

การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน MULTI-STAKEHOLDER PARTICIPATION



- หลักการและแนวทาง
- รูปแบบการจัดการร่วม
- กระบวนการและการประสานงาน

สุรชัย เจนประโคน
Surachai Chenprakhon

พิมพ์ครั้งที่ 2



MULTI-STAKEHOLDER PARTICIPATION

การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน

การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน

MULTI-STAKEHOLDER PARTICIPATION

ผู้เขียน	สุรัชย์ เจนประโคน
บรรณาธิการบริหาร	จุฑาทิพย์ สุกาญจนาศระฐ์
ผู้จัดการสำนักพิมพ์	นิติกร ดาราเย็น
ประสานงานการผลิต	ชนิทธิยา จันทร์เกษมสุข
กองบรรณาธิการ	ชุติมา สัมพันธะ, นิติกร ดาราเย็น, กรณ์ทวัฒน์ ทองคำ, นัทพร คุณาลัย
ศิลปกรรม	พลิชฐ์สัทคุณ จุลละมณฑล, ฟ้าพิน

หนังสือเล่มนี้สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับเพิ่มเติม) พ.ศ. 2565
Copyright © 2022 ห้ามนำส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนี้เพื่อผลิตใหม่ ห้ามทำซ้ำ
หรือละเมิดลิขสิทธิ์โดยส่งเนื้อหาสาระสำคัญ ทั้งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบต่างๆ
รวมถึงการถ่ายเอกสาร การทำสำเนา หรือการเก็บข้อมูลทุกรูปแบบ โดยมิได้รับอนุญาต
จากเจ้าของลิขสิทธิ์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สุรัชย์ เจนประโคน.

การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน. MULTI-STAKEHOLDER PARTICIPATION.--

นนทบุรี : สยามจุลละมณฑล, 2564

306 หน้า.

1. การมีส่วนร่วมทางสังคม. I. ชื่อเรื่อง.

302.14

ISBN 978-616-95054-5-7

พิมพ์ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2569

จัดทำและพิมพ์ที่

บริษัท สยามจุลละมณฑล จำกัด

เลขที่ 98/28 ถนนเกตุอำพัฒนา ตำบลบางคูวัด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 11110

โทร.06 3451 9359, 06 1519 3641, 09 2425 5229 www.siamclmt.com

Email: siamclmtcenter@siamclmt.com

ราคา 370 บาท

คำนำสำนักพิมพ์

ในอดีตกระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะของรัฐมักผูกติดอยู่กับการตัดสินใจอยู่กับรัฐฝ่ายเดียว จึงเป็นสาเหตุให้นโยบายของรัฐแก้ไขปัญหาของประชาชนในประเทศได้ไม่ตรงจุด ดังนั้นในระยะเวลาต่อมากระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะสำหรับการพัฒนาประเทศต้องปรับเปลี่ยนวิธีโดยสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดขึ้นโดยตัวเอง แต่เกิดจากการต่อสู้ ต่อรอง จากกลุ่มผลประโยชน์ที่เบียดผู้มีส่วนได้เสียผ่านกลยุทธ์ที่หลากหลาย

หนังสือการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ เจนประโคน พาผู้อ่านไปสำรวจกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันผ่านทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ โดยมองผ่านกรณีศึกษาครอบคลุมตั้งแต่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนฐานรากมากที่สุด สำนักพิมพ์สยามจุลละมณทล มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้และหวังเป็นอย่างยิ่งให้หนังสือเล่มนี้เข้าไปเป็นบทสนทนาในประเด็นการมีส่วนร่วมของสังคมไทยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

สำนักพิมพ์สยามจุลละมณทล

คำนำ

หนังสือ “การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน” เล่มนี้ จัดทำขึ้นเพื่ออธิบายและวิเคราะห์แนวคิด กระบวนการ และพัฒนาการของการมีส่วนร่วมในสังคมไทย โดยมุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของ “การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน” (Multi-Stakeholder Participation) ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารจัดการในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แนวคิดเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ การอนุรักษ์ทรัพยากร การจัดการท้องถิ่น ไปจนถึงการเข้าถึงกลไกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในทุกระดับ หนังสือเล่มนี้จึงพยายามเชื่อมโยงมิติทางทฤษฎีเข้ากับมิติทางปฏิบัติ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นถึงพลังของความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

เนื้อหาแบ่งออกเป็นแปดบท ครอบคลุมตั้งแต่บริบทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมในประเทศไทย แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐาน การเชื่อมโยงกับประชาธิปไตยไทย การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม กรณีศึกษาการจัดการป่าไม้และทรัพยากรชายฝั่งแบบหลายภาคส่วน ไปจนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นศูนย์กลางของความร่วมมือและบทสรุปที่นำเสนอองค์ความรู้ใหม่และข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอนาคต

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณาจารย์ นักศึกษา นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และการพัฒนาชุมชน ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปที่ต้องการทำความเข้าใจบทบาทของ “การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน” ในการขับเคลื่อนสังคมไทยสู่ความยั่งยืนและประชาธิปไตยที่แท้จริง

ขอขอบคุณทุกหน่วยงานและผู้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และเอกสารอ้างอิงซึ่งมีคุณูปการอย่างยิ่งต่อการจัดทำหนังสือเล่มนี้

สุรัชย์ เจนประโคน

ตัวอย่าง

สารบัญ

บทที่ 1 บริบทและความสำคัญ	
ของการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนในไทย	17
1.1 การมีส่วนร่วมกับนิยามที่ไม่หยุดนิ่ง	18
1.2 ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	
และความจำเป็นของการมีส่วนร่วม	35
1.3 ความท้าทายในระบอบประชาธิปไตยไทย	38
เอกสารอ้างอิง	44
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎี	53
2.1 พัฒนาการแนวคิดการมีส่วนร่วม	
ของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม	54
2.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง	
โดยความร่วมมือ	63
2.3 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย	69
2.4 แนวคิดทางสังคมศาสตร์	
ที่ได้รับความนิยมใช้ในงานมีส่วนร่วม	72
2.5 กรอบแนวคิดและทฤษฎี	81
เอกสารอ้างอิง	85

บทที่ 3 ประชาธิปไตยไทย	
กับพื้นที่การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน	91
3.1 ประชาธิปไตย	92
3.2 พัฒนาการของประชาธิปไตยไทย	96
3.3 รัฐธรรมนูญและสิทธิการมีส่วนร่วม	112
เอกสารอ้างอิง	121
บทที่ 4 การพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม	
กับการเปลี่ยนแปลงกลไกการมีส่วนร่วม	127
4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	128
4.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ	
และการรับทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ	140
4.3 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และผลต่อการมีส่วนร่วม	144
4.4 ภาพสะท้อนการพัฒนามีส่วนร่วม	
จากแผนแม่บทการพัฒนา	149
เอกสารอ้างอิง	158
บทที่ 5 กรณีศึกษาการจัดการป่าไม้	
แบบหลายภาคส่วน	163
5.1 การจัดการป่าไม้ภาครัฐและภาคประชาชน	164
5.2 การมีส่วนร่วมจัดการป่า	
ในพื้นที่อนุรักษ์เชิงกลไกของรัฐ	175
5.3 บทบาทเอกชนในโครงการอนุรักษ์ป่า	194
5.4 สรุปการมีส่วนร่วมการจัดการป่าไม้	
แบบหลายภาคส่วน	196
เอกสารอ้างอิง	200

บทที่ 6 กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และทางทะเลแบบหลายภาคส่วน	207
6.1 การอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยความร่วมมือรัฐ-ชุมชน-เอกชน	208
6.2 การประมงยั่งยืนและการกำกับร่วม	215
6.3 การจัดการภัยพิบัติชายฝั่ง	221
6.4 สรุปการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และทางทะเลอย่างมีส่วนร่วม	224
เอกสารอ้างอิง	228
บทที่ 7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะศูนย์กลางความร่วมมือ	233
7.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประสานงานหลายภาคส่วน	234
7.2 เครื่องมือและแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วม	238
7.3 ความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	249
7.4 บทสรุปและข้อสังเกต	251
เอกสารอ้างอิง	255
บทที่ 8 บทสรุปและองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษา	259
8.1 การมีส่วนร่วมในหลายมิติ	260
8.2 ทฤษฎีกับการประยุกต์ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม	262
8.3 ข้อเสนอจากการศึกษาและทางออกสู่ปัญหา	263
8.4 ข้อเสนอทางทฤษฎี	270
8.5 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	273
เอกสารอ้างอิง	278

บรรณานุกรม	282
ดัชนี	300
ประวัติผู้เขียน	303

ตัวอย่าง

สารบัญภาพ

ภาพที่

2.1 ระดับของการมีส่วนร่วม	59
2.2 ระดับการมีส่วนร่วมในมิติของการเมืองและการพัฒนา	60
2.3 บัณฑิต 8 ขั้นการมีส่วนร่วม	62
2.4 แบบจำลองการกำกับดูแลแบบความร่วมมือ	66
2.5 กรอบแนวคิด	82
3.1 วงจรการเมืองไทย พ.ศ. 2500 - 2475	98
4.1 สถิติขอรับการส่งเสริมการลงทุนและจำนวนที่คณะกรรมการ อนุมัติและไม่อนุมัติ	130
4.2 แผนระดับตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560	148
5.1 ความสัมพันธ์กันของกระบวนการมีส่วนร่วม	176
5.2 ระดับการมีส่วนร่วมเชิงกลไกของรัฐในอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติและป่าชุมชน	194
7.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมจากฐานราก ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย	244
7.2 รูปแบบศูนย์กลางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	252
8.1 ลักษณะการบรรจบกันของ 3 กลไก	271

สารบัญตาราง

ตารางที่

3.1 การมีส่วนร่วมของ Arnstein กับการวิเคราะห์บริบทการเมือง และประชาธิปไตย	112
3.2 ตารางแสดงสิทธิและการมีส่วนร่วม ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก	116
4.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	138
4.2 พลวัตการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ จากการสร้างเขื่อนปากมูล	153
5.1 เปรียบเทียบคณะกรรมการทนายแห่งชาติ ในพระราชบัญญัติทนายแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติทนายแห่งชาติ พ.ศ. 2562	181
6.1 แสดงรายละเอียดองค์ประกอบ ของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด	217

ตัวอย่าง

คำถามก่อนเรียนบทที่ 1

บริบทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนในไทย

1. ปัญหาหลักของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยอยู่ที่ระดับ “โครงสร้าง” หรือ “กระบวนการ”? เพราะเหตุใด?
2. เหตุใดการพัฒนาในสังคมไทยจึงต้องอาศัยพลังจากหลายภาคส่วน พี่รัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้?
3. ในมุมมองของท่าน “การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน” แตกต่างจาก “การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป” อย่างไร?
4. การรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารมีผลต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างไร?
5. ความสัมพันธ์ระหว่าง “สิ่งแวดล้อม-ประชาธิปไตย-ความเหลื่อมล้ำ” ที่กล่าวถึงในหนังสือ มีความสัมพันธ์อย่างไรในเชิงสังคมและการเมือง?
6. อะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในประเทศไทยยังไม่เข้มแข็ง?
7. จงยกตัวอย่างกรณีการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนที่ประสบความสำเร็จ หรือไม่ประสบความสำเร็จ พร้อมอธิบายสาเหตุ
8. ในมุมมองของท่าน “Multi-stakeholder Participation” จะช่วยยกระดับประชาธิปไตยไทยอย่างไร?
9. การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) อย่างไร?
10. จากคำกล่าวผู้เขียน “การพัฒนาไม่อาจเกิดขึ้นได้หากต้องพึ่งรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากพลังของทุกภาคส่วนที่ร่วมสร้างความเปลี่ยนแปลง” ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด?



www.ksars.org



บริบทและความสำคัญ ของการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนในไทย

บทนำ

การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการหรือกระบวนการสำหรับการระดมความคิดระหว่างบุคคลหลายกลุ่มหรือระหว่างองค์กรกับองค์กรเพื่อนำข้อสรุปที่ได้ไปใช้เพื่อในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หน้าที่สำคัญของการมีส่วนร่วมคือ “การสื่อสารสองทาง” กล่าวคือ เป็นลักษณะการสื่อสารที่เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนหลายกลุ่ม ทั้งนี้การทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการสื่อสารแบบสองทางเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาไปถึงปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเท่าเทียมในบริบทของกลุ่มคนที่อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม วิธีการสำหรับทำให้เกิดการสื่อสารและการตัดสินใจโดยให้ความเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่ม ฯลฯ

ในปัจจุบันองค์กรภาครัฐ เอกชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมาก ทว่าองค์กรเหล่านี้ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมทั้งแตกต่างกันและคล้ายกันตามแนวทางการทำงานขององค์กรเหล่านั้น เช่น สหประชาชาติ (United Nations) ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นหลัก โดยเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (สมบัติ นามบุรี, 2562) ทางด้านกรมป่าไม้ให้นิยามการมีส่วนร่วมโดยมุ่งเน้นประเด็นที่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย (กรมป่าไม้, 2549) นอกจากความหมายที่แตกต่างกันแล้ว กระบวนการในการสร้างการมีส่วนร่วมของแต่ละองค์กรยังมีความแตกต่างกันและเป็นที่นักวิชาการทั้งประเทศไทยและต่างประเทศได้เถียงกันเสมอมา ลำดับแรกจะพาผู้อ่านทบทวนความหมายและการนิยามการมีส่วนร่วมในบริบทที่แตกต่างกัน

1.1 การมีส่วนร่วมกับนิยามที่ไม่หยุดนิ่ง

ปัจจุบันการนิยามของการมีส่วนร่วมมีความหลากหลาย โดยเกี่ยวข้อง กับเป้าหมาย จุดประสงค์ ขอบเขตขององค์กรที่ได้นิยามดังกล่าว คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมของ เจมส์ แอล. เครย์ตัน ได้ตั้งข้อสังเกตและตั้งคำถามต่อการนิยามความหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจ โดนซีให้เห็นว่า หลายคนใช้คำว่า “การมีส่วนร่วม” โดยให้ความหมายใกล้เคียงกับ การประชาพิจารณ์ (public hearings) ซึ่งเป็นการอธิบายกรณีเหตุการณ์ซึ่งเปิดโอกาสให้สาธารณะได้ แสดงความเห็นในเรื่องที่องค์การมีความประสงค์จะดำเนินการซึ่ง เจมส์ แอล. เครย์ตัน เสนอว่า การเข้าใจความหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้อง เข้าใจความต่อเนื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยซึ่งประกอบไปด้วย 4 กระบวนการ ได้แก่ (1) ให้ข้อมูลแก่ประชาชน (2) รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (3) มีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และ (4) พัฒนาข้อตกลงร่วมกัน (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, 2551) นอกจากนี้ยังได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า

“การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน”¹

งานศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์ ของ สมบัติ นามบุรี (2566) ได้รวบรวมการนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งแบ่งการนิยามความหมายได้อย่างกว้างออกเป็น 3 ส่วน **ส่วนแรก**คือการนิยามความหมายการมีส่วนร่วมโดยการนำ “ชุมชน” มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น โคเฮน และ อัปฮอฟ (Cohen & Uphoff) นิยามการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนโดยแบ่งเป็น 4 มิติ มิติแรกสมาชิกชุมชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจว่าควรทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไร มิติที่สองสมาชิกชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและตัดสินใจ มิติที่สาม สมาชิกชุมชนมีการแบ่งปันผลจากการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติที่สี่สมาชิกชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการ ประเมินผล หรือ อูทัย บุญประเสริฐ และสัณญา เคสโนภูมิ ได้นิยามการมีส่วนร่วมในลักษณะเดียวกับ โคเฮน และ อัปฮอฟ (Cohen & Uphoff) แต่ได้เพิ่มเติมความสมัครใจของการมีส่วนร่วมและการที่สมาชิกชุมชนได้รับประโยชน์ร่วมกัน **ส่วนที่สอง** การนิยามการมีส่วนร่วมโดยยึดโยงกับการจัดการองค์การ เช่น พุตติ (Putti) นิยามการมีส่วนร่วมคือกิจกรรมระดับพื้นฐานที่จะส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์การ โดยกระจายกระบวนการมีส่วนร่วมไปยังทุกภาคส่วนในองค์การหรือ เบอร์ลีย์ (Berley) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมคือการที่ให้โอกาสทุกคนเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจในการทำงาน **และส่วนที่สาม** คือการนิยามการมีส่วนร่วมโดยยึดโยงประเด็นทางการเมืองและการพัฒนาของรัฐ เช่น

¹ คำนิยามข้างต้นนำมาจากบทความเรื่องการวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย โดย จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555) อาจารย์คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พระพรหม ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในเชิงการกระจายอำนาจให้กับประชาชนให้เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาโดยการตัดสินใจร่วมกัน นอกจากนี้ จินตนา สุจิตานนท์ นิยามความหมายโดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองและไม่เพียงแต่ระหว่างรัฐและประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเอกชนด้วย (สมบัติ นามบุรี, 2562)

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมมักถูกยึดโยงเข้ากับกิจกรรมทางการเมือง เช่น กระบวนการเลือกตั้ง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ฯลฯ ดังนั้นจึงมีงานศึกษาดังกล่าวจำนวนมากและได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมและการทำกิจกรรมทางการเมืองแตกต่างกัน เช่น ยามาโมโตะ และคณะ ได้เสนอว่าการมีส่วนร่วมในมิติของการเมืองเป็นกิจกรรมที่สะท้อนพฤติกรรมของประชาชนซึ่งส่งผลกระทบต่อกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในส่วนของการสร้างนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ พาเลตซ์ (Paletz) เสนอว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้งซึ่งสร้างเสียงส่วนใหญ่ให้เกิดการยอมรับ ทว่า เคนสกี และ สตรูด (Kenski and Stroud) เห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเป็นทีมงานให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมกับทางการเมืองรวมถึง ความพยายามโน้มน้าวใจให้คนใกล้ชิดหรือผู้อื่นเลือกพรรคการเมืองหรือผู้รับสมัครที่ตนเองชื่นชอบ ทั้งนี้ ปัจจุบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่เพียงแต่เกิดในพื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพื้นที่ออนไลน์ ดังนั้นนักวิชาการหลายท่านจึงเพิ่มเติมความหมายลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองใหม่ โดย จอง (Jung) ชี้ให้เห็นว่าความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องรวมถึงการมีส่วนร่วมในรูปแบบออนไลน์ เช่น การค้นหาข้อมูลข่าวสารของพรรคการเมืองในอินเทอร์เน็ต การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองผ่านช่องทางออนไลน์ อนึ่งนักวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศยังเห็นตรงกันว่าพื้นที่ออนไลน์ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (กำพล ดวงประเสริฐ, 2563)

