



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
E-mail: jppissues@gmail.com



Public participation and modern local governance: A new conceptual framework toward participatory public administration

Sakda Wongjiranan

Wanyai District Office Mukdahan Province

*Corresponding author's e-mail: SAKDA.WO67@ac.th

ARTICLE INFO

Article history:

Received: November 8, 2025

Revised: December 11, 2025

Accepted: April 30, 2026

Keyword: Public Participation,
Local Governance, Good
Governance, Modern Public
Administration

ABSTRACT

This article aims to analyze the concepts, roles, and significance of public participation in local governance, as well as to propose directions for enhancing participatory mechanisms in the context of modern local administration. Based on a review of academic literature and related studies, the analysis reveals that public participation is a vital component of democratic governance and good governance. It serves not only as a means of checks and balances but also as a foundation for transparency, accountability, and inclusiveness in local decision-making processes. Forms of participation range from information sharing and consultation to joint decision-making and oversight, each reflecting different degrees of citizen empowerment and trust between the state and the people.

However, promoting public participation in Thailand continues to face several challenges, including limited access to information, weak communication channels, insufficient civic capacity, and fragmented participatory structures. To address these issues, the article proposes the development of an "Integrated Participatory Governance Framework" that combines digital participation tools with community-based engagement mechanisms. Such an approach would strengthen good governance, enhance citizen trust, and foster sustainable democratic local governance.

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารท้องถิ่นสมัยใหม่: กรอบคิดใหม่สู่การบริหารภาครัฐ แนวมีส่วนร่วม

ศักดา วงศ์จิรนนท์

ที่ทำการปกครองอำเภอห้วยใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร

*Corresponding author's e-mail: SAKDA.WO67@ac.th

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: November 8, 2025 Revised: December 11, 2025 Accepted: April 30, 2026 คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน, การปกครองส่วนท้องถิ่น, ธรรมาภิบาล, การบริหารภาครัฐสมัยใหม่	บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวคิด บทบาท และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเสนอแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารท้องถิ่นสมัยใหม่ โดยอาศัยการทบทวนเอกสาร งานวิจัย และแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล โดยมีบทบาททั้งในฐานะกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุล และเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกได้ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การให้คำปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ไปจนถึงการควบคุมหรือตรวจสอบ ซึ่งแต่ละระดับสะท้อนถึงระดับอำนาจและความไว้วางใจที่ประชาชนได้รับ อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในประเทศไทยยังคงเผชิญอุปสรรคหลายประการ เช่น การขาดช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การเข้าถึงข้อมูลที่จำกัด ความไม่ต่อเนื่องของกลไกการมีส่วนร่วม และการขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทของตนในระบบการปกครองท้องถิ่น บทความเสนอให้การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตควรมุ่งเน้นการสร้าง “โครงสร้างการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ” ที่ผสมผสานการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลกับกลไกภาคประชาชน เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความรับผิดชอบร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐได้โดยตรง แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมได้เป็นเพียงกลไกเสริมของประชาธิปไตยเชิงตัวแทน (Representative Democracy) เท่านั้น แต่ยังเป็น “ประชาธิปไตยเชิงมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐอย่างแท้จริง

การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันได้พัฒนาไปสู่รูปแบบ ธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Local Governance) ซึ่งมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่เน้นความร่วมมือ (Collaboration) และเครือข่าย (Network Governance) ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาหลายประการ ทั้งในด้านโครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และความพร้อมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างระบบสนับสนุนที่ช่วยให้การมีส่วนร่วมเป็นจริงได้มากกว่าการเป็นเพียงรูปแบบเชิงสัญลักษณ์

ดังนั้น บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พัฒนาการของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับการบริหารท้องถิ่นในยุคดิจิทัล โดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจของประชาชน อันจะนำไปสู่การบริหารท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และมีประสิทธิภาพในระยะยาว

พัฒนาการทางแนวคิดจากประชาธิปไตยเชิงตัวแทนสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

พัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่มีการปรับเปลี่ยนและขยายขอบเขตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการก้าวข้ามจากรูปแบบดั้งเดิมของ ประชาธิปไตยเชิงตัวแทน (Representative Democracy) ไปสู่แนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งกว่าของพลเมือง หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม Valentina URSU (2018)

1. ประชาธิปไตยเชิงตัวแทน รากฐานดั้งเดิม

ประชาธิปไตยเชิงตัวแทน หรือบางครั้งเรียกว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายในโลกยุคใหม่ หลักการสำคัญคือประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะ เลือกตั้งผู้แทน (Elected Representatives) เข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจแทนในการตัดสินใจทางการเมือง การออกกฎหมาย และการบริหารประเทศในสภาหรือฝ่ายบริหาร

ลักษณะสำคัญ ของการเลือกตั้ง เป็นกลไกหลักในการถ่ายโอนอำนาจจากประชาชนไปยังผู้แทน เน้นบทบาทของชนชั้นนำทางการเมือง การตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ในมือของนักการเมืองและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนมักจำกัดอยู่แค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หลังจากนั้นการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ มักมีน้อย (KPI, "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฐานคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม") ข้อบกพร่องที่ถูกวิจารณ์ ขาดการตรวจสอบโดยประชาชน: อาจนำไปสู่การทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือการตัดสินใจที่ไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ ผู้แทนกลายเป็นชนชั้นนำ ผู้แทนอาจขาดความเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างหรือความต้องการของ

ประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่ปัญหาความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Deficit) Massimo Tommasoli (2005)

2. การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การวิพากษ์วิจารณ์ต่อข้อจำกัดของประชาธิปไตยเชิงตัวแทน นำไปสู่การเรียกร้องและพัฒนาแนวคิด ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีเป้าหมายเพื่อ ขยายรูปแบบ วิธีการ และขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น วัชรรา ไชยสาร (2553)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เน้นการให้โอกาสพลเมืองได้ เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง และเป็นรายบุคคล ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา ไม่ใช่เพียงแค่ผ่านผู้แทนที่ถูกเลือกเท่านั้น (Wikipedia, "Participatory democracy") วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองสาธารณะ เปลี่ยนพลเมืองจากผู้ที่ไม่สนใจแต่ปัญหาส่วนตัว ให้เป็นพลเมืองสาธารณะที่ใส่ใจและครุ่นคิดถึงสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว (Index Copernicus) เสริมสร้างความชอบธรรมการมีส่วนร่วมของพลเมืองสามารถช่วยแก้ไขปัญหา "ความขาดดุลทางประชาธิปไตย" และนำไปสู่การกำกับดูแลที่ดีขึ้น (IIED) พัฒนาภาคประชาสังคม ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ และเรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหา จิราภพ ทวีสูงส่ง (2566)

3. กลไกและแนวทางของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่ได้มุ่งแทนที่ประชาธิปไตยเชิงตัวแทนโดยสิ้นเชิง แต่ทำหน้าที่ เสริม (Supplement) และ เติมเต็ม (Complement) ให้กลไกการทำงานของระบบตัวแทนมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น Julia Keugten (2021)

รูปแบบการมีส่วนร่วมที่สำคัญ

1. การลงคะแนนเสียงโดยตรง เช่น การทำประชามติ (Referendum) หรือ การริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน (Citizen-Initiated Legislation) ซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่ยังคงมีอยู่ในระบบสมัยใหม่

2. สมัชชาพลเมือง (Citizens' Assemblies/Mini-publics) เป็นการสุ่มเลือกตัวอย่างประชาชนที่เป็นตัวแทนของประชากรโดยรวม มาประชุมเพื่อสร้างข้อเสนอทางกฎหมาย หรือให้คำปรึกษาแก่สภานิติบัญญัติ เพื่อให้พลเมืองทั่วไปได้มีโอกาสใช้อำนาจในการกำหนดวาระและตัดสินใจอย่างแท้จริง

3. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เป็นกระบวนการที่เน้นการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างมีเหตุผลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบตัวแทน โดยการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและเจรจาต่อรอง รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรรชัย (2565)

4. กลไกตามรัฐธรรมนูญ ในหลายประเทศ (รวมถึงประเทศไทยในรัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น ฉบับปี 2540) มีการเพิ่มกลไกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การรับฟังความคิดเห็น, การร้องทุกข์, การเข้าร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐ, และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรอิสระ พลตำรวจตรีเทพฤทธิ์ พรรัตนพัฒน์ (2561)

ประเภทของการมีส่วนร่วม

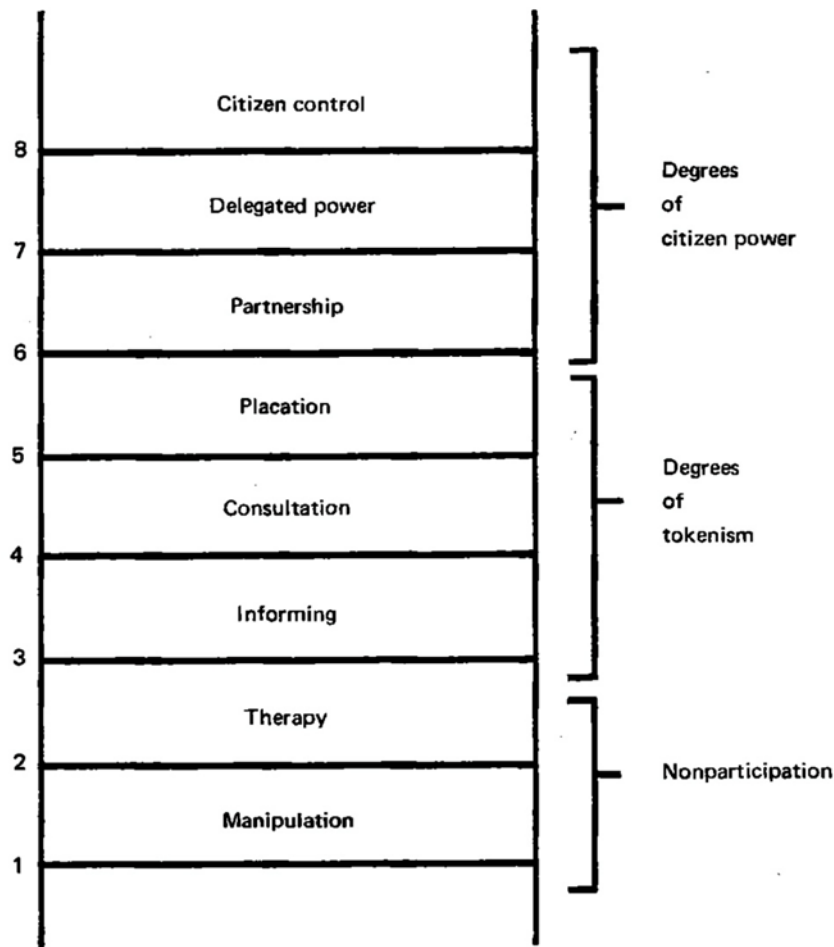
1. บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (Arnstein's Ladder of Participation)

Arnstein's Ladder of Participation Arnstein, S. (1969) เป็นแบบจำแนกประเภทที่มีชื่อเสียงที่สุด เสนอโดย Sherry Arnstein ในปี ค.ศ. 1969 บันไดนี้ใช้เป็น อุปมาอุปไมย (Metaphor) เพื่อแสดงให้เห็นถึง ระดับอำนาจของพลเมือง (Citizen Power) ในกระบวนการตัดสินใจ โดยแบ่งออกเป็น 8 ขั้น ดังแสดงในแผนภาพ ซึ่งประกอบด้วย

1) ขั้นการควบคุม (Manipulation)

2) ขั้นการรักษา (Therapy)

- 3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
- 4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
- 5) ขั้นการปลุกใจ (Placation)
- 6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
- 7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power) และ
- 8) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)



ภาพที่ 1 แผนภาพการแสดงขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein (1996) แผนภูมิ บันไดการมีส่วนร่วม 8 ขั้น
ของอาร์นสไตน์ ที่มา : Arnstein, 1969 ; อ้างถึงใน ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ, 2545

ระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Arnstein นั้น ขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย หรือที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขั้นที่ 6 และ 8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือเรียกว่า Citizen Power จากตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) จึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation)

อรรถัย กักพล (2552) ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้นำเสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (international association of public participation) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ขั้น ซึ่งเป็นตามหลักการเดียวกับ Arnstein คือ ยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช้การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้นหัวใจสำคัญ คือ การให้ข้อเท็จจริง ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

2. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช่มาก อาทิเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์การตัดสินใจ

5. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติหรือสภาเมืองการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิเช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ บทบาทและความท้าทาย (Modern Local Governance: Roles and Challenges)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการเป็นกลไกหลักในการกระจายอำนาจ (Decentralization) และเป็นจุดเชื่อมโยงที่ใกล้ชิดที่สุดระหว่างรัฐกับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงเปลี่ยนจากเพียงหน่วยงานธุรการมาเป็น สถาบันการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นที่ ที่มีบทบาทซับซ้อนและต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ ในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

1. บทบาทสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ

1.1 การจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการ (Responsive Public Service Delivery)

อปท. มีความเข้าใจปัญหาและความต้องการเฉพาะของคนในพื้นที่ได้ดีที่สุด การกิจหลักจึงเป็นการ จัดบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการขยะ และการวางผังเมือง ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชน (Community-driven needs) ซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

1.2 การพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม (Democracy and Participation)

อปท. ถือเป็น "โรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตย (School of Democracy)" เป็นรากฐานที่ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกฝนการปกครองตนเอง (Self-government) และการแสดงความสามารถในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด (Accountability) ของท้องถิ่น

1.3 การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน (Sustainable Local Development)

ในยุคที่โลกเผชิญกับความท้าทายระดับโลกอย่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) และปัญหาความเหลื่อมล้ำ อปท. มีบทบาทสำคัญในการบูรณาการนโยบาย และดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ในระดับพื้นที่ เช่น การวางแผนโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ และการส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น

2. ความท้าทายหลักในการบริหารท้องถิ่นสมัยใหม่ (Modern Challenges) แม้จะมีบทบาทสำคัญ แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ก็เผชิญกับอุปสรรคที่ซับซ้อน

2.1 ปัญหาขีดความสามารถและงบประมาณ (Capacity and Fiscal Constraints)

ข้อจำกัดด้านการคลัง แม้มีการกระจายอำนาจ แต่ในหลายประเทศ ภาระรับผิดชอบด้านการคลัง (Fiscal Responsibility) ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอในการบริหารจัดการบริการของตนเองอย่างเต็มที่

ขาดแคลนบุคลากรและเทคโนโลยี ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะทาง หรือการใช้กระบวนการที่ล้าสมัย (Obsolete processes) และการทำงานบนเอกสาร (Paper-based workflow) เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการที่มีคุณภาพสูง

2.2 ปัญหาธรรมาภิบาลและความไว้วางใจ (Governance and Trust Issues)

ความไม่ชัดเจนของอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลภูมิภาค และท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจน อาจนำไปสู่การทับซ้อนของอำนาจหรือการละเลยการให้บริการ (International Development Institute - IDI)

การทุจริตและการขาดความโปร่งใส การถ่ายโอนอำนาจมีความเสี่ยงที่จะเพิ่มความไม่ไว้วางใจระหว่างประชาชนกับรัฐบาล หากไม่มีการจัดตั้ง กรอบความรับผิดชอบ (Accountability Frameworks) และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็ง

2.3 การรับมือกับประเด็นทางสังคมและดิจิทัล (Socio-Digital Adaptation)