การสื่อสารพื้นบ้านประสบข้อจำกัดจากลักษณะของเนื้อหาที่มีความซับซ้อนและยึดโยงกับบริบททางวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งการทำความเข้าใจจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้เชิงประสบการณ์และการมีส่วนร่วมของ

ผู้เรียนอย่างแท้จริง การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในลักษณะดังกล่าวจึงควรมุ่งเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมควบคู่กับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เพื่อเชื่อมโยงองค์ความรู้พื้นบ้านกับบริบทการเรียนรู้ร่วมสมัยอย่างมีประสิทธิภาพ (วิสุตา เทศเมือง, 2562) จะเห็นได้ว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกันตามบริบทของผู้ใช้งานที่นำหลักคิดดังกล่าวไปใช้ต่อไปเพื่อให้เข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมในบริบทของประเทศไทย ซึ่งมีนักวิชาการศึกษาจำนวนมากและกระจายไปในหลากหลายประเด็น

1.1.1 บททวนงานศึกษาการมีส่วนร่วมในประเทศไทย

หัวข้อนี้จะนำเสนอปริมณฑลของงานศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับการเมืองเชิงสถาบัน การมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมกับประเด็นด้านการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมกับการเมืองเชิงสถาบัน

จากการทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาการมีส่วนร่วมกับการเมืองเชิงสถาบัน พบว่าแบ่งออกได้คร่าวๆ จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) งานศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ (2) งานศึกษาด้านประชาธิปไตย ดังนี้

งานศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะซึ่งเป็นแนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองจำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมสูง ดังนั้นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีของการมีส่วนร่วม งานศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการผลักดันนโยบายสาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ของ สันติญา เคนาภูมิ และคณะ (2566) ซึ่งให้เห็นว่านโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้สำหรับบริหารประเทศ ดังนั้นจึงส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ซึ่งปรากฏออกมาในหลายรูปแบบ เช่น นโยบาย แผนยุทธศาสตร์ โครงการ ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องการกระบวนการมีส่วนร่วม

จากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งรัฐบาล เอกชน และประชาชน โดยเฉพาะช่วงการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) ซึ่งต้องกำหนดประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากขนาดกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ พิจารณาความร้ายแรง พิจารณาความเร่งด่วนของปัญหา เป็นต้น ทั้งนี้ยังต้องวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างของปัญหาสาธารณะ ซึ่งต้องกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว (stakeholder analysis) ที่สำคัญงานศึกษาชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเกิดจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดจากการผลักดันของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม (จักรี ศรีจารุเมธีญาณ และคณะ, 2566)

ทั้งนี้ม้งานศึกษาในประเด็นนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมอยู่อีกจำนวนมากโดยเป็นประเด็นตั้งแต่ระดับนโยบายของรัฐส่วนกลางและไปจนถึงชุมชน เช่น งานศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย: กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของ ขวัญแก้ว จันทระวิชัย (2557) อธิบายกระบวนการกระจายอำนาจของ ประเทศไทยโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่ง โดยชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ทว่าการมีส่วนร่วมยังไม่เข้มแข็งตามหลักการของการกระจายอำนาจ งานศึกษา เรื่องการบริหารนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในชุมชนตำบลโพธิ์ อำเภอมือง จังหวัดศรีสะเกษ ของ วิชชุตา วงศ์พานิชย์ (2566) เป็นงานศึกษาด้านนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในรูปแบบสถิติ โดยมีขอบเขตทางการศึกษาระดับชุมชน งานศึกษาได้วัดระดับของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จำนวน 5 ด้าน ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยรวม ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยรวม ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลโดยรวมและด้านการมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์

งานศึกษาด้านประชาธิปไตย

งานศึกษาด้านประชาธิปไตยมักมาควบคู่กับการให้มีส่วนร่วมของประชาชนโดยรัฐ เพราะระบอบการปกครองดังกล่าวให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยงานศึกษาประเภทนี้มักเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การเมืองระดับชาติ กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนไปจนถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชีวิตประจำวัน

งานศึกษาเรื่องพัฒนาการ ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ของ ญัฐวิทย์ ดำรงศรีวงศ์ นำเสนอพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทย เสนอว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นรูปธรรมหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ จึงทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งพรรคการเมือง สมัครเป็นผู้แทนราษฎรลงเลือกตั้ง หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ ได้อย่างากกฎหมาย (ญัฐวิทย์ ดำรงศรีวงศ์, 2564) หลังจากเกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญในการเมืองระบอบชาติไทย เหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นความพยายามการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม หนังสือวิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ เป็นงานศึกษาที่ฉายภาพให้เห็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนธรรมดาที่รวมตัวเรียกร้องให้รัฐบาลรับข้อเสนอทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่กลุ่มของตนได้รับผลกระทบ ซึ่งมีตั้งแต่ขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน กลุ่มเพศทางเลือก กลุ่มชาติพันธุ์ ประมงพื้นบ้าน ชาวสลัม เป็นต้น โดยเนื้อหาของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งมีกรณีที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว และยังเสนอกลไก การมีส่วนร่วมต่างๆ ที่ใช้ในการผลักดันนโยบายของรัฐ เช่น รัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหา โดยให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบเข้าไปเป็นกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้วย (ปราณี ชันติยศ, 2543)

อย่างไรก็ตามนอกจากงานศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยในภาพกว้างแล้ว ยังมีงานศึกษาที่เน้นลงลึกไปถึงระดับท้องถิ่นโดยใช้การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษา งานศึกษาเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชนเขตเทศบาลนครราชสีมา โดยใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกรณีศึกษา โดยยกตัวอย่างพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและได้เดินทางไปเลือกตั้งในวันดังกล่าว โดยชี้สาเหตุที่ใช้สิทธิออกไปเลือกตั้งเพราะศรัทธาพรรคการเมืองที่มีนโยบายสนับสนุนสวัสดิการและเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงาน (วรราชชล สุขชาติตะ, 2564)

ปัจจุบันหากพิจารณางานศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยพบว่าได้มีการนำบทบาทของสื่อออนไลน์มาเป็นประเด็นหลักในการศึกษา เช่น การใช้สื่อออนไลน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังงานศึกษาเรื่อง อิทธิพลของแรงจูงใจ การใช้สื่อออนไลน์ การอภิปราย ความรู้และความสามารถ ที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย ของ กำพล ดงประเสริฐ (2563) หรืองานศึกษาเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านสื่อออนไลน์ กรณีศึกษา โพสต์ทูเดย์และแนวหน้า ของ รุติพร อ้นวรวิทย์ (2562) การใช้สื่อออนไลน์เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เช่น งานศึกษาเรื่อง สื่อออนไลน์กับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนรุ่นใหม่: การใช้ทวิตเตอร์ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ ของ ชูศักดิ์ บำรุงสุข (2564)

จากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยแบ่งออกเป็นงานศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ และงานศึกษาด้านประชาธิปไตย เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมมักเป็นส่วนหนึ่งในงานศึกษาในด้านดังกล่าว และมีประเด็นที่หลากหลาย ตั้งแต่การดำเนินงานทางการเมืองในระดับนโยบายของประเทศ ดังแสดงให้เห็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ หรือการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการเมืองระดับเทศบาล ทั้งนี้ได้มีจุดร่วมคือเป็นการฉายภาพให้เห็นตัวแสดงของรัฐในการสร้างการมีส่วนร่วมในอีกด้านหนึ่งได้มีงานศึกษาที่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเริ่มจากล่างขึ้นบน ซึ่งให้ความสำคัญต่อขบวนการภาคประชาชนในการผลักดันเชิงนโยบาย ซึ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับฐานรากไปสู่ระดับชาติ

2. การมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติแบ่งออกอย่างกว้างได้ จำนวน 3 ประเด็น คือ (1) งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติโดยกลไกของรัฐ (2) งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน และชุมชน และ (3) งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรฯ โดยกลไกของรัฐ

การมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรฯ โดยกลไกของรัฐแบ่งออกเป็นระดับชาติและท้องถิ่น ส่วนของระดับชาติเป็นการอธิบายอำนาจรัฐในการแก้ไขปัญหา การจัดการทรัพยากรที่เกิดขึ้นในสังคม โดยประกอบกับการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ตั้งแต่ รัฐ เอกชน และประชาชนในรูปแบบการจัดตั้ง “คณะกรรมการ” สำหรับแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ตัวอย่างงานศึกษาเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกับการขับเคลื่อนนโยบาย ของ สุमारินทร์ ฟิลิ (2561) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการรูปแบบที่ดินของหน่วยงานรัฐ โดยวิเคราะห์ผ่านกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไปจนถึงกฎหมายลำดับรอง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการจัดการที่ดินในประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความร่วมมืออันยากลำบากแบบแตกกระจาย โดยนอกจากการมีหน่วยงานรับผิดชอบที่ดินประเภทต่างๆ และการจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะประเด็น ยังมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอีกจำนวนมากและยังขาดการบูรณาการร่วมกัน ทั้งนี้คณะกรรมการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐระดับกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงคณะรัฐมนตรี ได้มีกระบวนการสร้างมีส่วนร่วมโดยการพยายามรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เข้ามาแก้ไขปัญหา ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเพียงวิธีปฏิบัติตามราชการเป็นหลักเท่านั้น งานศึกษาเรื่องโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ธนसार ธรรมสอน (2564) ได้ศึกษากลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินของ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกการทำงานในระดับนโยบาย โดยงานศึกษาเน้นไปที่การใช้กลไกของคณะกรรมการดังกล่าวในการผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐเป็นหนึ่งในกลไกของระบบราชการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากร ซึ่งตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งมาออกแบบนโยบาย ดังนั้นจึงเป็นกระบวนการสร้างความมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่งในระดับนโยบาย

ต่อมาระดับท้องถิ่น เป็นงานศึกษาอธิบายอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่รับการกระจายอำนาจมาบริหารจัดการทรัพยากรระดับท้องถิ่น เช่น งานศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ ของ มงคล จันทร์ส่อง (2544) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผลการศึกษาพบว่าสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลคาดหวังผลประโยชน์จากการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งงานศึกษายังเสนอว่าควรมีการสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจผลของกระบวนการมีส่วนร่วมถึงให้ตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น หรืองานศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ในท้องที่อำเภอ

ด้านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ของ วิรุณ มหิทธิกุล (2544) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมกับบทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่อำเภอด่านช้าง โดยผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประกอบไปด้วยเพศและระยะเวลาอาศัยในหมู่บ้าน เป็นต้น

งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนและชุมชน

งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนมีจำนวนมาก โดยมีทั้งการวิจัยเชิงสถิติและใช้ระดับค่ามัธยฐานเป็นเครื่องมือสำหรับทำการศึกษาและการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณและพรรณนา เช่น งานศึกษาเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนป่าชุมชนปางสัก จังหวัดแม่ฮ่องสอนของ จุลทอน สะอาด (2545) งานศึกษาเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนในบ้านหูกสูง จังหวัดกระบี่ ของ ไพศุดา ตริเดซี (2546) งานศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชาวประมงในการจัดการประมงโดยชุมชน กรณีศึกษา อ่าวพังงา จังหวัดพังงา ของ ธนาวิทย์ บ่อไทย (2546) โดยงานศึกษาลักษณะข้างต้นมักมีจุดคล้ายกันคือศึกษาปัจจัยที่มีผล หรือมีความสัมพันธ์ซึ่งส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ศึกษาต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาจากอายุ อาชีพ สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มประชากร เป็นต้น และนำมาแปรผลในรูปแบบเชิงสถิติในระดับ มาก ปานกลาง น้อย ต่อมาเป็นงานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินการวิจัยและเน้นการอธิบายปรากฏการณ์โดยการพรรณนาเป็นหลัก เช่น งานศึกษาเรื่องแนวทางพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ของ นพดล ธีระวงศ์ภิญโญ (2567) ซึ่งอธิบายข้อจำกัดของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กรณีใช้แก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการท่องเที่ยวในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ผู้วิจัยได้เสนอว่าหากให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายอุทยานแห่งชาติฯ โดยเพิ่มเติม

ความหมายของ “ขยะ” “น้ำเสีย” “การจัดการขยะ” “การจัดการน้ำเสีย” และ “การมีส่วนร่วม” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนโดยรอบให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลทรัพยากรและอำนวยความสะดวกในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น จัดการขยะ จัดการพื้นที่จอดรถ จัดการพื้นที่ห้องสุขา ฯลฯ หรืองานศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนกรณีศึกษาการจัดการป่าชุมชนบ้านพุเตย จังหวัดกาญจนบุรี ของ อภิชาติ ไจอารีย์ (2559) ซึ่งค้นหารูปแบบการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีเพื่อจัดการป่าชุมชน จุดเด่นของงานชิ้นนี้คือการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัย โดยผลการศึกษาพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมทำให้ชุมชนมีความเข้าใจและให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ป่าชุมชนเพิ่มมากขึ้น และกระบวนการมีส่วนร่วมทำให้ชุมชนได้พบปัญหาและวางแผนการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

นอกจากงานศึกษาในลักษณะข้างต้น ยังมีงานศึกษาลักษณะอื่นซึ่งพบเห็นได้ในจำนวนมากเช่นกัน เช่น งานศึกษาการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรโดยแจรงค์ เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการจัดประชุมผู้มีส่วนได้เสีย เช่น งานศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการวางแผนการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม ของ นิติยา เมียนมิตร และคณะ (2549) ซึ่งได้จำแนกผู้มีส่วนได้เสียผลกระทบที่ได้รับผลกระทบออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก ได้รับผลกระทบทางบวก กลุ่มสองผู้ได้รับผลกระทบทางลบ และกลุ่มที่สามผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ยังจำแนกผู้มีส่วนได้เสียตามบทบาทและหน้าที่ในการจัดการป่าไม้ด้วย

งานศึกษาการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

งานศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีลักษณะแตกต่างจากศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรมาก่อนหน้านี้ อาจกล่าวได้ว่างานศึกษาประเภทนี้ได้รับ

อิทธิพลมาจากแนวคิดมาร์กซิสต์ที่ให้ความสำคัญชนชั้นทางสังคม ผ่านกรอบนิเวศวิทยาการเมือง (political ecology) ที่ให้ความสำคัญการจัดการสิ่งแวดล้อมกับอำนาจการเมือง สิทธิมนุษยชน ความไม่เท่าเทียมความไม่เสมอภาค รวมถึงความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นิตยา โพธิ์นอก, ม.ป.ป.) ดังนั้นความพยายามในการมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนชายขอบซึ่งมักจะรวมกลุ่มและพัฒนาเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและเรียกร้องให้รัฐบาลรับข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ซึ่งการมีส่วนร่วมลักษณะดังกล่าวเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมลักษณะล่างขึ้นบน (bottom - up)

ด้วยพัฒนาการของระบบทุนนิยมและการพัฒนาของรัฐที่มักเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนหรือคนบางกลุ่มเท่านั้น จึงทำให้การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเกิดความไม่เป็นธรรมและมีการเรียกร้องความเป็นธรรมเกิดขึ้น งานศึกษาหลายชิ้นซึ่งพยายามทำความเข้าใจและรูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมสำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรการประมง และทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวม

ทรัพยากรป่าไม้ งานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ประเด็นการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับป่าไม้ หรือการเรียกร้องพื้นที่ป่าจากนายทุนที่ใช้ป่าไม้โดยการเอาเปรียบกลุ่มคนชายขอบ ในประเด็นข้างต้นนับว่าเป็นกระบวนการที่พยายามให้เกิดการมีส่วนร่วมรูปแบบนี้ และในข้อเรียกร้องยังระบุการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนไว้ เช่น งานศึกษาเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อการขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ของ ศศิณา ขุนทองวงศ์ และคณะ (2564) ซึ่งศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มภาคีเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ถอดถอนสิ่งปลูกสร้างของหน่วยงานรัฐที่อยู่ในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตหวงห้าม ทั้งนี้กลุ่มภาคีเครือข่ายได้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศให้เห็นแนวเขตป่าดั้งเดิมเป็นหลักฐาน และสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มของตนเอง นอกเหนือจากงานศึกษา

ข้างต้นยังมีงานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งระบุข้อเสนอให้กลุ่มของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน เช่น กรณีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อน โดยปรากฏงานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ของชาวกะเหรี่ยงหมู่บ้านบางกลอย ของ จุฑามาศ วิทยาพงษ์ (2564) ซึ่งอธิบายรูปแบบการเคลื่อนไหวขบวนการ “Save บางกลอย” โดยชี้ให้เห็นการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ เพิ่ม เพื่อเสริมพลังในการเรียกร้องให้กลุ่มชาติพันธุ์กลับไปอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยดั้งเดิม ทั้งนี้ได้ร่างข้อเสนอต่อรัฐบาลอย่างเป็นทางการ โดยต้องการให้คนกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหาทั้งรูปแบบการมีสิทธิจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบโฉนดชุมชนหรือการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยรัฐเพื่อแก้ไขปัญหา

ทรัพยากรการประมง มีการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวประมงที่ความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการประมง โดยส่วนมากเป็นกลุ่มชาวประมงขนาดเล็กที่ทำการประมงบริเวณชายฝั่งและได้รับผลกระทบทางด้านลบจากนโยบายด้านการประมงของรัฐ งานศึกษาด้านดังกล่าวที่มีความสำคัญและเหมาะแก่การใช้เป็นพื้นฐานการทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวของชาวประมงขนาดเล็ก คือ งานศึกษาเรื่อง “ห่วง พังพานการ ลักษณะ และการปรับตัวของประมงพื้นบ้านอันดามัน ของ ชลิตา บัณฑิตวงศ์ (2543) ซึ่งอธิบายพัฒนาการก่อตัวของขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและการทำประมงของกลุ่มประมงพาณิชย์ โดยกลุ่มประมงพื้นบ้านพยายามเรียกร้องต่อรัฐให้ตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการประมงระดับประเทศผ่านยุทธวิธีที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมประท้วง การรณรงค์ทางความคิดให้คนทั่วไปเข้าใจวิถีของชาวประมงขนาดเล็กที่ใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

ในระยะเวลาต่อมาได้มีการศึกษาในลักษณะข้างต้นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งใช้กรณีศึกษาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ขนาดเล็กระดับชุมชน เช่น งานศึกษาเรื่องชมรมชาวประมงพื้นบ้านเกาะลิบง: ขบวนการเคลื่อนไหว

ทางสังคมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง ของ นัฐรินทร์ เกษมสุตร (2549) เลือกชาวประมงพื้นบ้านเกาะลิบง จังหวัดตรัง เป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่าถึงแม้ชาวประมงพื้นบ้านจะอยู่ในชุมชนขนาดเล็ก แต่ชาวประมงได้สร้างเครือข่ายกับชาวประมงพื้นบ้านระดับจังหวัด และระดับภาคเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ ทั้งนี้ยังพยายามสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นและจังหวัด เช่น กรณีจัดกิจกรรมและเชิญผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าป่าไม้ และประมงอำเภอ รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ให้เข้าร่วมกิจกรรม

ทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวม เป็นงานศึกษา ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน ท่าเรือ น้ำลิก หรือ ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐซึ่งทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างไม่เพียงแต่ทรัพยากรป่าไม้ การประมง เท่านั้น แต่ยัรรวมถึงทรัพยากรอื่นๆ ในระดับประเทศ งานศึกษาเรื่อง พลวัตการประท้วง: ศึกษากรณี ขบวนการต่อต้านโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ของ วรธนพร ภัทรธรรมกุล (2565) เป็นงานศึกษาที่นำเสนอเนื้อหาพลวัตการประท้วงของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนการพัฒนาภาคตะวันออก หรือ “ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก” ในมิติที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการมีส่วนร่วมนั้นงานศึกษาชี้ให้เห็นว่าขบวนการภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้มีข้อเสนอเพื่อให้ตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยเสนอให้รัฐมอบความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาให้กับประชาชนในภาคตะวันออกเพื่อให้เกิดการพัฒนาเกิดความยั่งยืน และให้ความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่เป็นหลักผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่วิเคราะห์กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยใช้ยุทธวิธีสร้างการมีส่วนร่วมระดับชุมชน เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ในการคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติบางคล้า ของ ธนิกา เนาวรัตน์ และ ชุติรัตน์ เจริญพร (2563) ซึ่งศึกษาความสำเร็จของยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวคัดค้านแผนการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติ โดยหนึ่งในยุทธวิธีที่สำคัญคือสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชนในกลุ่มของตนเอง

3. การมีส่วนร่วมกับประเด็นทางการศึกษา

งานศึกษาการมีส่วนร่วมกับประเด็นทางการศึกษาแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) การมีส่วนร่วมประเด็นการศึกษาและสถาบันการศึกษา และ (2) การมีส่วนร่วมประเด็นทางการศึกษากับความตื่นตัวทางการเมืองของเยาวชน ดังนี้

การมีส่วนร่วมประเด็นการศึกษาและสถาบันการศึกษา

งานศึกษาการมีส่วนร่วมกับประเด็นทางการศึกษาและสถาบันการศึกษา มักศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนเพื่อพัฒนาหลักสูตรในสถาบันการศึกษา อาทิ มหาวิทยาลัย โรงเรียน และใช้วิธีการศึกษาทางสถิติ ยกตัวอย่าง งานศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ ของ รจนา สุวรรณ (2546) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมและปัญหาในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในส่วนของผลการศึกษาพบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยแบ่ง ออกเป็น 3 ประเด็น ประเด็นแรกเกี่ยวข้องกับแนวทางจัดการศึกษา เช่น กำหนดวิธีการศึกษาในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในโรงเรียน แสดงความเห็นต่อลักษณะการจัดการศึกษา ฯลฯ ประเด็นที่สองเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน เช่น เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ และประเด็นสุดท้ายคือการระดมทรัพยากรของโรงเรียน เช่น กำหนดแนวทางบริหารทรัพย์สินของโรงเรียน ฯลฯ ทั้งนี้ในส่วนของปัญหาที่พบประกอบไปด้วยหลายประการ เช่น การติดต่อและการประสานงานกับโรงเรียนขาดความต่อเนื่อง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นมากนัก เพราะเห็นว่าการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาการมีส่วนร่วมโดยใช้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์และจัดระดับของการมีส่วนร่วมตามประเด็น เช่น งานศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ของ สวิต ดวงจันทร์ (2548) งานศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนมัธยม จังหวัดกาญจนบุรี ของ วรรณ สุขนัน (2546) ฯลฯ

ต่อมายังมีงานศึกษามีส่วนร่วมซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษา
ในสถานศึกษา โดยใช้ “นักเรียน” หรือ “นักศึกษา” เป็นกลุ่มตัวอย่าง และ
วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของนักเรียนหรือนักศึกษาในการเข้าร่วม
กิจกรรมในสถานศึกษาโดยแบ่งออกเป็นระดับ มาก ปานกลาง น้อย เช่น การ
มีส่วนร่วมในกิจกรรมนักศึกษาของนักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2556 ของ จตุรวัฒน์ ฝนักรมย์ (2557) การมี
ส่วนร่วมในกิจกรรมนักศึกษา ของนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ปทุมธานี ของ ภารดี ศรีสังข์งาม (2550)

การมีส่วนร่วมประเด็นทางการศึกษากับความตื่นตัว ทางการเมืองของเยาวชน

การมีส่วนร่วมในประเด็นทางการศึกษากับความตื่นตัวทางการเมืองของเยาวชนส่วนมากอยู่ในช่วงวัยกำลังศึกษาในชั้นประถมศึกษาไปจนถึง
มัธยมศึกษาและพัฒนาเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยมีข้อเสนอให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่ใช้ในโรงเรียน รวมถึงเนื้อหาการเรียนการสอน
สอน ยกตัวอย่าง งานศึกษาเรื่อง บทบาทของ นกเคลื่อนไหวทางสังคม
“กลุ่มนักเรียนเลว” ในการผลักดันนโยบายด้านการศึกษา ของวุฒิเมศร์
ไกรจริยาเวทย์ (2554) ระบุถึงการนำเสนอแนะของกลุ่มนักเรียนเลวต่อ
นโยบายด้านการศึกษาระดับขั้น พื้นฐาน รวมถึงวิธีการที่นักเรียนเลวใช้สำหรับ
ผลักดันข้อเสนอ งานศึกษาชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งฉายภาพให้เห็น
การพัฒนาของกลุ่ม นักเรียนเลว ไปจนถึงนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ
ที่สำคัญคือข้อเสนอต่อระบบการจัดการศึกษาของในประเทศไทย เช่น การ
แสดงออกเชิงสัญลักษณ์ในบริเวณหน้ากระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเรียกร้อง
ให้ภาครัฐยกเลิกกฎซึ่งบังคับให้ใส่ชุดนักเรียนไปโรงเรียน ยกเลิกการเรียน
ออนไลน์ ฯลฯ ระยะเวลาต่อมาได้ยื่นข้อเสนอเชิงนโยบายของรัฐโดยครอบคลุม
ในหลายมิติ เช่น ปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทรงผมของนักเรียน
เคารพความหลากหลายทางเพศโดยการให้นักเรียนมีสิทธิเลือกชุดนักเรียน
ตามเพศสภาพ พัฒนาระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงต่อเด็ก
ทุกคน ทั้งนี้ยังมีข้อเสนออื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งนับเป็นความพยายาม
สร้างการมีส่วนร่วมต่อระบบการศึกษาในรูปแบบล่างขึ้นบน (bottom - up)
รูปแบบหนึ่ง

อย่างไรก็ตามยังมีงานศึกษาการมีส่วนร่วมกับประเด็นการศึกษาซึ่งอยู่นอกเหนือสถาบันการศึกษา แต่เป็นกระบวนการศึกษาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยกระบวนการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ของชุมชน ดังนั้นการยกตัวอย่างงานศึกษาประเด็นการศึกษากับการมีส่วนร่วมในสถาบันการศึกษาและการตื่นตัวทางการเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริบทของงานศึกษาด้านการมีส่วนร่วมและการศึกษาซึ่งมีจำนวนมาก

สรุปการทบทวนงานศึกษาการมีส่วนร่วมในประเทศไทย

หลังจากการทบทวนงานศึกษาการมีส่วนร่วมในประเทศไทย ผ่านงานศึกษาใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมกับการเมืองเชิงสถาบัน (2) การมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากร และ (3) การมีส่วนร่วมกับประเด็นการศึกษา ซึ่งเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมคือ “กระบวนการ” แก่อยู่ที่อยู่ในการดำเนินงานหรือการพัฒนาในหลายมิติ ในส่วนของการเมืองนั้น ได้แบ่งงานศึกษาอย่างกว้างออกเป็น 2 ลักษณะ คือ งานศึกษาด้าน นโยบายสาธารณะ และประชาธิปไตย ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะส่งผลกระทบต่อทุกกลุ่ม และมีความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับชาติลักษณะ “ตัวแทน” ผ่าน “เสียงของประชาชน” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ต่อมามีงานศึกษาการมีส่วนร่วมกับการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติชี้ให้เห็นถึงการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น รวมถึงความพยายามให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน (bottom - up) ผ่านกรณีการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ผ่านการศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน

สุดท้ายคืองานศึกษาการมีส่วนร่วมกับประเด็นทางการศึกษา ซึ่งส่วนมากมักเป็นประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในกระบวนการพัฒนาหลักสูตรในสถาบันการศึกษาหลายระดับ เช่น อุดมศึกษา

มัธยมศึกษา ทั้งนี้ยังมียานศึกษาที่ใช้สถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย แต่ให้ความสนใจการมีส่วนร่วมของนักศึกษา นักเรียน ต่อกิจกรรมที่จัดขึ้น ในสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม ด้วยความตื่นตัวทางการเมืองของนักเรียน และนักศึกษา นักวิชาการหลายท่านจึงให้ความสนใจต่อขบวนการเคลื่อนไหวทาง สังคมของนักเรียนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งยื่นข้อเสนอต่อผู้มีอำนาจให้ปรับปรุง ระบบการเรียนการสอนในระดับนโยบาย

1.2 ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นของการมีส่วนร่วม

หลังจากที่นำเสนอการนิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ของ นักวิชาการหลายท่าน และทบทวนงานศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมทางด้านการ เมืองเชิงสถาบัน การมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการสำคัญของการพัฒนาและดำเนินการทางทั้งทางด้าน การเมือง ทรัพยากร และการศึกษา อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้นำเสนอ กระบวนการมีส่วนร่วมในภาคส่วนสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (1) กระบวนการ ประชาธิปไตย (2) การพัฒนาประเทศ และ (3) การจัดการทรัพยากร เพื่อให้ ผู้อ่านเข้าใจปัญหาทั้ง 3 ส่วนอย่างเป็นองค์รวมจึงขอยกตัวอย่างความจำเป็น ของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ที่แสดง ให้เห็นว่า 3 ภาคส่วนมีความสัมพันธ์กัน ก่อนจะลงรายละเอียดแต่ละส่วนใน บทต่อไป

1.2.1 บริบททางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ ทรัพยากร

อดีตประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แต่หลัง จากรัฐเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและนำทรัพยากรมาใช้เป็นปัจจัยการผลิต ได้ส่งผล ให้ทรัพยากรป่าไม้ลดน้อยลงและเกิดปัญหาทรัพยากรด้านอื่นๆ เช่น น้ำเสีย มลพิษทางอากาศ ฯลฯ ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันว่าในยุคแรกของการพัฒนา ประเทศ นโยบายของรัฐในขณะนั้นไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

กำหนดนโยบายมากนัก และบางช่วงเวลาบรรยากาศทางการเมืองไม่ได้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าบริบททางการเมืองและแนวทางการพัฒนาประเทศเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นักศึกษาเดินขบวนประท้วงรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้นเหตุเหตุการณ์ดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากกรณี “บันทึกลับจากทุ่งใหญ่” ซึ่งบันทึกเหตุการณ์ในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2516 มีเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพตกที่จังหวัดนครปฐม และพบว่าภายในเครื่องบินมีซากสัตว์ป่าจำนวนมาก กลุ่มนักศึกษาจากหลายมหาวิทยาลัยสันนิษฐานว่าทหารได้เข้าไปล่าสัตว์ในเขตป่า ซึ่งผิดกฎหมายและเป็นการขัดต่ออุดมการณ์อนุรักษ์ของนักศึกษา รวมถึงแสดงให้เห็นความไม่โปร่งใสในระบบราชการไทย เหตุการณ์ข้างต้นเป็นชนวนทำให้เกิดการเดินขบวนประท้วงของนักศึกษาวันที่ 14 ตุลาคม 2516 (ชาติชาย มุกสง, ม.ป.ป.) ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าความพยายามมีส่วนร่วมโดยการเรียกร้องรัฐบาลนั้น เกี่ยวข้องกับบริบทของ 3 ภาคส่วนที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ คือ ประชาธิปไตย การพัฒนาประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ ยังมี เหตุการณ์ “แยกคนออกจากป่า” ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐไทยไม่กำหนดมาตรการอนุรักษ์ โดยประกาศใช้กฎหมายกำหนดอุทยานแห่งชาติ และรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวน ในช่วงเริ่มของการอนุรักษ์รัฐไทยพยายามนำกลุ่มชาติพันธุ์ออกจากป่าอนุรักษ์ ทั้งที่กลุ่มชาติพันธุ์อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ป่าแก๊สเหลืองอร่ามศรี เห็นว่าปรากฏการณ์อนุรักษ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระบบการปกครองของรัฐ หากการกำหนดเขตอนุรักษ์อยู่ในระบอบเผด็จการ ป่าอนุรักษ์จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก กลับกันหากเป็นอยู่บริบทประชาธิปไตยจะเกิดการคัดค้านจากขบวนการภาคประชาชนและผู้ที่ได้ผลกระทบ เพราะการกำหนดเขตอนุรักษ์เกิดจากแนวคิดแบบเขียวจัด ซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ของผู้คนที่ยึดอาศัยในเขตป่าและรัฐอาศัยความรุนแรงในการปราบปรามกลุ่มคนที่เห็นต่าง (ประชาไท, 2564) เห็นได้ว่าบริบททางการเมืองและการพัฒนาประเทศ ได้เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการอนุรักษ์ทรัพยากร

ธรรมชาติ ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นนำมาสู่การนำกระบวนการมีส่วนร่วมเข้ามา
แก้ไขปัญหผ่านการบริหารจัดการหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักร
ไทย

1.2.2 ความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

หลังเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 นับว่าประเทศไทย
ได้นำระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสมามาใช้อย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม
บริบททางการเมืองไทยนับจากนั้นมาจนถึงปัจจุบันได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร
บ่อยครั้งทำให้วิถีประชาธิปไตยไม่ได้เติบโตเท่าที่ควร บวกกับการพัฒนา
เศรษฐกิจซึ่งเน้นใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้น ส่งผลให้เกิดปัญหาใน
หลายด้านโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้นเริ่มมีอวาทถึงหลักการ
การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาถูกบรรจุใน
รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2540 หรือที่หลายคน
นิยามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งได้กำหนดหลักการของการมีส่วนร่วม
ไว้อย่างชัดเจนแก่ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง อาทิ
ให้สิทธิประชาชนเป็นภาคีคนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้สิทธิประชาชน
รวบรวมรายชื่อเพื่อเสนองานกฎหมายให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและให้
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ม.ป.ป.) ดังนั้นนับ
ตั้งแต่ช่วงเวลานั้นกระแสการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้นและประชาชน
เรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่อรัฐได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ไม่นานหลังจากนั้น
บริบททางการเมืองไทยยังคงไม่มีความเสถียรภาพและเกิดรัฐประหาร แต่
หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่ง
บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันการพัฒนาของรัฐในทุกภาคส่วนให้ความสำคัญต่อ
การมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่าง นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้
โดยประกาศเขตป่าชุมชน ซึ่งอนุญาตให้ผู้คนที่ยึดอยู่ในชุมชนมีส่วนร่วม

บริหารจัดการป่าโดยแต่งตั้งคณะกรรมการและกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร หรือ นโยบายการจัดการท่องเที่ยวในปัจจุบันซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีศักยภาพพัฒนาการท่องเที่ยวโดยยึดโยงกับอัตลักษณ์ของท้องถิ่น โดยรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ โดยข้อดีและความจำเป็นของกระบวนการมีส่วนร่วมคือประชาชนได้เสนอสิ่งที่ตนเองต้องการและรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ แต่ถึงแม้ปัจจุบันภาครัฐให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วม ทว่าปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏอยู่เป็นประจำและส่วนมากแสดงให้เห็นเบื้องหลังของปัญหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิธีการจัดการทรัพยากรที่ไม่ตรงกัน ในปี 2568 ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนยังคงยื่นข้อเสนอแก่รัฐให้แก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิต เช่น กรณีขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) ร่วมกับสมัชชาชุมชนคนอยู่กับป่า (สชป.) เกษพันธเกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เรียกร้องให้รัฐแก้ไขกฎหมายป่าอนุรักษ์เพื่อลดผลกระทบจากการประกาศร่างกฎเกณฑาโครงการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งออกตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กรณีสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทยคัดค้านแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล เพราะเห็นว่าเอื้อประโยชน์ต่อประมงพาณิชย์และทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลลดลง ซึ่งจะส่งผลต่อชาวประมงพื้นบ้านโดยตรง ตลอดจนอาจทำให้สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองเพราะเข้าข่ายการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing) (Policy Watch, 2568)

ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ได้นำเสนอไปนั้นยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเคร่งครัด แต่คงต้องปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

1.3 ความท้าทายในระบบประชาธิปไตยไทย

ระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กัน งานศึกษาเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตยตามหลักธรรมาภิบาล ของ ชไมพร กิติ (2564) ให้ความเห็นถึงความเกี่ยวข้องระหว่างระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งชไมพร เสนอว่า การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบของการขับเคลื่อนประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีส่วนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง ในฝ่ายของรัฐนั้นต้องใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ เพราะทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบและโปร่งใส ทั้งนี้ได้มีการนิยามคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” คือ ระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบของตัวแทน สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวไม่เน้นการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมถึงให้สิทธิร่างกฎหมาย ถอดถอนเจ้าหน้าที่การเมือง การมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย และในส่วนของการกำหนดนโยบายนั้นต้องครอบคลุมถึงการเสนอปัญหา การออกและกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล นอกจากนี้ยังมีบางกลุ่มที่เห็นว่ากระบวนการข้างต้นเป็นรูปแบบการเมืองภาคประชาชนซึ่งเป็นรูปแบบการเมืองแบบใหม่ (วิชรินทร์ ชาติศิลป์, 2552) อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกำลังถูกตั้งคำถามในหลายประเด็น เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมอาจไม่เกิดขึ้นจริงและผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมอาจไม่มีน้ำหนักเพียงพอต่อการตัดสินใจทางนโยบาย และในปัจจุบันกระบวนการมีส่วนร่วมกำลังถูกลดบทบาทลงอย่างมาก (Dacombe & Parvin, 2021)

ส่วนของประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมต้องพบกับความท้าทายอย่างมาก เพราะตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 มาจนถึงปัจจุบันเกิดเหตุการณ์รัฐประหารมากและประสบความสำเร็จมากถึง 13 ครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้หยุดชะงักหลายครั้งส่งผลต่อการพัฒนาของ

ระบอบประชาธิปไตยไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร ถึงภายหลังรัฐประหารมักนิยม
ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ตรวจสอบการ
ทำงานของคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งผู้ดำรงในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
แต่กระบวนการสรรหาผู้คนที่เข้ามาทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้
มาจากการเลือกตั้ง ทว่าเป็นการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ จึงทำให้หลายฝ่าย
ตั้งข้อสังเกตว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกิดขึ้นมาสร้างความชอบธรรมให้กับ
ระบอบเผด็จการเท่านั้น (ณรงค์ศักดิ์ เนียมสอน, 2563) ดังนั้นกระบวนการมี
ส่วนร่วมจากประชาชนรากหญ้าไปยังศูนย์กลางอำนาจโดยตรงจึงหายไป
เหลือเพียงกระบวนการมีส่วนร่วมที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้โดย
รัฐบาลเผด็จการ ซึ่งอาจเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงพิธีการเท่านั้น ภาคประชา
สังคมในประเทศไทยให้ข้อสังเกตต่อกระบวนการมีส่วนร่วมขณะอยู่ภายใต้
การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเห็นรัฐบาลที่มาจาก
การรัฐประหารตั้งแต่ปี 2557 โดยภาคประชาชนเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วม
ดังกล่าวเป็นเพียง “การมีส่วนร่วมได้เท่าที่เขากำหนด” และต้องอยู่ในขอบเขต
ที่รัฐบาลกำหนดอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็น ความยากเย็นของกระบวนการมี
ส่วนร่วมอย่างมาก (Law, 2562)

เห็นได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยของ
ประเทศไทยอยู่ในระดับที่มีผลตลอดเวลา โดยเฉพาะบริบทด้านการเมือง
ที่มีความไม่เสถียรอย่างมาก ดังนั้น การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมและ
แนวคิดการมีส่วนร่วมจึงอยู่ในความท้าทายของวงการวิชาการอย่างมาก โดย
เฉพาะทำอย่างไรให้กระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้บริบทด้านประชาธิปไตย
ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นจริง
ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด รวมถึงมีอำนาจในการประเมินผล
การกระทำนั้นๆ

หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอหลักคิดและกระบวนการ
มีส่วนร่วมในหลายภาคส่วนในบริบทไทย โดยเกี่ยวข้องกับบริบทด้านการเมือง
การพัฒนา และการจัดการทรัพยากร เพื่อแสดงให้เห็นพลวัตและแนวคิดการ
มีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และการนำมาปฏิบัติจริง รวมถึงผลของ
การปฏิบัติซึ่งเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวมี

ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม
ทั้งนี้หนังสือจะประกอบไปด้วย 8 บท

บทที่ 1 นำเสนอการนิยามของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการใน
ต่างประเทศและประเทศไทย การนำประเด็นการมีส่วนร่วมเป็นกรณีศึกษาใน
งานวิชาการ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับการเมือง
เชิงสถาบัน การมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การมีส่วนร่วมในประเด็นการศึกษาและสถาบันการศึกษา นอกจากนี้ยังกล่าว
ถึงประเด็นปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความจำเป็นของการมี
มีส่วนร่วม รวมถึงความท้าทายในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน

บทที่ 2 นำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมซึ่งปรากฏ
ในต่างประเทศและการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานให้
ผู้อ่านเข้าใจความเป็นมาและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย และเป็น
พื้นฐานสำหรับทำความเข้าใจเนื้อหาเชิงลึกในบทที่ 3-8

บทที่ 3 ประชาธิปไตยไทยกับพื้นที่การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน
นำเสนอผ่าน 3 หัวข้อคือ พัฒนาการของประชาธิปไตยไทยนับตั้งแต่เหตุการณ์
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและการ
มีส่วนร่วม รวมถึงผลกระทบความมั่นคงต่อกระบวนการมีส่วนร่วม และหลัง
จากที่ได้บทวิเคราะห์การพัฒนาของประชาธิปไตยกับบริบททางการเมือง ใน
บทที่ 4 นำเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมการเปลี่ยนแปลงกลไกการมี
ส่วนร่วม ซึ่งเป็นผลของการพัฒนาประชาธิปไตยไทย ในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่
กระบวนการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาท
ของผู้บริจาคและความร่วมมือระหว่างประเทศ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
บทที่ 5 - 6 มุ่งเน้นประเด็นเชิงลึกไปที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม โดยบทที่ 5 เป็นกรณีศึกษาการจัดการป่าไม้ของหลายภาคส่วน
เช่น ภาครัฐ เอกชน และประชาชน บทที่ 6 เป็นกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากร
ชายฝั่งและทางทะเล ผ่านการอนุรักษ์ป่าชายเลนโดยความร่วมมือของรัฐ
เอกชน และชุมชนการประมงอย่างยั่งยืนและการกำกับร่วม ไปจนถึงการ
จัดการภัยพิบัติชายฝั่งต่อมาในบทที่ 7 นำเสนอองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในท้องถิ่น ผ่านบทบาทขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นสำหรับการประสานความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้
เครื่องมือและนวัตกรรมการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ และสุดท้ายในบทที่ 8 บท
สรุปและองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนสรุปที่สะท้อนให้เห็น
แนวคิด กระบวนการมีส่วนร่วม ที่เชื่อมกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และ
การจัดการทรัพยากร และเสนอองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาเพื่อต่อยอดและ
พัฒนาทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตัวอย่าง

คำถามท้ายบทเรียนบทที่ 1

บริบทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนในไทย

คำถามวิเคราะห์ (analysis questions)

1. วิเคราะห์ปัจจัยทางประวัติศาสตร์-การเมืองที่ทำให้โครงสร้างการจัดการทรัพยากรของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมายาวนาน
2. ความท้าทายหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่ไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบัน สะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารแบบเดิมอย่างไร?
3. อธิบายความเชื่อมโยงระหว่าง ความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากร กับ คุณภาพของประชาธิปไตยไทย พร้อมยกตัวอย่างประกอบ

คำถามสังเคราะห์ (synthesis questions)

4. หากต้องออกแบบ “โมเดลการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน” สำหรับการจัดการป่าไม้ไทย ท่านจะกำหนดองค์ประกอบสำคัญอะไรบ้าง? เพราะเหตุใด?
5. ผลจากงานสัมมนา 3 วันที่สิ่งแวดล้อม ประชาธิปไตย และความเหลื่อมล้ำเข้าด้วยกัน เพื่ออธิบายว่าเหตุใดประเทศไทยจึงต้องใช้ Multi-stakeholder Participation มากกว่าระบบราชการเป็นเจ้าของทรัพยากรโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว

คำถามประเมินผล (evaluation questions)

6. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า “รัฐ” มีบทบาทมากเกินไปในการกำหนดนโยบายทรัพยากร? โปรดประเมินข้อดี-ข้อเสียของระบบดังกล่าว
7. จงประเมินข้อดีข้อเสียของกลุ่มต่างๆ (รัฐ เอกชน ประชาชน NGO และนักวิชาการ) ในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายทรัพยากร

คำถามเชิงนโยบาย (policy & application questions)

8. หากท่านมีอำนาจกำหนดนโยบาย จะปรับปรุงระบบราชการที่มีอยู่ให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร?

9. โปรดเสนอแนวทาง “ปฏิรูปสถาบัน” เพื่อรองรับการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนของประชาชน เช่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกตรวจสอบ พื้นที่สาธารณะสำหรับประชาชน

10. จากบทเรียนสากลเกี่ยวกับ Collaborative Governance ท่านคิดว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดใดมาปรับใช้มากที่สุด? เพราะเหตุใด

ตัวอย่าง

เอกสารอ้างอิง

- กรมป่าไม้. (2549). *แนวทางการดำเนินงานกิจกรรมบริหารจัดการป่าโดยการสนับสนุนจากภาครัฐ*. สำนักจัดการชุมชน กรมป่าไม้.
- กำพล ดวงประเสริฐ. (2563). *อิทธิพลของแรงจูงใจ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ การอภิปรายความรู้ และความสามารถที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย* [ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (ม.ป.ป.). *แก้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างไรให้ตรงใจประชาชน*. <https://shorturl.asia/MVecb>
- ขวัญแก้ว จันทรวีเชียร. (2557). *กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย: กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้วยกฎระเบียบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จตุรวัฒน์ ฝนิกรมย์. (2557). *การมีส่วนร่วมในกิจกรรมนักศึกษาของนักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2556*. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- จุฑามาศ วิทย์ พงษ์. (2564). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ของชาวกะเหรี่ยงหมู่บ้านบางกลอย* [ภาคินพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 8(1), 123-141.
- จุลทอน สะอาด. (2545). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนปางลึกกิ่งอำเภอแม่เปิน จังหวัดนครสวรรค์*. [วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์]. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วท.

- เจมส์ แอล. เครย์ตัน. (2551). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่า โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดย เจมส์ แอล. เครย์ตัน (วันชัย วัฒนศัพท์, ดร. ถวิลวดี บุรีกุล และผศ.ดร. เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, ผู้แปล). สถาบันพระปกเกล้า.
- ชลิตา บัณฑุวงศ์. (2543). “หัวใจ” พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของ ประมงพื้นบ้านอันดามัน. ชนนิยม.
- ชาติชาย มุกสง. (ม.ป.ป.). *เฮลิคอปเตอร์เบลล์ตอกที่จังหวัดนครปฐม*. <https://shorturl.asia/wuDPO>
- ชูศักดิ์ บำรุงสุข. (2564). สื่อออนไลน์กับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนรุ่นใหม่: การใช้ทวิตเตอร์ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ศักดิ์ เนียมสอน. (2563). ระบอบเผด็จการอยู่รอดได้อย่างไร: บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 1.ค.2567-2562. *Journal of Law and Social Sciences*, 13(2), 64-86.
- ณัฐวิชัย ดำรงศรีวงศ์. (2564). พัฒนาการ ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. *วารสารวิชาการไทยวิจัยและการจัดการ*, 2(1), 71-85.
- ธนาวิทย์ บัวฝ้าย. (2546). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชาวประมงในการจัดการประมงโดยชุมชน กรณีศึกษาอ่าวพังงา จังหวัดพังงา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่ไม่มีการตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ธนสาร ธรรมสอน. (2564). โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทข.) กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *PAAT Journal*, 3(5) 20-34.
- ธนิภา เนาวรัตน์, และชุลีรัตน์ เจริญพร. (2563). การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ในการคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติบางคล้า. *วารสารนวัตกรรมสังคม*, 3(1), 106-120.

- นพดล อธิระวงศ์ภิญโญ. (2567). แนวทางพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน. วารสารนวัตกรรมการบริหารรัฐกิจและท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, 2(1), 1-14.
- นัฐรินทร์ เกาสูตร. (2549). ชมรมชาวประมงพื้นบ้านเกาะลิบง: ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง [วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี มหาวิทยาลัยศิลปากร]. สำนักหอสมุดกลาง.
- นิตยา โพธิ์นอก. (ม.ป.ป.). นิเวศวิทยาการเมือง. <https://shorturl.asia/5fq8i>
- นิตยา เมียนมิตร, ปัสสี ประสมสินธ์, วิพัตร จินตนา, และสมเกียรติ วันทะนะ. (2549, 30 มกราคม-2 กุมภาพันธ์). การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการวางแผนการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างมีส่วนร่วม [เอกสารนำเสนอ]. การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 44, ประเทศไทย.
- ประชาไท. (2564). ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ‘สิทธิป่าของคน’ อำนาจนิยมที่ผลักดัน 2 ล้านให้เป็นศัตรูของชาติ. <https://prachatai.com/journal/91718/02/2021>
- ปราณี ชันติยศ (ป.ท.). (2543). วิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนนร่วมสมัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พิสิษฐ์ นาสี, และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). การเลือกตั้งท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่น ผ่านงานศึกษาเรื่องการเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11(3), 77-109.
- ไพสุดา ตริเดซี. (2546). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนในบ้านทุ่งสูง จังหวัดกระบี่ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์]. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช.
- ภารดี ศรีสังข์งาม. (2550). การมีส่วนร่วมในกิจกรรมนักศึกษา ของนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช]. คลังปัญญา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- มงคล จันทรส่อง. (2544). งานศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์]. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช.
- รจนา สุวรรณ. (2546). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์]. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช.
- วิสุดา เทศเมือง. (2562). การพัฒนาหนังสือความเป็นจริงเสริมในวิชาการสื่อสารพื้นฐานเพื่อการศึกษาสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี. วารสารเทคโนโลยีการศึกษา, 19(1), 1-15.
- วรรณพร ภัทรธรรมกุล. (2565). พลวัตการประทุวง: ศึกษากรณี ขบวนการต่อต้านโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chula Digital Collections.
- วรรษชล สุขชาติ. (2564). การมีส่วนร่วมทางกายเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลนครราชสีมา กรณีศึกษาการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564 เทศบาลนครราชสีมา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (2552). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย มุมมองทางนิติศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 35(2), 12-25.
- วิษชุดา วงศ์พานิชย์. (2566). การบริหารนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในชุมชน ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ, *Journal of Modern Learning Development*, 8(9), 185–200.
- วิรุณ มหิทธิกุล. (2544). บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ในท้องที่ อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์]. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช.

- วุฒิพร ลิ้มวราภัส. (2562). กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านสื่อออนไลน์ กรณีศึกษา โพสต์ทูเดย์และแนวหน้า [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- วุฒิเมศรี ไกรจริยาเวทย์. (2564). บทบาทขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม “กลุ่มนักเรียนเลว” ในการผลักดันนโยบายด้านการศึกษา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ]. สำนักหอสมุดกลาง ห้องสมุดดิจิทัล มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศศิณา ขุนทองวงศ์, ปาณิษตรา บุญส่ง, และรุ่งอรุณ หน่อคำ (2564). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อการขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ. *วารสารวิชาการวิทยาลัยสันดพล*, 7(1), 165-174.
- สมบัติ นามบุรี. (2562). ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2(1), 183-197.
- สวิต ดวงจันทร์. (2548). การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี]. งานวิทยานิพนธ์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ.
- สัญญา เคนาภูมิ, จักรี ศรีจันธิญาณ, และพระครูปลัดอำนาจ จิตรมโน. (2560). ความสัมพันธ์ระหว่างการผลักดันนโยบายสาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ. *วารสารมติเชษฐาราม*, 6(6), 327-347.
- สุมานรินทร์ พิลิ. (2561). การบริหารจัดการที่ดินของรัฐกับการขับเคลื่อนนโยบาย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชาติ ใจอารีย์. (2559). กระบวนการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนกรณีศึกษาการจัดการป่าชุมชนบ้านพุเตย จังหวัดกาญจนบุรี. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 36(1), 111-136.
- iLaw. (2562). “มีส่วนร่วมได้เท่าที่เขากำหนด” บทสรุปการมีส่วนร่วมยุคคสช. <https://www.ilaw.or.th/articles/3433>

Policy Watch. (2568). *รวบรัดค้นร่าง พ.ร.บ. ประมง ช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาล*.

<https://policywatch.thaipbs.or.th/article/agriculture-53>

Rod Dacombe & Phil Parvin. (2021). Participatory Democracy in an Age of Inequality. *Journal of Representative Democracy*, 57(2), 145-157. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2021.1933151#abstract>

ตัวอย่าง

คำถามก่อนเรียนบทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

1. ท่านเข้าใจคำว่า “การมีส่วนร่วม” (participation) อย่างไร? และแตกต่างอย่างไรกับ “การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน” (multi-stakeholder participation)?

2. การจัดการทรัพยากรในสังคมไทยจำเป็นต้องมีทฤษฎีมารองรับหรือไม่? เพราะเหตุใด “ทฤษฎี” จึงมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาที่ซับซ้อน?

3. ระหว่างแนวคิด “Collaborative Governance” กับ “Co-management” ท่านคิดว่าแนวคิดใดเหมาะสมกับสังคมไทยมากกว่า? และเพราะเหตุใด?

4. Stakeholder Theory มอง “อำนาจ” และ “ผลประโยชน์” ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร? ผู้เรียนคิดว่าเรื่องนี้สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรของไทยหรือไม่?

5. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) มีความสำคัญอย่างไรต่อการออกแบบระบบการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่? ในมุมมองของท่าน ปัจจัยสำคัญที่การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ระหว่างความไว้วางใจ (trust) ความโปร่งใส (transparency) ความเสมอภาค (equity) อำนาจร่วม (shared power) เพราะเหตุใด?

6. Governance Network ควรจะเป็นเพียง “พื้นที่ปรึกษาหารือ” หรือ “พื้นที่ร่วมตัดสินใจ”? และมีความเป็นไปได้เพียงใดในบริบทไทย?

အိတ်အိတ်





กรอบแนวคิดและทฤษฎี

บทนำ

ในอดีตกระบวนการพัฒนาประเทศของประเทศไทยและต่างประเทศไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมไว้อย่างเป็นรูปธรรม ทว่ากระบวนการมีส่วนร่วมปรากฏหลังจากทั่วโลกเริ่มเห็นถึงผลกระทบของการพัฒนา จึงกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวเพื่อมีวัตถุประสงค์ให้ผลลัพธ์ของการพัฒนาตอบโจทย์ต่อคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามกระบวนการมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการกระทำหรือกิจกรรมนั้นๆ ทั้งนี้ก่อนจะเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการหลายท่านให้กำหนดแนวคิดและทฤษฎีสำหรับใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรม ในบทที่ 2 นำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

และการนำแนวคิดทางสังคมศาสตร์มาปรับใช้กับประเด็นการมีส่วนร่วม โดยการทบทวนงานศึกษาจากนักวิชาการไทยและต่างประเทศ แต่ก่อนจะลงลึกไปถึงแนวคิดและทฤษฎีผู้เขียนจะนำเสนอพัฒนาการของการมีส่วนร่วมซึ่งเกิดมาพร้อมกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.1 พัฒนาการแนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม (multi-stakeholder participation)

2.1.1 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม

กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสื่อมโทรม โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามซึ่งเป็นฐานทรัพยากรสำคัญในการพัฒนา ประเทศโลกที่หนึ่งจนกระทั่งหลายประเทศเริ่มหันมาหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นผนวกกับกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภายหลังจากการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ใน ค.ศ. 1979 International Union for Conservation of Nature (IUCN) ร่วมกับ United Nations Environment Programme (UNEP) และ World Wildlife Foundation (WWF) ร่วมกันประกาศยุทธศาสตร์การอนุรักษ์โลก (world conservation strategy: WCS) เพื่อสนับสนุนแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ต่อมาใน ค.ศ. 1983 สมัชชาสหประชาชาติมีมติให้ตั้งคณะกรรมการโลกในประเด็นสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา โดยมีหน้าที่เสนอยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะกรรมการฯ จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียใน 5 ทวีป และจัดทำรายงาน “อนาคตที่ร่วมกันของเรา” เตรียมเสนอต่อที่ประชุมของสหประชาชาติที่จะเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1987 รายงานฉบับข้างต้นเสนอว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนา ความยากจน ความเสมอภาค อย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้ได้สรุปว่าผู้คนในปัจจุบันได้ยึดทรัพยากรซึ่งเป็นต้นทุนจากอนาคตมาใช้อย่างมากโดยไม่สนใจทรัพยากรที่เหลือสำหรับใช้ในอนาคต จึงได้จำกัดความหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้

ว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความจำเป็นของคนยุคปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความจำเป็นของคนในอนาคต” และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาจำนวน 7 ข้อ ได้แก่ (1) การพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน (2) การพัฒนาเน้นการใช้พลังงานให้น้อยลง (3) การพัฒนาต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เช่น การจ้างงาน อาหาร บ้าน น้ำ และระบบสาธารณสุข (4) ควบคุมจำนวนประชากรให้สอดคล้องกับปริมาณการผลิตของระบบนิเวศ (5) อนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (6) พัฒนาการใช้เทคโนโลยีที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (7) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระบบ รวมถึงกระบวนการทางการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

เห็นได้ว่ายุทธศาสตร์จำนวน 7 ข้อ ได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับ หลังจากนั้นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนทั่วโลกได้ดำเนินตามแนวคิดดังกล่าว (สมพร เสงชัย, 2561) ส่วนของประเทศไทยได้นำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามาใช้พัฒนาประเทศโดยกำหนดอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550 - 2554) ไว้อย่างชัดเจน ปัจจุบันแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนรู้จักกันในชื่อ SDGs หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals: SDGs) ซึ่งผ่านการรับรองจาก 193 ประเทศ และกำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 2016 - 2030

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDGs จำนวน 17 เป้าหมาย ประกอบด้วย (1) ยุติความยากจนทุกพื้นที่และทุกรูปแบบ (2) ยุติความหิวโหย ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารและส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน (3) สร้างหลักประกันการมีสุขภาพที่ดี (4) สร้างหลักประกันให้ทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพและเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างเท่าเทียม (5) บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ เพิ่มบทบาทของสตรี (6) สร้างหลักประกันเรื่องสุขภาพให้มีความปลอดภัยพร้อมใช้งานและยั่งยืน (7) สร้างหลักประกันให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานที่ทันสมัยและต้องเป็นราคาที่ผู้บริโภคซื้อได้ (8) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมถึงการจ้างงานที่มีค่าสำหรับทุกคน (9) ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมโดยให้ความสำคัญ

ตอนวัตรกรรมและยั่งยืน (10) ลดช่องว่างของความไม่เสมอภาคทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ (11) สร้างเมืองและทำให้การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และมีความยั่งยืน (12) สร้างหลักประกันโดยมีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (13) แก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (14) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน (15) ปกป้อง ป่าฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน (16) ส่งเสริมให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม (17) ส่งเสริมความเข้มแข็งของกลไกดำเนินงานของสหประชาชาติที่มีระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG MOVE, ม.ป.ป.) เห็นได้ว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจำนวน 17 ข้อเป้าหมายครอบคลุมในทุกมิติของการพัฒนา ดังนั้นการนำเป้าหมายดังกล่าวไปปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นแนวทางการพัฒนาข้างต้นจึงกำหนดแนวคิด “หุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย” (multi-stakeholder partnerships) ซึ่งมีหลักการการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม

หุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย คือ ความสัมพันธ์แบบร่วมมือโดยสมัครใจจาก ตัวแสดงของรัฐและไม่ใช่รัฐ ซึ่งผู้เข้าร่วมตกลงต้องทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้การเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลายต้องประกอบไปด้วยลักษณะ 4 ประการ ดังนี้ (1) หุ้นส่วนต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ภาคส่วน โดยมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ (2) หุ้นส่วนทุกภาคที่ตกลงทำงานร่วมกันต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการปรึกษาหารือไปจนถึงการตัดสินใจโดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน (3) หุ้นส่วนทุกภาคส่วนมีความเป็นสถาบันและอิสระ รวมถึงดำเนินการในระยะยาว (4) หุ้นส่วนทุกภาคส่วนมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมซึ่งมีความซับซ้อน (SDG MOVE, 2565)

ในประเทศไทย มีนักวิชาการนำกรอบแนวคิดมาใช้เป็นทฤษฎีในการวิจัยในหลายด้าน ยกตัวอย่างประเด็นด้านการท่องเที่ยว งานศึกษาเรื่อง A Multi-stakeholder participatory approach in community-based tourism

development: a case study from Thailand ของ W.Phanumat et al. (2024) นำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนกรณีศึกษาของประเทศไทยผ่านการทำงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ในมิติการท่องเที่ยวโดยชุมชน องค์การฯ ทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” ประสานความร่วมมือหน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชน โดยแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ระดับ ระดับชาติ เช่น หน่วยงานรัฐ สมาคมการท่องเที่ยวระดับชาติ ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทสร้างนโยบาย จัดหาเงินทุน ให้ความรู้ สร้างโอกาสทางการตลาด ส่วนระดับชุมชน เช่น กลุ่มท่องเที่ยวโดยชุมชน มีบทบาทเข้าร่วมการตัดสินใจและวางแผนการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้ งานศึกษาได้เสนอให้ องค์การฯ มีส่วนเข้าไปช่วยลดอุปสรรคการพัฒนาแนวทางดังกล่าว

การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน แต่อาจทำให้ผู้ดำเนินการกระบวนการยังไม่เห็นวิธีการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม รวมถึงอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจประเด็นดังกล่าวอย่างลึกซึ้งขั้นต่อไปจึงนำเสนอการวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและมีความเสมอภาคหรือไม่ อย่างไร

2.1.2 ระดับการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ลักษณะสำคัญของการมีส่วนร่วมคือการสื่อสารและเกิดการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเป็นการสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากพิจารณาอย่างละเอียดเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยกระบวนการในแนวลึกและแนวกว้าง แนวลึก เช่น กรณีประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งอาจจะอยู่ในกระบวนการศึกษาโครงการฯ หรืออยู่ขั้นตอนการตัดสินใจ ในส่วนแนวกว้าง เช่น กรณีปรากฏการณ์ประชาชนหรือผู้คนรู้สึกตื่นตัวกับโครงการพัฒนาของรัฐหรือเหตุการณ์ทางการเมือง ทั้งนี้ เจาะลึกพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ ดังนี้

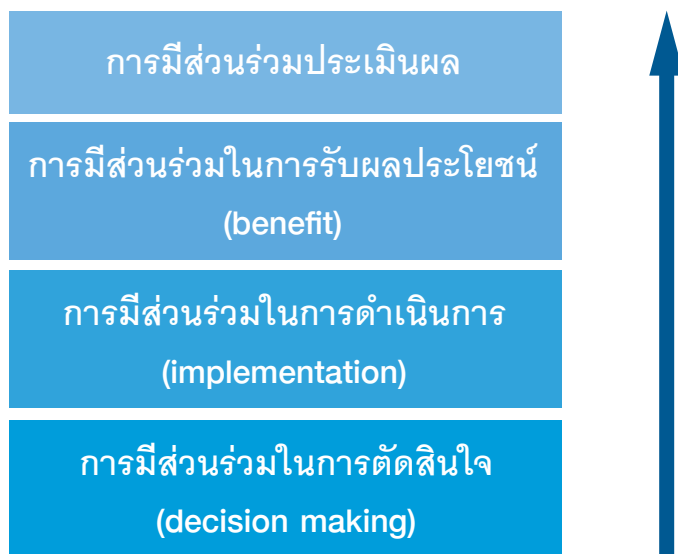
(1) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการมีอิสรภาพ โดยประชาชนจะต้องเข้าร่วมกระบวนการด้วยความสมัครใจ ในแง่หนึ่งหากเป็นการบังคับให้เข้าไปมีส่วนร่วมให้ถือว่าไม่ใช่กระบวนการมีส่วนร่วม

(2) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความเสมอภาค โดยประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในทุกกระบวนการ

(3) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของทักษะและความสามารถ สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นๆ ได้

นอกจากนี้ ในส่วนขององค์ประกอบของการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย 3 ด้าน ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน ซึ่งต้องตั้งวัตถุประสงค์ในกระบวนการมีส่วนร่วมครั้งนั้นๆ ว่าดำเนินไปเพื่ออะไร (2) การมีส่วนร่วมต้องมีการระบุกระบวนการและลักษณะของกิจกรรมอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะมีส่วนในการตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมกระบวนการหรือไม่ และ (3) การมีส่วนร่วมต้องระบุเป้าหมายของการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ต้องพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมโดยมีการแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ รูปแบบแรกแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision making) (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (participation in implementation) (3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (participation in benefit) และ (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (participation in evaluation) (ถวิลวดี บุรีกุล, 2548) ดังภาพที่ 2.1 ระดับของการมีส่วนร่วม

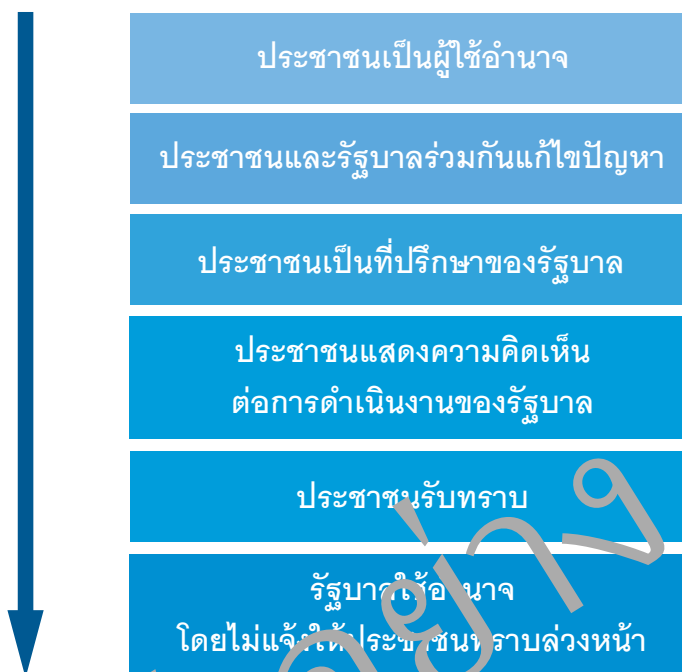


ภาพที่ 2.1 ระดับของการมีส่วนร่วม

ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล, 2549

ต่อมาในรูปแบบที่สองเป็นการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมในมิติของการเมืองและการพัฒนา (politic & development) แบ่งออกเป็น 6 ระดับเรียงระดับการมีส่วนร่วมจากมากไปถึงการมีส่วนร่วมน้อย ดังนี้ (1) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ตัวอย่าง ประชาชนเข้ายึดสถานที่ราชการ โดยให้เหตุผลเป็นการเรียกร้องอะไรประเด็นที่ดิน คนได้รับผลกระทบ (2) ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยอำนาจทั้งสองตัวแสดงอยู่ระดับเดียวกัน (3) ประชาชนเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะรับความคิดเห็นจากประชาชน เช่น กรณีตั้งคณะกรรมการโดยมีกรรมการจากทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน รวมถึงภาคประชาชน (4) ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของของรัฐบาล ทว่ารัฐบาลอาจไม่นำความเห็นไปปฏิบัติจริง (5) ประชาชนรับทราบซึ่งเป็นรูปแบบรัฐบาลแถลงการณ์ในวาระสำคัญเพื่อให้ประชาชนรับทราบเท่านั้น และ (6) รัฐบาลใช้อำนาจโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า อย่างไรก็ตามในมิติทางการเมืองได้มีการตั้งข้อสังเกตต่อกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งบางกรณีไม่มีประสิทธิภาพและไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ซึ่งเรียกว่าการมีส่วนร่วมแบบชายขอบ โดยเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ฝ่ายหนึ่งมีทรัพยากรมากกว่าจึง

ทำให้มีสิทธิในการตัดสินใจมากกว่าฝ่ายอื่น (สมบัติ นามบุรี, 2562) ดังภาพ
ที่ 2.2 ระดับการมีส่วนร่วมในมิติของการเมืองและการพัฒนา



ภาพที่ 2.2 ระดับการมีส่วนร่วมในมิติของการเมืองและการพัฒนา

ที่มา: สมบัติ นามบุรี, 2562

นอกจากนี้ยังมีแนวคิด “บันไดสู่การมีส่วนร่วมของพลเมือง” ซึ่งแสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและพลเมืองซึ่งอยู่บนความไม่เท่าเทียมกัน และได้วิพากษ์การมีส่วนร่วมที่ดำเนินการโดยรัฐด้วย แนวคิดดังกล่าวปรากฏในงานศึกษาเรื่อง A ladder of citizen participation ของ อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) ซึ่งตั้งคำถามต่อกระบวนการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 8 ขั้นบันได ได้แก่ (1) ขั้นถูกจัดกระทำ (manipulation) (2) ขั้นบำรุงรักษา (therapy) (3) ขั้นรับฟังข่าวสาร (information) (4) ขั้นปรึกษา (consultation) (5) ขั้นปลอมใจ (partnership) (6) ขั้นเป็นหุ่นส่วน (placation) (7) ขั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทน (delegated power) และ (8) ขั้นควบคุมโดยประชาชน (citizen control) ดังนี้

1. ขั้นถูกจัดกระทำ เป็นขั้นที่กลุ่มมีอำนาจตั้งคณะกรรมการ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทว่าการมีส่วนร่วมข้างต้นเป็นสัญลักษณ์เท่านั้น ประชาชนที่อยู่ในกระบวนการไม่มีสิทธิตามที่ผู้มีอำนาจกล่าวอ้าง

2. ขั้นบำรุงรักษา เปรียบเสมือนการบำบัดอาการป่วยของสังคมโดยการมีส่วนร่วม แต่ไม่ตั้งคำถามถึงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่ออาการป่วยนั้นๆ เปรียบเทียบกับการรักษาผู้ป่วยจิตเวช ที่เรียกร้องให้พวกเขาปรับตัว แต่ไม่พิจารณาโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อพวกเขา

3. ขั้นรับฟังข่าวสาร สิทธิพลเมืองรับรู้ข่าวสารหรือมีช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามในกระบวนการนี้มีข้อสังเกตว่าอาจเป็นการสื่อสารทางเดียว โดยที่ผู้มีอำนาจไม่มีการรับฟังและนำไปปฏิบัติ ดังนั้นประชาชนผู้รับข้อมูลข่าวสาร จึงไม่มีอำนาจต่อรอง

4. ขั้นปรึกษา เป็นขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมที่มากกว่าการให้ข้อมูลประชาชน แต่เป็นการแสดงความเห็นโดยให้ประชาชนทำแบบสอบถาม จัดประชุมรับฟังอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการนี้ไม่มีกลไกสำหรับติดตาม ก็จะทำให้ประชาชนเป็นเพียงสถิติ ประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยไม่มีอะไรรับประกันว่าความคิดเห็นของพวกเขาจะนำไปสู่สิ่งที่เขาต้องการ

5. ขั้นปลอบใจ ผู้มีอำนาจได้คัดเลือกบุคคลมาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ แต่ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการ และท้ายที่สุดการตัดสินใจได้อยู่ที่ผู้มีอำนาจเท่านั้น

6. ขั้นเป็นหุ้นส่วน เป็นขั้นตอนที่เริ่มมีการกระจายอำนาจผ่านการเจรจาต่อรอง โดยฝ่ายผู้มีอำนาจและประชาชนได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน และทำข้อตกลงอย่างชัดเจน ที่สำคัญประชาชนมีอำนาจต่อรองและดำเนินการตามข้อเสนอซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ลงนาม

7. ขั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทน ประชาชนได้รับมอบอำนาจเพื่อจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการนำไปสู่การปฏิบัติจริง ดังนั้นประชาชนจะเป็นฝ่ายตัดสินใจและผู้มีอำนาจต้องรับฟังเงื่อนไขเหล่านั้น

8. ขั้นควบคุมโดยพลเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมขั้นตอนนี้ ประชาชนเป็นเจ้าของทุกกระบวนการ ตั้งแต่การเริ่มต้นนโยบายจนถึง

บริหารตัดสินใจนโยบาย ไปจนถึงการกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

อาร์นสไตน์ (Arnstein) ยังเสนอว่าขั้นที่ 1 และ 2 ประชาชนยังไม่เข้าไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีสิทธิตัดสินใจที่แท้จริง ซึ่งเปรียบเป็นการ “มีส่วนร่วมเทียม” ต่อมาขั้นที่ 3 - 5 เป็นกระบวนการเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในบางกระบวนการ ทว่าบางกระบวนการยังสงวนอำนาจให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเรียกว่า “การมีส่วนร่วมระดับพิธีกรรม” สุดท้ายขั้นที่ 6 - 8 เป็นพัฒนาการของระดับการมีส่วนร่วม ไปจนถึงประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทนซึ่งในแง่หนึ่งประชาชนคือผู้ใช้อำนาจ ดังภาพที่ 2.3 **บันได 8 ขั้นการมีส่วนร่วม** ดังนั้นอำนาจที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยคือการกระจายอำนาจไปยังผู้ด้อยโอกาสเพื่อให้พวกเขามีสิทธิกำหนดนโยบายรวมถึงการมีส่วนร่วมในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (สะอาด ศรียวรณ์, 2563)



ภาพที่ 2.3 บันได 8 ขั้นการมีส่วนร่วม
ที่มา: สะอาด ศรียวรณ์, 2563

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มส่วนหนึ่งพัฒนามาจากกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน และระบุการมีส่วนร่วมยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต่อมา ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนได้พัฒนามาเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจำนวน 17 ข้อ (SDGs) ซึ่งผ่านการรับรองจาก 193 ประเทศ ทั้งนี้เป้าหมายการพัฒนาในปัจจุบันได้เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของหลายภาคส่วน ซึ่งอาจแบ่งกว้างๆ คือ ภาครัฐ เอกชน และประชาชน ผ่านความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย ซึ่งมีหลักการการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม อย่างไรก็ตามหลักการข้างต้นยังขาดการพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ทางอำนาจของภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นจึงมีงานศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมโดยพิจารณาไปถึงการเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มทางสังคม และศึกษาว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้จริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเรื่อง A ladder of citizen participation ของ อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ระดับ

2.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองโดยความร่วมมือ

หลังจากที่ได้นำเสนอพัฒนาของกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างในกระบวนการ ในหัวข้อนี้นำเสนอการมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองโดยความร่วมมือ ยกตัวอย่างแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance) และการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (governance network)

2.2.1 การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

ปัจจุบันการแย่งระหว่างรัฐและเอกชนเริ่มมีความไม่ชัดเจน และมีระยะที่หัดแคบมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น และเกิดองค์กรไม่แสวงหากำไรเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสังคม ด้วยเหตุนี้ทำให้การดำเนินการหรือการกระทำของรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน แนวคิดการบริหาร