แรงกดดันทางสังคมและสิ่งแวดล้อม อปท. ต้องจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นฐาน (Migration) ที่ทำให้เกิดแรงกดดันต่อโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ความต้องการที่อยู่อาศัยราคาไม่แพง (Affordable Housing) และการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ

ความเท่าเทียมทางดิจิทัล (Digital Equity) การนำ ระบบธรรมาภิบาลดิจิทัล (Smart Governance) มาใช้สร้างความท้าทายใหม่ ๆ เกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (Data Privacy) ความมั่นคงทางไซเบอร์ (Cybersecurity) และการลดช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide) ในการเข้าถึงบริการของรัฐ

กลไกและรูปแบบของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น (Mechanisms and Models of Local Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นกลไกที่ช่วยให้การตัดสินใจและการจัดบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน บทความนี้จะนำเสนอทั้ง กลไก (Mechanisms) และ รูปแบบ (Models) การมีส่วนร่วมที่สำคัญในระดับท้องถิ่น

1. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governance) เป็นระดับการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้าง ความชอบธรรม (Legitimacy) และ ความพร้อมรับผิด (Accountability) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) UNDP (2022) การมีส่วนร่วมช่วยแปลงความต้องการของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในการจัดการบริการสาธารณะและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ OECD (2020)

2. กลไกการมีส่วนร่วมที่สำคัญในระดับท้องถิ่น (Key Mechanisms)

กลไก (Mechanisms) หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการที่ อปท. ใช้ในการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐ

2.1 การปรึกษาหารือและการแจ้งข้อมูล (Consultation and Informing) เป็นกลไกพื้นฐานและพบบ่อยที่สุด โดยเน้นที่การสื่อสารและการรวบรวมข้อมูล การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการจัดเวทีให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามขั้น "การปรึกษาหารือ (Consult)" ในสเปกตรัมของ IAP2 IAP2 International Federation, (2018) การสำรวจความคิดเห็นและการรับฟังข้อเสนอแนะออนไลน์ (Surveys and Online Feedback) การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะจากกว้าง เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันของท้องถิ่น

2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการวางแผน (Decision-Making and Planning) เป็นกลไกที่มุ่งสู่ระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น โดยส่งเสริมการทำงานร่วมกัน คณะกรรมการที่ปรึกษาพลเมือง (Citizen Advisory Committees) การแต่งตั้งตัวแทนประชาชนหรือผู้เชี่ยวชาญในท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการถาวรหรือเฉพาะกิจ เพื่อให้คำปรึกษาในการวางแผนและการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับขั้น "การเป็นหุ้นส่วน (Partnership)" ของ Arnstein Arnstein, (1969) การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม การเปิดให้ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา กำหนดวิสัยทัศน์ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาในแผนระยะต่าง ๆ ของ อปท. UNDP, (2022)

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ส่งเสริมอำนาจพลเมือง (Models for Citizen Power)

3.1 การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting - PB) เป็นรูปแบบที่มอบอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรงว่าจะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งของ อปท. ไปใช้ในโครงการใดในชุมชนของตน ระดับอำนาจ รูปแบบนี้จัดอยู่ในชั้น "มอบอำนาจ (Empower)" ตามสเปกตรัมของ IAP2 หรือใกล้เคียงกับ "อำนาจที่ถูกมอบหมาย (Delegated Power)" ของ Arnstein เนื่องจากประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับงบประมาณนั้น

3.2 สมัชชาพลเมือง (Citizens' Assemblies) หรือ การพิจารณาแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Forums) เป็นการคัดเลือกกลุ่มพลเมืองที่มีความหลากหลายทางประชากร (A microcosm of the public) มาประชุมกันอย่างเป็นระบบเพื่อศึกษาข้อมูลอย่างรอบด้านจากผู้เชี่ยวชาญ และถกเถียงอย่างมีเหตุผล (Deliberation) ก่อนจะให้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ระดับอำนาจ เน้นที่คุณภาพของการมีส่วนร่วมในชั้น "ร่วมมือ (Collaborate)" หรือ "เป็นหุ้นส่วน (Partnership)" โดยให้ประชาชนเป็นแหล่งคำแนะนำเชิงนวัตกรรมที่มาจาก การรับรู้ข้อมูลที่ครบถ้วน

3.3 การปกครองตนเองของชุมชน (Community Self-Governance) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ อปท. โอนอำนาจการบริหารจัดการบางส่วน (เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน) ให้แก่กลไกของชุมชนอย่างเป็นทางการ ระดับอำนาจ เป็นการดำเนินการในระดับสูงสุด คือ "การควบคุมของพลเมือง (Citizen Control)" ซึ่งประชาชนหรือผู้อยู่อาศัยสามารถกำกับดูแลโครงการหรือสถาบันในพื้นที่ได้โดยสมบูรณ์ Arnstein, (1969)

นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ในยุคของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (Digital Transformation) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการจาก "ภาครัฐ" สู่ "ธรรมาภิบาล" โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเข้าถึงได้ง่ายยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมทางดิจิทัล (Digital Engagement) จึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่

1. บทบาทของนวัตกรรมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

1.1 การขยายขอบเขตการเข้าถึง (Expanding Reach and Inclusivity)