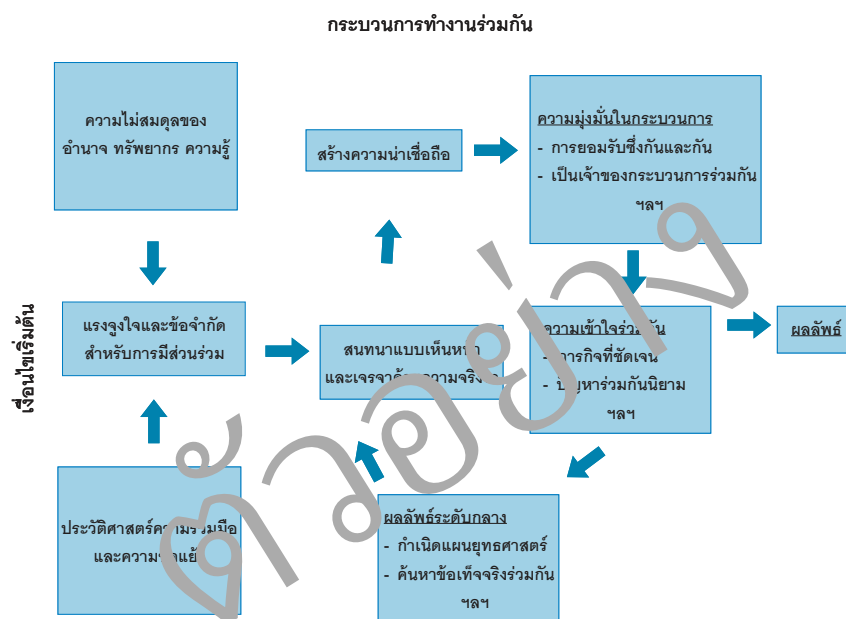
จัดการของรัฐในรูปแบบ “การจัดการปกครองแบบร่วมมือ” ทดแทนการแก้ไขรูปแบบการตัดสินใจและการเผชิญหน้าของความขัดแย้งเหมือนในอดีตที่แสดงให้เห็นภาพขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชน

ปัจจุบันมีการนิยามความหมายการจัดการปกครองแบบร่วมมือไว้อย่างหลากหลาย เช่น เป็นกระบวนการขององค์กรสำหรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรที่แก้ไขได้ยาก กระบวนการของความร่วมมือที่ก้าวข้ามองค์กรซึ่งเพียงองค์กรเดียวแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ เป็นกระบวนการทางการปกครองโดยมีหน่วยงานรัฐมากกว่าหนึ่งหน่วยงานดำเนินงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียนอกจากรัฐเพื่อเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและนำไปสู่ฉันทามติร่วมกัน งานศึกษาเรื่องการจัดการปกครองร่วมมือกัน (collaborative governance) ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ของ คอริ การ์จี (2561) เสนอว่างานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดการปกครองแบบร่วมมือซึ่งปรากฏในโลกวิชาการประกอบไปด้วยห้ามุมมอง โดยมุมมองแรก คือ **การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในฐานะการจัดการเชิงสถาบัน** ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการปกครองที่รวมตัวกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่งผลให้เกิดอำนาจที่สถาบันกำหนดต่อมาในมุมมองที่สอง **การจัดการปกครองแบบร่วมมือในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง** วิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมระหว่างกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่ายโดยมีส่วนทำให้เกิดทุนทางสังคมและอำนาจความร่วมมือ มุมมองที่สาม **การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในฐานะพันธมิตรทางนโยบาย** ให้ความสำคัญในประเด็นการก่อตัวของนโยบายที่สัมพันธ์กับการก่อตัวของพันธมิตรซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ทั้งนี้การร่วมมือกันของกลุ่มพันธมิตรส่งผลต่อความร่วมมือผลักดันนโยบายและทำให้กลุ่มพันธมิตรมีขนาดใหญ่ขึ้น มุมมองที่สี่ **การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในฐานะกระบวนการพัฒนา** มุมมองนี้ให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและองค์กรในกระบวนการของความร่วมมือ ทว่าเน้นความสำคัญในการเจรจาและต่อรองเพื่อให้เกิดฉันทามติร่วมกันและบรรลุเป้าหมายที่กำหนด มุมมองที่ห้า **การจัดการปกครองแบบร่วมมือในฐานะ**

จากหามุมมองข้างต้น เห็นได้ว่ามีจุดรวมอย่างน้อยหนึ่งประการ คือ เน้นกระบวนการที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาสัมพันธ์กันเพื่อดำเนินการกระทำทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง และไม่ให้ความสำคัญต่อกลุ่มใดเป็นการเฉพาะ อโคก พลบารุง (ม.ป.ป.) เสนอว่าปัจจัยที่สร้างแนวความคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือไปสู่การปฏิบัติประกอบไปด้วย 3 ประการ ได้แก่ (1) การจัดโครงสร้างและสถาบัน (institutional arrangement) เกี่ยวข้องกับระบบการปกครองซึ่งเอื้อให้เกิดความร่วมมือและการตัดสินใจ โดยพิจารณาจากกฎหมาย นโยบาย กรอบกติกา ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ารัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจหรือไม่ อย่างไร (2) ลักษณะผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders characteristics) โดยแต่ละกลุ่มต้องเคา พความเห็นของตนและกัน ที่สำคัญคือการรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relation) ระหว่างรัฐและกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่รัฐ นอก จากนี้ รัฐต้องลดอำนาจลงเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและแรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการ และ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders relation) เป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่ความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยผู้มีส่วนได้เสียต้องเกิดความเชื่อใจกันอย่างมาก เพราะจะนำไปสู่ฉันทามติและพันธกิจที่ชัดเจนและที่สำคัญคือรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

අයුතු ලෙස

ความคิดเห็นเพียงอย่างเดียว (4) กระบวนการประชุมต้องเป็นรูปแบบคณะกรรมการหรือเป็นเวทีสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงได้ (5) กระบวนการต้องสร้างฉันทามติหรือเจรจาเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน และ (6) เน้นการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ เห็นได้ว่า 6 รูปแบบข้างต้นแตกต่างจากการเจรจาระหว่างรัฐและประชาชนในรูปแบบเก่าที่ต้องการฝ่ายแพ้และชนะ รัฐไม่เป็นฝ่ายตัดสินใจฝ่ายเดียว ทว่าภาคประชาชนและเอกชนมีส่วนในการตัดสินใจ



ภาพที่ 2.4 แบบจำลองการกำกับดูแลแบบความร่วมมือ

ที่มา: Chris Ansell & Alison Gash, 1969

งานวิชาการหลายชิ้นได้นำแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือมาใช้ศึกษาประเด็นทางสังคม เช่น งานศึกษาเรื่องการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance) กับการนำนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่: กรณีศึกษาคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ของ นิติพัฒน์ ชี้อติ (2563) ได้ศึกษารูปแบบการดำเนินงานร่วมกันของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิต อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิด

ร่วมมือของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตอำเภอกระทุ่มแบน โดยผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ เริ่มจากคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ภายใต้กรอบการดำเนินงานของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับพื้นที่ พ.ศ. 2561 ซึ่งเน้นบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาชน ถึงแม้คณะกรรมการฯ อาศัยอำนาจทางกฎหมายในการทำงานและควบคุมการทำงานลักษณะบนลงล่าง แต่ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือกลับเป็นการดำเนินงานในแนวระนาบ ซึ่งมีปัจจัยสนับสนุน คือ รัฐ เอกชน และประชาชนมีทรัพยากรเป็นของตนเองและเพียงพอต่อการทำงาน ในส่วนของกระบวนการตัดสินใจ คณะกรรมการฯ ได้รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดฉันทานุมัติของทุกฝ่ายนำไปสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อห้ามติ ทว่าการตัดสินใจดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การดำเนินงานของ คณะกรรมการฯ มีการตั้งเป้าหมายและกำหนดผู้มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจน และ ผลการศึกษา ส่วนของปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ผู้นำให้ความสำคัญกับงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายในคณะกรรมการฯ (2) มีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจนทั้งในระดับประเทศและจังหวัด (3) กิจกรรมส่งผลให้เกิดความร่วมมือกัน (4) ผู้จัดการเครือข่ายเข้าใจการบริหารงานในภาพรวม จากตัวอย่างงานศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือเน้นสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและต้องสร้างฉันทามติร่วมกัน

2.2.2 การจัดการปกครองแบบเครือข่าย

ลำดับถัดมาคือแนวการจัดการปกครองแบบเครือข่ายหรือเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน แต่การจัดการปกครองแบบเครือข่ายเน้นไปที่การสร้างเครือข่ายและให้เครือข่ายนั้นได้เข้ามาบริหารจัดการแทนรัฐในบางประเด็น การบริหารงานข้างต้นเกิดจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี 2545 มุ่งสร้างคุณค่าของสังคม (public value) และต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้งานวิชาการหลายชิ้นที่ให้คำจำกัดความและสาระสำคัญของ

การจัดการปกครองแบบเครือข่าย โดยแบ่งออกเป็น 5 ประการ ได้แก่ (1) เครือข่ายมีลักษณะแนวราบและมีรูปแบบที่ชัดเจนและแน่นอน ทั้งนี้ตัวแสดงในเครือข่ายได้แก่ ภาครัฐ เอกชน ประชาชน ต้องพึ่งพาอาศัยและใช้ทรัพยากรซึ่งกันและกัน แต่ในขณะเดียวกันจะมีพื้นที่ในการแสดงบทบาทของตนเอง และไม่มีฝ่ายใดที่ควบคุมหรืออยู่เหนือกว่าอย่างชัดเจน (2) ตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายได้มีการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันและต้องต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนวัตถุประสงค์ให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด ทั้งนี้การเจรจาไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ฉันทามติที่เป็นเอกฉันท์ แต่ปฏิบัติกรร่วมกันบน “ความเห็นพร้อมเท่าที่ทุกฝ่ายรับได้” (3) การเจรจาเพื่อหาข้อตกลงดำเนินไปตามกรอบแนวคิด ความตระหนักรู้ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ ชุดหนึ่งซึ่งทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน ดังนั้นการทำงานของเครือข่ายต้องอยู่บนคุณลักษณะเชิงคุณค่า ซึ่งมีบรรทัดฐานที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน หรือกล่าวได้ว่าการทำงานร่วมกันอยู่ในกรอบ “กิจกรรมร่วม” (4) การทำงานของเครือข่ายมีระบบการกำกับดูแลตนเอง ไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา กฎหมาย ระบบตลาด ดังนั้นการขับเคลื่อนประเด็นหนึ่ง ๆ ต้องตั้งอยู่บนความดีและฐานทรัพยากรของเครือข่าย ทั้งนี้ระบบการกำกับดูแลร่วมกันย่อมมีพลวัตตามตามประเด็นการเจรจา (5) เป้าหมายของการดำเนินงานต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม (วสันต์ เหลืองประภัสร์ เลิศคณะ, 2557)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ยกตัวอย่างรูปแบบการจัดการปกครองแบบเครือข่ายอย่างเป็นรูปธรรมจำนวน 6 รูปแบบ คือ (1) การทำสัญญาในการให้บริการ (service contract) โดยรัฐทำสัญญาให้บริการโดยให้ผู้รับจ้างรับไปดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริการเครือข่าย ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและ ผู้รับจ้างมีรูปแบบหนึ่งต่อหนึ่ง เช่น สำนักงานประกันสังคมและโรงพยาบาลเอกชนร่วมมือกันให้บริการรักษานักงานของบริษัทที่เป็นสมาชิก (2) ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เป็นลักษณะการทำงานของเครือข่ายเพื่อลดภาระงานของรัฐบาล โดยประกอบด้วยหลายฝ่ายและทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานบริการสาธารณะของรัฐ เช่น โครงการสนามบินนานาชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยระบบงานย่อย เช่น ระบบตั๋ว ระบบสายพานลำเลียง โดยให้เอกชนดำเนิน

การแทน (3) เครือข่ายเฉพาะกิจ (ad hoc) เป็นการบริหารของรัฐเมื่อเผชิญกับสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์เหตุฉุกเฉิน เช่น เกิดโรคระบาด ภัยพิบัติ ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ โครงการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรจากภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม เข้าร่วมดำเนินการมากกว่า 20 องค์กร (4) ตัวแทนการให้บริการ (channel partnership) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐร่วมมือกับบริษัทเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร ช่วยให้บริการสาธารณะของรัฐ เช่น บริษัทจำหน่ายรถยนต์มีส่วนช่วยจัดทำทะเบียนรถให้กับผู้ซื้อและจัดทำเอกสารเสียภาษีให้กับกรมสรรพากร (5) การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะ (information dissemination) โดยภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ร่วมกันเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับประชาชน (6) ทูตสายในการเชื่อมโยงองค์กรต่าง ๆ (civic switchboard) โดยรัฐเป็นตัวกลางและใช้เครือข่ายสนับสนุนองค์กรซึ่งให้บริการแก่ประชาชนทรพยากร เช่น กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ให้คำแนะนำธุรกิจที่ต้องการข้อมูลผลิตภัณฑ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2552)

เห็นได้ว่าการจัดการปกครองแบบเครือข่ายด้านหนึ่งคือการลดภาระการให้บริการสาธารณะของรัฐ อีกด้านหนึ่งคือกระบวนการดึงให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการทางนโยบายและการให้บริการสาธารณะของรัฐ และเป็นการปรับเปลี่ยนการทำงานของรัฐบาลรูปแบบใหม่ที่ซึ่งไม่กำหนดให้ภาครัฐเป็นศูนย์กลาง

2.3 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

หลังจากได้กล่าวทฤษฎีการมีส่วนร่วมทำให้เห็นว่าประการสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามาอยู่ในกระบวนการและดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ในหัวข้อนี้นำเสนอการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเบื้องต้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับทำความเข้าใจประเด็นการมีส่วนร่วมแบบเจาะลึกต่อไป งานศึกษาการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียที่โด่งดังของ ฟรีแมน (Freeman, 1984) เสนอว่าไว้ในหนังสือ Strategic Management: A Stakeholder Approach เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียหมายถึงกลุ่มคนที่สร้างและได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ โดยผู้มี

ส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประกอบด้วย ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้า ผู้จัดหาวัตถุดิบ และผู้บริหาร และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับองค์กรจะครอบคลุมมากกว่า เช่น ผู้ถือหุ้น ลูกค้าประจำ ผู้บริโภค สื่อ พนักงาน สถาบันการเงิน นักสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐบาล

อย่างไรก็ตามการจำแนกและแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกระทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับประเด็นที่ต้องการศึกษา หากพิจารณาในการบริหารธุรกิจ อาจแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของบริษัทโดยตรง เช่น พนักงาน ลูกค้า คู่ค้า คู่แข่งทางการค้า กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรอง ประกอบด้วยบุคคลรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับบริษัท เช่น องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ชุมชนโดยรอบ (ประภาพร นุบผา, 2563) หากพิจารณากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในแง่ของการดำเนินโครงการและนโยบายของรัฐ อาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มเช่นกัน คือ (1) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลัก เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่อผลของนโยบายโดยตรง เช่น ชุมชนได้ประโยชน์จากโครงการธนาคารชุมชน หรืออาจเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่อผลของนโยบายทางอ้อม เช่น รัฐบาลได้คะแนนนิยมเพิ่มเติมจากการดำเนินโครงการประชานิยม (2) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรอง ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบรองลงไปจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลัก (รัชตะ ตั้งศิริพจน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, 2546) ในด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีการดำเนินโครงการที่รัฐกำหนดได้มีการจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเช่นกันซึ่งนิยามว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยแบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งแยกออกเป็นกลุ่มผู้เสียประโยชน์และกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ (2) ผู้ที่รับผิดชอบจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็นเจ้าของโครงการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน และผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (3) ผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐเพื่อมาทำหน้าที่พิจารณารายงานโดยเฉพาะ (4) หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน

สถาบันการศึกษา และนักวิชาการอิสระ (6) สื่อมวลชน (7) ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ยังให้แนวทางการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นขั้นตอนสำหรับสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างดำเนินโครงการ โดยแบ่งออกเป็น 5 กระบวนการ ได้แก่ (1) การศึกษาบริบทของพื้นที่ (2) การระบุผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต้องพิจารณาความเป็นตัวแทนที่แท้จริง ความหลากหลาย และครอบคลุม กลุ่มเปราะบาง (3) ระบุคุณลักษณะและจัดกลุ่มผู้มีส่วนร่วม (4) ระบุและกำหนดระดับการมีส่วนร่วม (5) กำหนดเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ต่อบริบท (ประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566, 2566)

เห็นได้ว่าการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต้องพิจารณาจากบริบทของกิจกรรมที่กำลังดำเนินการ โดยมีทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในภาพกว้างและแนวลึก รัชตะ ตั้งศิริพัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร (2546) เสนอขั้นตอนการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียซึ่งประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ (1) ระบุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการมีส่วนร่วม อย่างชัดเจน (2) ค้นหาผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีด้วยกันหลายวิธี เช่น การประชาสัมพันธ์ จัดสัมมนา (3) ศึกษาลักษณะของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อดำเนินการประเมินและประกอบการตัดสินใจ (4) ศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ เพื่อนำมาประเมินความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม (5) ประเมินอำนาจ ความสนใจและอิทธิพลของผู้มีส่วนได้เสีย (5) การประเมินแนวทางและนำสิ่งที่ได้จากการศึกษามาใช้

ในประเทศไทยมีงานศึกษาที่นำประเด็นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมค่อนข้างหลากหลาย เช่น งานศึกษาเรื่องข้อเสนอจากผู้มีส่วนได้เสียต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ของ คณาด์ คันธมธุรพจน์ และคณะ (2561) ได้สำรวจข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ โดยผลการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

ที่อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมมีความเห็นต่อกระบวนการใน 4 ประเด็น เช่น รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความหลากหลายและยืดหยุ่น ควร มีกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้สิ่งที่ น่าสนใจคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงทัศนะต่อกระบวนการมีส่วนร่วมตาม บทบาทของตนเอง เช่น กลุ่มพิจารณารายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เห็นว่าในประเด็นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นไม่ควรดำเนินการรูปแบบอย่าง เป็นทางการเพียงอย่างเดียว แต่ควรจัดเป็นกลุ่มย่อยหรือเข้าไปคลุกคลีกับ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่าไม่ควรจำกัด เวลาในการแสดงความคิดเห็น ในผู้ได้รับผลกระทบถกเถียงกันจนกว่าจะได้ ข้อยุติ

2.4 แนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่ได้รับความนิยมใช้ในการมีส่วนร่วม

นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ได้พยายามนำแนวคิดของนักสังคม ศาสตร์อื่นๆ มาประยุกต์ใช้สำหรับการศึกษากิจกรรมมีส่วนร่วม โดยทำให้เห็นถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม เช่น บริบททางกาย เมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ โดยนำบริบทของสังคมในช่วงเวลานั้นๆ มาพิจารณาประกอบ ลำดับต่อไปจะ ยกตัวอย่างแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่มีนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาการ มีส่วนร่วมในประเด็นทางสังคม ได้แก่ ทฤษฎีทุนทางสังคม อานาจ ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

2.4.1 ทุนทางสังคม

ทุนทางสังคม (social capital) เป็นแนวคิดที่นักสังคมศาสตร์ นิยมใช้สำหรับอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม นักวิชาการอย่าง อัดัม และ รอนเซวิช (Adam & Roncevic) เสนอว่าทุนทางสังคมเป็นทฤษฎีทางสังคม ศาสตร์ ซึ่งปรากฏในงานวิชาการมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 นอกจากนี้ วัตสัน และ ปาปามาร์กอส (Watson and Papamarcos) เห็นว่าแนวคิดทุนทางสังคม เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาของนักวิชาการชื่อดังอย่างเอมิล ดูว์ไคม์ (Emile Durkheim), คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) อย่างไรก็ตามนักวิชาการส่วนมากเห็นตรงกันว่านักสังคมวิทยาชื่อ ฮานีฟาน

(Hanifan) ได้เริ่มใช้คำว่าทุนทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรมเป็นคนแรก โดยนำมาอธิบายค่านิยมของสังคมและการคบหา ความเห็นใจของกันและกัน รวมถึงการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคล (เกษรศิริ อรุณชัยพร, 2559) ต่อมาได้มีนักวิชาการทางสังคมศาสตร์หลายท่านพยายามพัฒนาแนวคิดทุนทางสังคมจนทำให้แนวคิดข้างต้นเผยแพร่และได้รับความนิยมในเวลาต่อมา โดยในที่นี้จะยกตัวอย่างนักวิชาการทางสังคมศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ท่าน

บุคคลแรก **ปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu)** นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) จึงทำให้เขาให้ความสำคัญกับชนชั้นทางสังคม โดยเห็นว่าทุนสิ่งหนึ่งที่แสดงความไม่เท่าเทียมทางสังคม งานศึกษาของเขามีอิทธิพลต่อวงการวิชาการสังคมศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา อย่างกว้างขวาง เช่น งานศึกษาเรื่อง Outline of a theory of practice ซึ่งใช้ชนชั้นเมืองกลางเป็นกรณีศึกษา และนำเสนอทฤษฎีปฏิบัติ (practice theory) ฮาบิทัส (Habitus) ทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital) หรืองานศึกษาเรื่อง Distinction: a social critique of the judgement of taste ที่นำเสนอระบบวัฒนธรรมซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเกิดชนชั้นในสังคม

ในส่วนแนวคิดเรื่องทุน **บูร์ดิเยอ (Bourdieu)** เสนอว่าหากจะทำความเข้าใจสังคม ต้องเข้าใจลักษณะของทุน ซึ่งไม่ได้หมายถึงทุนที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังรวมแรงงาน ความรู้ที่สะสมไว้ในตัวบุคคล โดยเขาได้แบ่งทุนออกเป็นทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางวัฒนธรรม **ทุนทางเศรษฐกิจ (economic capital)** คือทรัพย์สินในรูปแบบของ เงิน ที่ดิน และสิ่งของที่มีมูลค่าและแลกเปลี่ยนเป็นเงินได้ **ทุนทางสังคม (social capital)** คือความสัมพันธ์ทางสังคมในสถาบันทางสังคมต่างๆ รวมถึงการสร้างเครือข่ายระหว่างบุคคล และ**ทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital)** คือ ความรู้ รสนิยม ทักษะเฉพาะที่อยู่ภายในตัวตนของมนุษย์ ทั้งนี้ทุนทางวัฒนธรรมยังรวมถึงวัตถุ เช่น งานศิลปะ โบราณวัตถุ ฯลฯ ตลอดจนการถูกยอมรับจากวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ (Richardson, 1986) ทั้งนี้ บูร์ดิเยอ (Bourdieu) เห็นว่าทุนเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางวัฒนธรรม ไม่มี

ลักษณะตายตัวหรือหยุดนิ่ง แต่ได้สัมพันธ์กันและแลกเปลี่ยนกันได้ ซึ่งเรียกว่า “การแปรเปลี่ยนของทุน” เช่น ในสังคมหนึ่งมีบุคคลร่ำรวย (ทุนทางเศรษฐกิจ) ใช้ทรัพย์สินของเขาไปซื้องานศิลปะที่มีชื่อเสียง ซึ่งเป็นงานศิลปะ (ทุนทางวัฒนธรรม) ที่สังคมยอมรับและให้คุณค่า ดังนั้นจึงทำให้บุคคลนั้นได้รับการยอมรับในสังคม ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าเขานั้นได้ใช้ทุนทางเศรษฐกิจเป็นเส้นทางเข้าถึงทุนทางวัฒนธรรมและทำให้เขาได้รับการยอมรับมากขึ้น

ลำดับต่อมา **เจมส์ โคลแมน (James Coleman)** นักสังคมวิทยาและนักวิจัยเชิงประจักษ์ชาวสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความสนใจและศึกษาสังคมวิทยา นโยบายสาธารณะ งานของเขาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมเป็นที่รู้จักในวงกว้าง โดยเฉพาะงานศึกษาเรื่อง Foundations of Social Theory (1990) ที่อธิบายทฤษฎีทุน โดยเขาเสนอให้แยกทุนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ทุนมนุษย์ (2) ทุนกายภาพ และ (3) ทุนทางสังคม (Wikipedia, n.d.) ทั้งนี้ เจมส์ โคลแมน (James Coleman) ยังมีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคม โดยเขาเห็นทุนทางสังคมไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งที่อยู่ในตัวตนของมนุษย์ แต่อยู่ใน “โครงสร้างความสัมพันธ์” ระหว่างบุคคลหรือชุมชน ซึ่งแสดงออกมาด้วยความเชื่อใจหรือการอยู่ร่วมกัน นั่นคือลักษณะเครือข่าย ในส่วนของทุนมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน เพราะทุนมนุษย์เป็นทักษะซึ่งสะสมอยู่ในตัวของบุคคล นอกจากนี้ยังได้ยกตัวอย่างโครงสร้างทางสังคมที่เอื้อให้เกิดทุนทางสังคม เช่น ภิชากรรม สถานบันศึกษาส่งผลให้ผู้ปกครองของเด็กที่อยู่ในสถานศึกษาเดียวกันได้รู้จักกัน และตัวอย่างทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นในครอบครัวและชุมชนซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาของเยาวชนในชุมชนและการศึกษาในสถาบันการศึกษา (Coleman, 1998)

สุดท้าย **โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam)** นักรัฐศาสตร์ ผู้ที่พัฒนาแนวคิดทุนทางสังคมซึ่งได้รับความนิยมจากหมู่นักวิชาการทางสังคมศาสตร์อย่างมาก โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) ได้แสดงทัศนะถึงประเด็นทุนกายภาพ คือสิ่งที่มนุษย์ได้ลงทุน ส่วนทุนทางสังคม คือ เครือข่ายทางสังคม และบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนตอบแทน (social network and norm of reciprocity) ทั้งนี้เครือข่ายทางสังคมได้มีทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนที่เป็นทางการ เช่น สมาคม ฯลฯ และส่วนที่ไม่เป็น

ทางการ เช่น กรณีกลุ่มเพื่อนได้นัดหมายสังสรรค์ในวาระสำคัญ ฯลฯ ทั้งนี้ เครือข่ายทางสังคมข้างต้นจะดำเนินไปโดยความเชื่อใจกัน ทั้งนี้เขาได้เสนอเพิ่มเติมว่าเครือข่ายทางสังคมส่งผลต่อมนุษย์ในมิติที่แตกต่างกันและเชื่อมโยงกับทุนทางสังคม เช่น งานวิจัยของเขาในประเทศสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า บุคคลใดมีเครือข่ายทางสังคมมากจะทำให้มีรายได้จากการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เขายังได้ตั้งข้อสังเกตต่อการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารซึ่งจะทำให้รูปแบบของเครือข่ายและทุนทางสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2555)

นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้นนำเสนอแนวคิดทุนทางสังคมในมิติที่แตกต่างกัน ส่วนของ บูร์ดิเยอ (Bourdieu) ซึ่งได้สร้างข้อเสนอโดยให้มองว่าทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง แต่ยังแปรเปลี่ยนเป็นทุนอื่นๆ เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรม สจวร์ต เจมส์ โคลแมน (James Coleman) เสนอว่าทุนทางสังคม คืออยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยโครงสร้างทางสังคมมีส่วนช่วยให้เงินทุนดังกล่าว และ **โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam)** ได้เสนอว่าทุนทางสังคมเกี่ยวข้องกับเครือข่ายทางสังคมอย่างแนบแน่นและเกี่ยวข้องกับการเชื่อใจ และยังชี้ให้เห็นด้วยว่าเครือข่ายทางสังคมนั้นสัมพันธ์กับทุนทางสังคมอย่างแยกไม่ออก

ทุนทางสังคมกับการมีส่วนร่วม

หลังจากที่ได้ทราบแนวคิดทุนทางสังคมของนักคิดทั้ง 3 ท่าน ต่อมาจะวิเคราะห์แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมกับทุนทางสังคมให้เห็นเป็นประจักษ์ อย่างที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่าความหมายของการมีส่วนร่วมอาจนิยามอย่างกว้างได้ว่า “การสื่อสารสองทาง” โดยเป็นลักษณะการสื่อสารที่เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนหลายกลุ่ม และทุนทางสังคมคือโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์และมนุษย์กับชุมชน ทั้งนี้มนุษย์ได้ใช้ทุนทางสังคมเป็นเครื่องมือในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำที่แตกต่างกัน หรือทุนทางสังคมอาจเป็นปัจจัยหลักในการให้บุคคลหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งอาจจำแนกได้หลายลักษณะ ในลำดับแรกจะวิเคราะห์กิจกรรมทางการเมืองกับทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมเพื่อให้เห็นปรากฏการณ์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

นักวิชาการหลายท่านได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจ เช่น อาร์นสไตน์ (Arnstein) เสนอการมีส่วนร่วม 8 ขั้นบันได โดยกลุ่มที่อยู่ในขั้นบันไดระดับต่ำสุดคือ “การมีส่วนร่วมเทียม” และระดับสูงสุดคือ “การมีส่วนร่วมที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน” ดังนั้น หากเทียบเคียงกรณีการจัดทำนโยบายสำหรับการพัฒนาประเทศ และแนวคิดของ อาร์นสไตน์ (Arnstein) ที่เสนอการมีส่วนร่วม 8 ขั้นบันไดนั้น โดยนำระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวมาวิเคราะห์ อาจพบว่าบุคคลบางกลุ่มอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมระดับขั้นเป็นหุ้นส่วนตั้งแต่เริ่มกระบวนการจัดทำนโยบาย แต่คนบางกลุ่มอาจอยู่ในระดับ “การมีส่วนร่วมเทียม” ในการนี้ หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมระดับที่แตกต่างกัน คงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ทุนทางสังคม” ที่เป็นลักษณะเครือข่ายทางสังคมคือส่วนหนึ่งที่ทำให้ตนเองเข้าไปอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมในระดับนั้น งานศึกษาเรื่องเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษของ นวพลน้อย ตรีรัตน์ และภาคภูมิ วาณิชกะ (2556) ซึ่งเป็นวิจัยที่ดำเนินการภายใต้โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป เป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ข้างต้น โดยเขาให้อธิบายการเปิดหลักสูตรอบรมผู้บริหารระดับสูงในประเทศไทย ซึ่งผู้สมัครเข้าอบรมหลักสูตรดังกล่าวต้องเป็นข้าราชการ นักการเมือง ที่อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง กรณีเป็นหน่วยงานเอกชนจะต้องเป็นผู้บริหารที่มีชื่อเสียง โดยสาเหตุของการเปิดหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงมักอ้างเหตุผลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ทว่าในความเป็นจริงการดำเนินการของหลักสูตรข้างต้นมุ่งให้เกิดการสร้างเครือข่ายทางสังคมระหว่างกลุ่มผู้บริหารที่เข้ารับการอบรม ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงทำให้เป็นการกระจุกตัวของผู้มีอำนาจที่ใช้ความสัมพันธ์หรือทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อรับสิทธิประโยชน์ที่เหนือกว่าคนกลุ่มอื่น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อกลุ่มชนชั้นให้แบ่งปันผลประโยชน์กัน มากกว่าจะเป็นการแข่งขันซึ่งอาจทำให้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่เพียงในกลุ่มชนชั้นนำเท่านั้น ที่สำคัญเครือข่ายทางสังคมดังกล่าวได้ลดโอกาสการแข่งขันของ “กลุ่มคนภายนอก” นั่นคือประชาชนทั่วไป (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556)

อย่างไรก็ตามยังมีกิจกรรมทางสังคมอื่นๆ ที่นักสังคมศาสตร์มักหยิบแนวคิดทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น การเลือกตั้งท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่น ผ่านงานศึกษาเรื่อง การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น ของ พิธิษฐ นาฮี และชัยพงษ์ สำเนียง (2556) ที่ให้เห็นเครือข่ายและการสร้างเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นฐานคะแนนสำหรับสนับสนุนให้ตนได้รับเลือกตั้ง กลุ่มแรก คือ เครือญาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการเลือกตั้งในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น เขตเลือกตั้งในหมู่บ้านที่มีกลุ่มเครือข่ายของตนอาศัยอยู่ ต่อมาคือ กลุ่มเครือข่าย พวกพ้อง หรือเพื่อน โดยนักการเมืองท้องถิ่นใช้เครือข่ายข้างต้นสำหรับระดมทรัพยากร เช่น แรงงาน ทุน ฯลฯ ดังนั้นการมีเครือข่ายและพวกพ้องที่กว้างขวาง และมากพอจะแปรเป็น “ทุน” จะใช้เป็นฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งได้สุดท้าย คือกลุ่มทรัพยากร หรือเป็น “กลุ่มทางสังคมที่มีปัญหาเหมือนกัน” โดยกลุ่มนี้เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีปัญหาร่วมกัน และผลักดันเองให้เข้าไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพวกเขาเห็นว่าการเมืองภาคประชาชนมีเพียงอย่างเดียว ไม่ทำให้ปัญหาที่กำลังเผชิญกับแก้ไข แต่ต้องเปิดทางให้คนเข้ามาอยู่ในกระบวนการด้วยงานศึกษาเรื่องการศึกษาปัจจัยทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาวะของกลุ่มผู้สูงอายุในการประชุมชน: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ของ กาญจน์ จำนงค์บุญ (2566) เป็นงานศึกษาที่นำแนวคิดทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมมาใช้วิเคราะห์ประเด็นด้านสุขอนามัยของกลุ่มผู้พิการ โดยงานศึกษาพบว่า ทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อการดูแลสุขภาวะของผู้พิการประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ (1) ภาวะผู้นำและความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อนายกเทศมนตรี (2) เครือข่ายและความไว้วางใจ (3) ฟังหาความรู้ และ (4) ปัจจัยต่างตอบแทนหรือการแบ่งปันทรัพยากร โดยทุนทั้ง 4 ยังส่งผลให้ชุมชนได้สร้างเครือข่ายสำหรับดูแลผู้พิการและได้สร้างความรู้ซึ่งกลายเป็นทุนที่อยู่ในตัวมนุษย์อีกด้วย

สรุปได้ว่าทุนทางสังคมเกี่ยวข้องกับประเด็นการมีส่วนร่วมอย่างแยกไม่ออก ซึ่งทุนดังกล่าวเป็นปัจจัยที่นักสังคมศาสตร์นำมาวิเคราะห์ว่าส่งผลให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการใด และใน

กิจกรรมทางสังคมหรือไม่ อย่างไร และการมีส่วนร่วมนั้นอยู่ในระดับใด ทั้งนี้ มนุษย์ยังสร้างทุนทางสังคมผ่านการสร้างเครือข่ายทางสังคมกับตัวแสดงทางสังคมต่าง ๆ เพื่อเป็นช่องทางให้ตนเข้าไปอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในมิติอื่น ทุนทางสังคม ได้เป็นช่องทางสำหรับให้มนุษย์ได้แบ่งปันทรัพยากรกันและกันและขับเคลื่อนสังคมไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ

2.4.2 อำนาจ

อำนาจ (power) เป็นแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่นักวิชาการนำมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคม โดยมักเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมือง สถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ความหมายของอำนาจยังคงไม่หยุดนิ่ง โดยนักวิชาการได้นิยามความหมายไว้แตกต่างกัน เช่น แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เห็นว่าอำนาจอยู่ที่ตัวบุคคลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการควบคุมการกระทำของบุคคลอื่นให้ทำตามที่ตนเองต้องการ อย่างไรก็ตาม มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) กลับเห็นว่าไม่มีบุคคลใดที่ถือครองอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม แต่อำนาจอยู่ในทุกมิติในความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านการสร้างวาทกรรมความรู้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมหรือพัฒนาของอำนาจมากขึ้น รวมถึงการทำงานของอำนาจนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อประเด็น “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” (power relation) ซึ่งหมายถึงอำนาจที่อยู่ในตัวแสดงผ่านการปฏิบัติสัมพันธ์ทางสังคม ดังที่ มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) ได้เสนอว่าอำนาจได้อยู่ในทุกมิติของชีวิตมนุษย์ หรือ อันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ได้เสนอว่าอำนาจไม่ได้ระบอบอยู่ในกฎหมายเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในระบบวัฒนธรรมหรือเรียกว่า “การครอบงำทางวัฒนธรรม” (cultural hegemony) (วิชุดา ผาทอง, 2567)

ในหัวข้อนี้จะเน้นวิเคราะห์แนวคิดอำนาจและการมีส่วนร่วมผ่านแนวคิดของอำนาจ และวาทกรรมของ มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) นักวิชาการชื่อดังชาวฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดของเขาถูกนำไปใช้ในหลายสาขาวิชา โดยเฉพาะ แนวคิด “วาทกรรม” ถูกใช้อย่างแพร่หลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยส่วนมากนักคิดมักให้ความหมายของวาทกรรม คือ การ