เทคโนโลยีดิจิทัลช่วยให้ อปท. สามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรที่เดิมเข้าถึงได้ยาก เช่น เยาวชน ผู้ทำงานเต็มเวลา หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยใช้ช่องทางที่หลากหลาย เช่น แอปพลิเคชันมือถือ (Mobile Applications) หรือ แพลตฟอร์มออนไลน์เฉพาะกิจ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ ซึ่งช่วยให้แน่ใจว่าการมีส่วนร่วมมีความครอบคลุมมากขึ้น

1.2 การยกระดับคุณภาพข้อมูลและการตัดสินใจ (Improving Data Quality and Decision-Making) การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลช่วยให้ อปท. สามารถรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากจากประชาชนได้อย่างเป็นระบบ (OECD, n.d.) การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) เทคโนโลยีช่วยจัดหมวดหมู่และสรุปความคิดเห็นของสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถระบุแนวโน้ม (Trends) และความกังวลหลักของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจำลองสถานการณ์ (Simulation) และการแสดงภาพข้อมูล (Visualization): การใช้เครื่องมือดิจิทัล เช่น ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) หรือแบบจำลอง 3 มิติ ช่วยให้ประชาชนเห็นภาพผลกระทบของโครงการหรือการวางผังเมืองได้อย่างชัดเจน ทำให้ข้อเสนอแนะมีความรอบด้านมากขึ้น

2. กลไกและรูปแบบการมีส่วนร่วมทางดิจิทัลที่สำคัญ (Key Digital Engagement Models)

2.1 การปรึกษาหารือออนไลน์ (Online Consultations) เป็นกลไกพื้นฐานที่สอดคล้องกับชั้น "ปรึกษาหารือ (Consult)" โดย อปท. ใช้เว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มเฉพาะเพื่อเผยแพร่ร่างนโยบาย และเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการในช่วงเวลาที่กำหนด

2.2 การระดมความคิดเห็นจากสาธารณะ (Crowdsourcing) เป็นกลไกที่สอดคล้องกับขั้น "ร่วมมือ (Collaborate)" หรือ "มีส่วนร่วม (Involve)" โดยเชิญชวนให้สาธารณะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือสร้างสรรค์นวัตกรรมร่วมกัน การร่วมสร้างนโยบาย (Co-creation) การใช้แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อเปิดให้ประชาชนร่วมเสนอแนวคิดและลงคะแนนในแนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะ เช่น การจัดการจราจรหรือการอนุรักษ์พลังงาน วิทยาศาสตร์พลเมือง (Citizen Science) และการตรวจสอบของพลเมือง (Civic Monitoring) การใช้แอปพลิเคชันให้ประชาชนบันทึกข้อมูลปัญหาในพื้นที่ เช่น คุณภาพน้ำ การจัดเก็บขยะ หรือหลุมบ่อบนถนน และรายงานกลับไปยัง อปท. เพื่อนำไปปรับปรุงบริการ ซึ่งเป็นการเพิ่มความพร้อมรับผิดของภาครัฐ

2.3 งบประมาณแบบมีส่วนร่วมดิจิทัล (Digital Participatory Budgeting - PB) เป็นการนำรูปแบบ PB มาใช้ร่วมกับเทคโนโลยีดิจิทัล โดยประชาชนสามารถ เสนอโครงการและลงคะแนน (Voting) ให้กับโครงการที่ต้องการให้ อปท. จัดสรรงบประมาณผ่านช่องทางออนไลน์ (OECD, n.d.) ทำให้กระบวนการง่ายขึ้น รวดเร็วขึ้น และโปร่งใส

3. ความท้าทายของการมีส่วนร่วมทางดิจิทัล (Challenges of Digital Engagement)

3.1 ช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ และทักษะดิจิทัล ทำให้กลุ่มประชากรบางส่วน (โดยเฉพาะผู้สูงอายุและกลุ่มผู้มีรายได้น้อย) ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางดิจิทัล อปท. จึงจำเป็นต้องใช้กลไกแบบผสมผสาน (Hybrid Mechanisms) โดยคงไว้ซึ่งช่องทางแบบดั้งเดิม เช่น การประชุมแบบพบหน้าควบคู่ไปกับช่องทางดิจิทัล MBK Alliance, n.d. (2025)

3.2 ความมั่นคงทางไซเบอร์และความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (Cybersecurity and Data Privacy) การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลการมีส่วนร่วมจำนวนมากทางออนไลน์ ทำให้ อปท. ต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านการถูกโจมตีทางไซเบอร์ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาความไว้วางใจของสาธารณะ GovPilot, (2023)

3.3 การขาดความไว้วางใจและความชอบธรรม (Trust and Legitimacy) หากการมีส่วนร่วมทางดิจิทัลเป็นเพียงพิธีกรรมที่ไม่ได้นำไปสู่การตัดสินใจที่แท้จริง หรือมีเพียงแค่ขั้น "แจ้งข้อมูล (Inform)" เท่านั้น ก็อาจนำไปสู่การขาดความไว้วางใจและเพิ่มความเคลือบแคลงสงสัยในหมู่ประชาชนได้ (International Development Institute, n.d.) ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้คำมั่นสัญญาอย่างชัดเจนว่าข้อมูลที่ได้รับจะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจอย่างไร