ปฏิบัติของการพูด การเขียน ผลผลิตในทางปฏิบัติของการพูด การเขียน
อย่างไรก็ดีหากพิจารณาโดยลงรายละเอียด ฟูโกต์ (Foucault) ให้ความสนใจ
สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังของวาทกรรมไม่ว่าจะเป็น ความรู้ ความจริง ระบบ
ความคิด ระเบียบ สัญญา ความหมายของสิ่งต่าง ๆ นอกจากนี้วาทกรรมยัง
เป็นตัวแทน (representation) ที่รับรองว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องผ่านการ
แสดงของภาษา ในแง่นี้วาทกรรมจึงไม่ใช่สิ่งที่เกิดมาด้วยตัวของมันเอง แต่
เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากหลายองค์ประกอบ และมักมาพร้อมการรับรองบาง
สิ่งว่า “ถูกต้อง” และ เป็น “ความจริง” (อนุสรณ์ อุณโณ และคณะ, 2558) ซึ่ง
เกิดการผลิตซ้ำและทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้วาทกรรมในที่สุด
เช่น การกำหนดมาตรฐานของสังคมถึงความ “ปกติ” และให้ตัวแสดงทาง
สังคมอื่น ๆ เชื่อและปฏิบัติตาม ในแง่นี้วาทกรรมของสังคมที่ปกติจึงผลัก
ความหมายมาตรฐานทางสังคมอื่นให้ “กลายเป็นอื่น” (the other) ซึ่งไม่มี
ความปกติ ยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม กรณี “วาทกรรมการอนุรักษ์
ทรัพยากรในสังคมไทย” ซึ่งยุคหนึ่งสังคมส่วนมากให้ความหมายการอนุรักษ์
ทรัพยากรป่าไว้ว่า “ป่าปลอดคน” โดยแยกมนุษย์ออกจากป่าหรือ เพราะเห็น
ว่ามนุษย์เป็นผู้ทำลายป่า ดังนั้นจึงเกิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติที่ห้าม
ไม่ให้กลุ่มคนท้องถิ่นอาศัยอยู่ วาทกรรมการอนุรักษ์ข้างต้นได้ทำให้เกิดกันหรือ
ลดทอนการอนุรักษ์ทรัพยากรไป ความหมายอื่น ๆ ออกไป เช่น นักวิชาการ
และหลายกลุ่มงานเห็นตรงกันว่ามนุษย์อยู่กับป่าได้และยังเป็นผลดีต่อการ
อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย

งานศึกษาเรื่องวาทกรรมและอุดมการณ์เกี่ยวกับป่าในสังคม
ไทย ของ กมลรัตน์ เพ็ชรขาวเขียว (2560) ได้ใช้แนวคิดวาทกรรมของ มิเชล
ฟูโกต์ (Michel Foucault) วิเคราะห์อุดมการณ์ป่าในสังคมไทย โดยผลการ
ศึกษาพบความหมายเกี่ยวกับป่าในวาทกรรมสาธารณะ ดังนี้ (1) “ป่า คือ
ทรัพย์สินของประเทศ” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินส่วนรวมของประชากรไทยและ
มีหน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายดูแล ซึ่งความหมายดังกล่าวนำไปสู่ความหวงแหนและ
ผูกพันระหว่างป่ากับคนบางกลุ่ม ส่วนการใช้ประโยชน์ภายใต้คำนิยามนี้
ป่าเป็นทรัพยากรที่ตอบสนองให้คนในประเทศหรือกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น
โดยการใช้ประโยชน์ต้องไม่มีการทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

อย่างไรก็ดี การเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าจะเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่งไม่ทำให้ระบบนิเวศเสียหาย (2) “ป่า” คือทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเป็นทุนทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งในระบบทุนนิยม ดังนั้นป่าจึงเป็นทรัพยากรที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและยกระดับชีวิตของประชากรไทยได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่มักให้ความหมายป่าในลักษณะข้างต้น ส่วนมากเป็นกลุ่มนายทุนผู้มีรายได้น้อย และประชาชนซึ่งไร้ที่ดินทำกิน ทั้งนี้ ป่า ในความหมายข้างต้น จึงขัดแย้งกับวาทกรรม ป่าคือทรัพย์สินของประเทศ และ (3) “ป่า” หรือ “ป่าไม้” ในพื้นที่จริง ในความหมายนี้ ป่าหรือป่าไม้เป็นวิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งคนในชุมชนนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีการนิยามความหมายของการอนุรักษ์ป่าโดยสัมพันธ์กับ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผ่านการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ ในแง่นี้เห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ ในเขตป่าดำเนินควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในป่าของคนผู้อยู่อาศัยเดิม

จากตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่า มีการขั้ว ซึ่งความหมาย “ป่า กับวาทกรรมสาธารณะ” กันอย่างเข้มข้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างความชอบธรรม สำหรับการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การแบ่งชิงของวาทกรรมป่าไม้มักมี ให้เห็นนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และหากวาทกรรมใดเป็นวาทกรรมหลัก ที่มีคนส่วนใหญ่เชื่อ เป็นความจริง มักจะทำให้วาทกรรมเกี่ยวข้องกับป่า อื่น ๆ กลายเป็นวาทกรรมรองหรือ “กลายเป็นอื่น” และมีอำนาจในการต่อรอง น้อยกว่า

หากนำกรณีการวิเคราะห์วาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าข้างต้น มาพิจารณาในหลักคิดของกระบวนการมีส่วนร่วม จะพบว่าหากช่วงเวลาใด “วาทกรรมป่าคือทรัพยากรของประเทศเป็นวาทกรรมหลัก” ซึ่งทำให้ผู้คนใน สังคมส่วนใหญ่เชื่อ มักจะทำให้กลุ่มคนที่ต้องการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อผล ประโยชน์ของตนเองและชุมชนถูกกีดกันให้กลายเป็นอื่นและไม่มีอำนาจ เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว หรือ อาจอยู่ใน กระบวนการมีส่วนร่วมระดับ “การมีส่วนร่วมเทียม” ตามแนวคิดของ อาร์น สไตน์ (Arnstein) โดยเฉพาะคนชายขอบซึ่งมักไม่มีอำนาจในการบริหาร ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น งานศึกษาหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นว่าในบางกรณี

รัฐเองเป็นผู้สร้างวาทกรรมเพื่อกระตุ้นคนในพื้นที่ออกจากการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้หรือแยกชุมชนออกจากพื้นที่ป่า โดยอ้างถึงเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรและความมั่นคงของประเทศ (เฉลิมชัย ปัญญาดี, 2551)

จากการนำเสนอแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่ได้รับความนิยมใช้ในงานมี ส่วนร่วม โดยมุ่งนำเสนอแนวคิดทุนทางสังคมและอำนาจ เห็นได้ว่าแนวทางข้างต้นนำมาประกอบการวิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือระดับของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่อยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมในประเด็นทางสังคม อย่างไรก็ตามยังมีแนวคิดทางสังคมศาสตร์จำนวนมากที่นำมาวิเคราะห์ควบคู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งไม่ได้นำเสนอในที่นี้

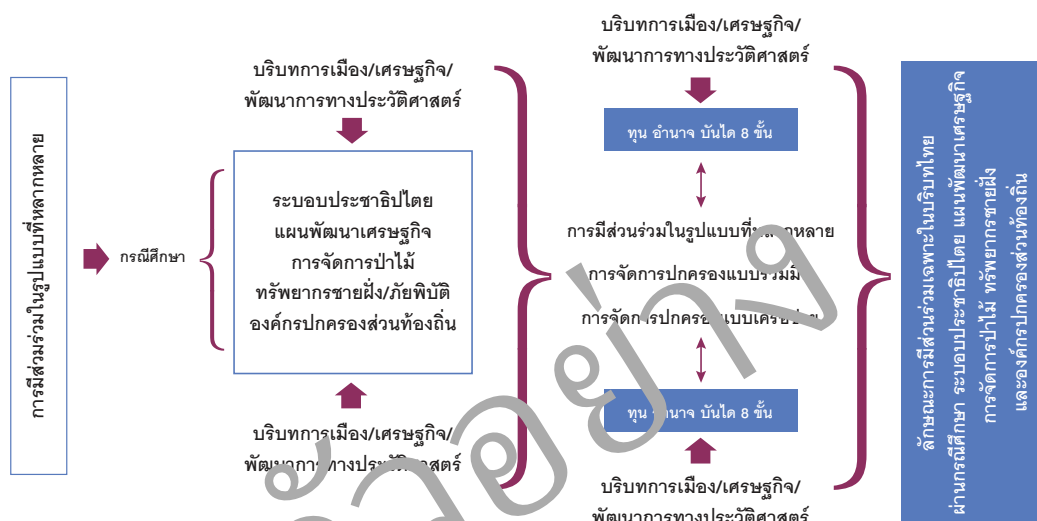
2.5 การพัฒนารอบแนวคิดและทฤษฎี

จากการนำเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การพัฒนาแนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลากหลายกลุ่ม การมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองโดยความร่วมมือและ การจัด การปกครองแบบเครือข่าย รวมถึงการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เห็นว่า นักวิชาการหลายฝ่ายพยายามให้ความหมายและสร้างทฤษฎีสำหรับการทำความเข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยและสังคมโลก ในหนังสือเล่มนี้ขอเสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมไม่เพียงเป็นกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นและการกระทำจากรัฐ เอกชน และประชาชนเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยนำแนวคิดเรื่อง “ทุนทางสังคม” และ “อำนาจ” มาพิจารณาประเด็นการมีส่วนร่วมของบริบทในประเทศไทยด้วย เพราะแสดงให้เห็นบันได 8 ขั้นการมีส่วนร่วมของ อาร์นสไตน์ (Arnstein) ซึ่งเป็นแนวคิดระดับสากล

แม้ปัจจุบัน รัฐพยายามจัดการปกครองรูปแบบใหม่ โดยเน้นความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนผ่านการจัดการปกครองแบบร่วมมือและการจัดการปกครองแบบเครือข่าย แต่ในบริบทของประเทศไทยต้องพิจารณา “ระดับ” การเข้าถึงการมีส่วนร่วม ซึ่งสัมพันธ์กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของสังคมไทยอย่างมาก ดังที่จะวิเคราะห์ในบทต่อไป และหากพิจารณาแนวคิดทุนทางสังคม และอำนาจเพิ่มเข้ามาด้วยจะทำให้เห็นมิติของ

ระดับการมีส่วนร่วมในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ในหนังสือเล่มนี้ได้วิเคราะห์ผ่านการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการป่าไม้ และการบริหารทรัพยากรชายฝั่ง รวมถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะศูนย์กลางของความร่วมมือ ดังภาพแสดงกรอบแนวคิด **ภาพที่ 2.5**

ภาพกรอบแนวคิดทฤษฎี



คำถามท้ายบทที่ 2

คำถามวิเคราะห์ (analysis questions)

1. อธิบายความแตกต่างเชิงโครงสร้างระหว่าง Collaborative Governance, Co-management และ Governance Network พร้อมยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้แต่ละแนวคิดในประเทศไทย
2. วิเคราะห์ว่าทฤษฎี Stakeholder Theory ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ด้านอำนาจและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร
3. จงวิเคราะห์ว่าทำไมการจัดการทรัพยากรในไทยจึงมักเกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในระดับพื้นที่ โดยใช้กรอบแนวคิดจากบทนี้ประกอบคำอธิบาย

คำถามสังเคราะห์ (synthesis questions)

4. หากต้องออกแบบ “โครงการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนสำหรับบริบทไทย” โดยใช้กรอบทฤษฎีในบทนี้ ท่านจะสังเคราะห์องค์ประกอบใดให้เป็นแกนหลัก?
5. ใช้แนวคิด Polycentric Governance หรือ Commons Theory (Ostrom) ผสานเข้ากับ Multi-stakeholder Participation เพื่อออกแบบระบบการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่หนึ่งของไทย
6. ผสานแนวคิด Governance Network และ Deliberative Democracy เพื่อสร้างรูปแบบใหม่ของ “เวทีสาธารณะเชิงนโยบาย” ที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

คำถามประเมินผล (evaluation questions)

7. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า “Collaborative Governance” เหมาะกับบริบทไทยมากกว่า “Co-management”? จงให้เหตุผลเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ

8. ประเมินจุดแข็ง-จุดอ่อนของแต่ละกรอบแนวคิดที่นำเสนอในบทนี้ (stakeholder theory, collaborative governance, governance network) เมื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

9. จงวิพากษ์ว่าเหตุใด “ทฤษฎีตะวันตก” เช่น Governance Network หรือ Collaborative Governance จึงต้องปรับให้สอดคล้องกับสังคมไทยก่อนนำมาใช้จริง

คำถามเชิงนโยบายและการประยุกต์ใช้ (policy & application questions)

10. หากรัฐบาลต้องการปรับปรุงระบบการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใสและมีความหมายมากขึ้น (meaningful participation) ควรใช้นโยบายใดบ้างที่อิงจากทฤษฎีในบทนี้?

11. นำกรอบ Polycentric Commons Governance มาประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบองค์ประกอบของ “คณะกรรมการร่วมหลายภาคส่วน” ในการจัดการป่าไม้ หรือทรัพยากรชายฝั่ง

12. หากต้องสร้างระบบติดตาม ประเมินผลการมีส่วนร่วม (participation effectiveness indicators) ท่านจะกำหนดตัวชี้วัดสำคัญ 3-5 ตัวจากแนวคิดทฤษฎีใดในบทนี้?

เอกสารอ้างอิง

- เกษรศิริ อรุณชัยพร. (2559). ทูทางสังคม. *วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง*, 5(2), 13-20.
- เฉลิมชัย ปัญญาดี. (2551). *ผลกระทบวาทกรรมนโยบายรัฐต่อการตั้งถิ่นฐานและการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูง*. สถาบันพระปกเกล้า.
- กมลรัตน์ เพ็ชรขาวเขียว. (2560). *วาทกรรมและอุดมการณ์เกี่ยวกับป่าในสังคมไทย* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กาญจนา จำนงค์บุญ. (2566). *การศึกษาปัจจัยทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาวะของกลุ่มผู้สูงอายุพิการในชุมชน: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คนางค์ คันธมธรรพจน์, กานดา ปิยะจันทร์, และฉวีชัย วิบุ. ผลประเสริฐ. (2561). ข้อเสนอจากผู้มีส่วนได้เสียต่อกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ. *Veridian E-Journal Sripakorn University*, 11(3), 363-382.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). *การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*. สถาบันพระปกเกล้า.
- นิติพัฒน์ ชี้อติ. (2563). *การจัดการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) กับการนำนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่: กรณีศึกษาคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. (31 สิงหาคม 2566). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 211 ง หน้า 14-30.

- ประภาพร บุญผา. (2563). อิทธิพลของการเปิดเผยข้อมูลบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักการกำกับดูแลกิจการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อการเปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์]. คลังปัญญามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2556). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิสิษฐ์ นาสี, และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). การเลือกตั้งท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่น ผ่านงานศึกษาเรื่องการเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(3). 77-109.
- รัชตะ ตั้งศิริพัฒน์, และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร. (2546). การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย. *วารสารวิชาการสวนดุสิต*, 12(6), 865-875.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชาย ชัยชีพ, ชัยวินี เลิศพลาย, ศศิธร ทองจันทร์ และอินทพร แสงอรุณ. (2557). โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหาร จากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาภาคความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่ [สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชุดา ผาทอง. (2567). ทฤษฎีความสัมพันธ์เชิงอำนาจ: บทวิเคราะห์กรณีศึกษาสังคมร่วมสมัย. *วารสารนวัตกรรมสังคมศาสตร์*, 1(5), 34-44.
- สมบัติ นามบุรี. (2562). ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2(1), 183-197.
- สมพร แสงชัย. (2561). วิวัฒนาการแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 14(2), 96-111.
- สะอาด ศรีวรรณ. (2563). การศึกษาองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มจังหวัดภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 [วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม]. สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. (2555). คอลัมน์พิเศษ: สรุปสาระสำคัญจาก Robert D.Putnam Democracy and Social Capital: What's the connection?. *วารสารวิจัยสังคม*, 35(1), 1-21.

อโศก พลบำรุง. (ม.ป.ป.). แนวคิดการประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance). หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

อนุสรณ์ อุณโณ, จันทนี เจริญศรี, และสุวิสา ยุกะนันท์. (2558). *อ่านวิพากษ์ มิเชล ฟูกูเกต์*. สำนักพิมพ์สยามและคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

SDG MOVE. (2565). *SDG Vocab 59 Multi-stakeholder Partnership-หุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย*. <https://www.sdgmovement.com/09/09/2021/sdg-vocab-59-multi-stakeholder-partnerships/> SDG MOVE. (ม.ป.ป.). ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs. <https://www.sdgmovement.com/intro-to-sdgs/>

Wikipedia. (n.d.). *James Samuel Coleman*. [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=เจมส์ ซามูเอล โคลแมน&oldid=1229176891](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=เจมส์_ซามูเอล_โคลแมน&oldid=1229176891)

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Chris Ansell, & Alison Gash. (1969). Collaborative Governance in Theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.

- James S. Coleman. 1998. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(1). 95-120.
- Richardson, J. (1986). *THE FORMS OF CAPITAL* Pierre Bourdieu
Richardson, J., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood.
- W.Phanumat, N. Sangsnit, C.Mitrchob, S.keasang & P.Noithammaraj. (2024, 23-25 September). *A multi-stakeholder participatory approach in community-based tourism development: a case study from Thailand*. Sustainable Development and Planning 2024, Seville.

ตัวอย่าง

คำถามก่อนเรียนบทที่ 3

ประชาธิปไตยไทยกับพื้นที่การมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน

1. ท่านนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” อย่างไร? และในมุมมองของท่าน “ประชาธิปไตยเชิงตัวแทน (representative democracy)” แตกต่างจาก “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)” อย่างไร?
2. เพราะเหตุใดหลังไทยเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้ง เพิ่มพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงจำกัด?
3. ท่านคิดว่าโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทยส่งผลต่อการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนอย่างไร?
4. ในมุมมองของท่าน “พื้นที่สาธารณะ” (public sphere) มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือไม่? เพราะเหตุใด?
5. ท่านเห็นว่ากลไกของชุมชนเมืองต้องถึง และองค์กรอิสระต่างๆ ควรมีบทบาทเพียงใดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ?
6. ควรสัมพันธ์ระหว่าง “ประชาธิปไตย-ความโปร่งใส-การมีส่วนร่วม” ในการกำหนดนโยบายคืออะไร?
7. ท่านคิดว่า Multi-stakeholder Participation จะขับเคลื่อนนโยบายตั้งต้นจากโรงพยาบาลในไทยได้หรือไม่?

“

การพัฒนาไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยพลังของรัฐฝ่ายเดียว
แต่ต้องเกิดจากพลังของทุกภาคส่วนที่ร่วมสร้างความเปลี่ยนแปลง

”

สุรัชย์ เจนประโคน

การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน
**MULTI-STAKEHOLDER
PARTICIPATION**



Siam
chullamonthon
Publishing
ราคา 370 บาท

ISBN 978-616-95054-5-7



9 786169 505457