ปัจจัยแห่งความสำเร็จและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีหลากหลายมิติ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะประสบความสำเร็จในการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายได้นั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการปัจจัยหลายประการ บทความนี้จะสำรวจทั้งปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและอุปสรรคที่ขัดขวางการมีส่วนร่วม

1. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วม (Success Factors)

1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจ (Clear Purpose and Scope) ความสำเร็จเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ว่าประชาชนจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับใด อปท. ต้องสื่อสารอย่างเปิดเผยถึง "คำมั่นสัญญาต่อสาธารณะ (Promise to the Public)" ที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ เช่น อยู่ในระดับ "ปรึกษาหารือ" หรือ "ร่วมมือ" ตาม IAP2 Spectrum (IAP2 International Federation, 2018) การไม่ชัดเจนในเรื่องนี้จะทำให้เกิดความคาดหวังที่ไม่ตรงกันและนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ

1.2 การออกแบบกระบวนการที่ครอบคลุมและเข้าถึงง่าย (Inclusive and Accessible Design) กระบวนการต้องได้รับการออกแบบเพื่อให้ เข้าถึงกลุ่มประชากรที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มที่มักถูกละเลย (Marginalized Groups) ความ

ยึดหยุ่นของกลไก: ใช้กลไกที่ผสมผสานทั้งรูปแบบดั้งเดิม (เช่น การประชุมในชุมชน) และรูปแบบดิจิทัล (Online Platforms) เพื่อจัดการกับ ช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide) การลดอุปสรรค จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น เวลาการประชุมที่เหมาะสม การดูแลเด็ก การแปลภาษา และชดเชยค่าใช้จ่ายหรือเวลาในการเข้าร่วม หากจำเป็น

1.3 ธรรมาภิบาลและความพร้อมรับผิด (Governance and Accountability) ปัจจัยสำคัญที่สุดคือการที่ อปท. แสดงให้เห็นว่าเสียงของประชาชนมีความหมาย ต่อการตัดสินใจจริง การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback Loop) ภายหลังการรวบรวมข้อมูล ต้องมีการสื่อสารกลับไปยังผู้เข้าร่วมอย่างชัดเจนว่า ความคิดเห็นของพวกเขา มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอย่างไร และเหตุใดจึงเลือกหรือไม่เลือกที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะบางประการ ความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการตัดสินใจให้สาธารณะเข้าถึงได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้อย่างมีข้อมูล (Informed Participation)

1.4 การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ (Sufficient Resources) ความสำเร็จต้องอาศัยการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีคุณภาพ ไม่ใช่แค่พิธีกรรม อปท. ควรลงทุนในการ ฝึกอบรมบุคลากร ให้มีทักษะในการอำนวยความสะดวก (Facilitation) และการจัดการกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการมีส่วนร่วม

2. อุปสรรคหลักของการมีส่วนร่วม (Barriers to Participation)

2.1 อุปสรรคด้านความไว้วางใจและทัศนคติ (Trust and Attitudinal Barriers) ความไม่ไว้วางใจต่อภาครัฐ หากประชาชนเคยมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการมีส่วนร่วมในอดีต (เช่น การมีส่วนร่วมที่เป็นเพียง "การบำบัดรักษา (Therapy)" หรือ "การประชาสัมพันธ์ (Manipulation)" ตาม Arnstein's Ladder) พวกเขาจะขาดแรงจูงใจและเชื่อว่าเสียงของตนเอง ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Arnstein, 1969) ความขัดแย้งทางการเมือง การเมืองระดับชาติที่แบ่งขั้ว (Polarization) สามารถส่งผลกระทบและสร้างความไม่ไว้วางใจต่อสถาบันของรัฐในระดับท้องถิ่นได้เช่นกัน

2.2 อุปสรรคเชิงโครงสร้างและองค์กร (Structural and Organizational Barriers) การจำกัดอำนาจการตัดสินใจ อปท. มักประสบปัญหาการขาดอำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในประเด็นด้านการคลังและนโยบายที่ถูก รวมศูนย์ อำนาจ (Centralization) ไว้ที่รัฐบาลกลาง ทำให้ไม่สามารถทำตามข้อเสนอแนะของประชาชนได้ ความซับซ้อนของกระบวนการ การใช้ภาษาที่ยากต่อความเข้าใจ การมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก หรือการจำกัดเวลาในการแสดงความคิดเห็นที่สั้นเกินไป เป็นการสร้างอุปสรรคโดยไม่ตั้งใจ ปัญหาภายใน ปัญหาด้านขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น และการทำงานโดยใช้กระบวนการที่ล้าสมัย (Obsolete processes) ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูลจากการมีส่วนร่วม

2.3 อุปสรรคด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Socioeconomic Barriers) ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ประชาชนบางกลุ่มอาจไม่มีเวลาเข้าร่วม เนื่องจากต้องให้ความสำคัญกับการทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือ การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

องค์ความรู้ใหม่

1. แนวคิดพื้นฐาน

กรอบแนวคิดนี้พัฒนามาจากรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดย IPFM ได้ผนวกแนวคิดหลักสามประการเข้าด้วยกัน ได้แก่ การบูรณาการในเชิงภาคส่วน (Sectoral Integration): เน้นการสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ ภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป การบูรณาการนี้ช่วยให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนามีความรอบด้านและสอดคล้องกับบริบททางสังคมอย่างแท้จริง การบูรณาการในเชิงกระบวนการ (Process

Integration) ขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมจากเพียงแค่การรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ไปสู่ วงจรการพัฒนาแบบครบวงจร ครอบคลุมตั้งแต่การร่วมกันวิเคราะห์และกำหนดปัญหา การร่วมตัดสินใจกำหนดนโยบายและแผนงาน การร่วมลงมือปฏิบัติ (ร่วมดำเนินการ) และการร่วมติดตามประเมินผล (Participatory Monitoring and Evaluation) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมตั้งแต่วาระแรกเริ่มของการวางแผน (earliest possible stage) และการยกระดับการมีส่วนร่วมตามบันไดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969; อ้างถึงใน ชัยฤกษ์ วงศ์เจริญ, 2545) การบูรณาการในเชิงพื้นที่ (Spatial Integration) คำนึงถึงการเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ของพื้นที่ ตั้งแต่ระดับชุมชน/หมู่บ้าน ไปจนถึงระดับท้องถิ่น/เทศบาล โดยเน้นการสร้างกลไกการสื่อสารและประสานงานระหว่างกันในแนวราบและแนวดิ่ง เพื่อให้มั่นใจว่าการมีส่วนร่วมของแต่ละพื้นที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในภาพรวมของท้องถิ่น

2. องค์ประกอบสำคัญของกรอบแนวคิด (IPFM)

กรอบแนวคิด IPFM เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนนำกลไกและเครื่องมือเหล่านี้มาใช้ร่วมกันอย่างมีกลยุทธ์ การเสริมพลังและเป็นเจ้าของ (Empowerment and Ownership): หัวใจสำคัญคือการยกระดับความสามารถของชุมชน (capacity building) เพื่อให้พวกเขาสามารถเป็นผู้นำในการเลือก ออกแบบ วางแผน ดำเนินการ และประเมินผล กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (Community-led approaches) (UNITAID, 2023) สิ่งนี้สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความผูกพันต่อถิ่นอาศัย การใช้เครื่องมือที่หลากหลายและเหมาะสม (Diverse and Appropriate Tools) การมีส่วนร่วมสมัยใหม่ต้องใช้เครื่องมือที่ไม่จำกัดอยู่เพียงรูปแบบเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความสนใจและเงื่อนไขของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดกิจกรรมเชิงรณรงค์ร่วมกับกิจกรรมวิชาการ (กรมป่าไม้, 2564) และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น การเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลหลายระดับ (Multi-level Information Exchange) การให้ข้อมูลที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย (plain language, no jargon) เป็นรากฐานของการมีส่วนร่วมทุกระดับ (Information giving) และต้องมีการสื่อสารแบบสองทางอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมตัดสินใจได้อย่างมีข้อมูล (informed and considered choices) การให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ขาดโอกาส (Inclusion of Seldom Heard Groups) ต้องมีกลไกที่ตั้งใจแสวงหามุมมองของกลุ่มที่มักถูกละเลยหรือไม่ค่อยมีโอกาสเข้าร่วม (seldom heard groups) เพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาจะไม่สร้างความเหลื่อมล้ำและครอบคลุมความต้องการของทุกคนอย่างแท้จริง

บทสรุป

1. สรุปประเด็นสำคัญของบทความ

บทความนำเสนอพัฒนาการแนวคิดประชาธิปไตยจากแบบเชิงตัวแทนไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันต้องปรับเปลี่ยนจากระบบบริหารไปสู่ ธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Local Governance) ประเด็นสำคัญมีดังนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเสริม ไม่ใช่แทนที่ระบบตัวแทน ประชาชนควรมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอน ตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ ไปจนถึงการตัดสินใจและติดตามประเมินผล แบบจำลองการมีส่วนร่วมที่สำคัญได้แก่ บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein และ สเปนดรัม IP2 ซึ่งเน้นการเสริมอำนาจ (Empowerment) ให้ประชาชนสามารถมีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ (Modern Local Governance) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงจัดบริการสาธารณะ แต่ยังเป็นเวทีสำคัญในการฝึกประชาธิปไตย สร้างความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด และส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลัก SDGs

นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมีบทบาทสำคัญในการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม เช่น e-Participation, Digital Participatory Budgeting, และการระดมความคิดเห็นผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งช่วยขยายโอกาสและความครอบคลุม แต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายเรื่องช่องว่างดิจิทัล ความปลอดภัยของข้อมูล และความไว้วางใจของประชาชน

กรอบแนวคิด IPFM (Integrated Participatory Framework for Modern Governance) เสนอให้บูรณาการการมีส่วนร่วมใน 3 มิติ คือ การบูรณาการภาคส่วน (Sectoral Integration) การบูรณาการกระบวนการ (Process Integration) การบูรณาการเชิงพื้นที่ (Spatial Integration) เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมแบบครบวงจร ที่ประชาชนมีอำนาจตั้งแต่ต้นจนจบวงจรนโยบาย

2. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างมีความหมายและยั่งยืน บทความนี้สามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายได้ดังนี้ จัดตั้ง “ศูนย์นวัตกรรมการมีส่วนร่วมท้องถิ่น (Local Participation Innovation Hub)” เพื่อเป็นกลไกกลางในการรวบรวมความคิดเห็น ข้อเสนอ และข้อร้องเรียนของประชาชนผ่านระบบดิจิทัลและเวทีชุมชน ควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงข้อมูล (Data Analytics) กำหนดมาตรฐานการมีส่วนร่วม สำหรับทุก อบต. เช่น การจัดเวทีสาธารณะประจำปี การเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data และการใช้กลไก Feedback Loop เพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อคิดเห็นของประชาชนถูกนำไปใช้จริงอย่างไร ส่งเสริมงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) โดยจัดสรรงบประมาณบางส่วน (เช่น 5–10%) ให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจเลือกโครงการที่ต้องการผ่านกระบวนการประชาคมหรือแพลตฟอร์มดิจิทัล พัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยฝึกอบรมทักษะด้านการสื่อสาร การอำนวยความสะดวกในการประชุม การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning) สร้างความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multi-stakeholder Partnership) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษา เข้ามาร่วมในกลไกการวางแผนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างความรู้ทางวิชาการกับความต้องการของประชาชนจริง

3. ทิศทางการพัฒนางานวิชาการด้าน Participatory Local Governance

ในอนาคต งานวิจัยด้านการมีส่วนร่วมท้องถิ่นควรมุ่งไปในทิศทางต่อไปนี้ จากการศึกษาเชิงแนวคิด สู่การประเมินเชิงปฏิบัติ (Participatory Evaluation Research) งานวิชาการควรมุ่งวัดผลจริงของการมีส่วนร่วม เช่น ระดับความไว้วางใจต่อ อบต. คุณภาพของการตัดสินใจ และผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในพื้นที่ การบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลกับการวิจัยภาคสนาม เช่น การใช้ Big Data, GIS, หรือ Machine Learning วิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชน เพื่อสร้างฐานข้อมูลการมีส่วนร่วมแบบเรียลไทม์ พัฒนาโมเดล Smart Participation เป็นการผสมผสานแนวคิด e-Governance กับการมีส่วนร่วมเชิงคุณภาพ โดยเน้นการเข้าถึงง่าย โปร่งใส และลดอุปสรรคทางดิจิทัล ขยายการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศเพื่อเรียนรู้แนวทางการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นจากประเทศประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เช่น ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ หรือญี่ปุ่น แล้วนำมาปรับใช้ให้เหมาะกับบริบทไทย สร้างเครือข่ายนักวิจัยท้องถิ่น (Local Governance Research Network) เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และพัฒนาแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ในการบริหารงานท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

เอกสารอ้างอิง

- จิราภพ ทวีสูงส่ง. (2566). *ทำไม ? “เรา” ต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย*. Thai PBS NOW. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/now/content/161>. 20 ตุลาคม 2568.
- ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ. (2545). *การวางแผนกลยุทธ์การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. ดุษฎีนิพนธ์ การศึกษามัธยมศึกษา สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร.

- พลตำรวจตรีเทพฤทธิ์ พรณพัฒน์. (2561). *ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย*. วิทยาลัยการรัฐธรรมนุญ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย. (2565). *รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง*. สถาบันพระปกเกล้า. เข้าถึงได้จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง>. 20 ตุลาคม 2568.
- วัชร ไขยสาร. (2553) *สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฐานคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. สถาบันพระปกเกล้า. เข้าถึงได้จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฐานคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม>. 20 ตุลาคม 2568.
- อรทัย กักพล. (2552). *คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จรัสสินท วงศ์การพิมพ์.
- Arnstein, S. (1969.) *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Planning Association, 35(4), 216–224. เข้าถึงได้จาก <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>. 20 ตุลาคม 2568.
- GovPilot. (2023). *Challenges local governments face in 2023 and beyond*. Retrieved from. เข้าถึงได้จาก <https://www.govpilot.com/blog/modern-local-government-challenges>. 20 ตุลาคม 2568
- IAP2 International Federation. (2018). *IAP2 spectrum of public participation*. เข้าถึงได้จาก <https://participation.syr.edu/wp-content/uploads/2018/10/IAP2-Spectrum-of-Public-Participation.pdf>. 20 ตุลาคม 2568
- Julia Keugten. (2021). *Participatory Democracy the Importance of Having a Say When Times are Hard*. Institut Montaigne.
- Massimo Tommasoli. (2005) *Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics*. Stockholm, Sweden: International IDEA.
- My Brother's Keeper (MBK) Alliance. (n.d.). *Modern challenges of local governance in the U.S.: From migration to climate action*. Retrieved from. เข้าถึงได้จาก <https://www.mbkalliance.org/modern-challenges-of-local-governance-in-the-u-s-from-migration-to-climate-action/>. 20 ตุลาคม 2568
- OECD. (n.d.). (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions*. Retrieved from. OECD. เข้าถึงได้จาก https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html. 20 ตุลาคม 2568.
- UNDP. (2022). *Effective governance: From the national to the local level*. UNDP. เข้าถึงได้จาก https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Technical-Note_Table-3-Effective-Governance_EN_FINAL.pdf?utm_source=chatgpt.com. 20 ตุลาคม 2568.
- Valentina URSU. (2018). *REPRESENTATIVE DEMOCRACY VS PARTICIPATORY DEMOCRACY: A COMPARATIVE STUDY*. Index Copernicus.