

# สิทธิและบทบาทชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ในเขตจังหวัดราชบุรี

## Rights And Roles Of Civil Community In Local Governance With Special Reference To Local Administrative Organizations In Ratchaburi Province

ปราโมช ยังกู\*

รศ.ดร.ทวณ ชูเพ็ญ\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ 1) ศึกษาสิทธิและบทบาทของชุมชนในกระบวนการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ศึกษาสภาพและปัญหาของชุมชนในการใช้สิทธิและบทบาทต่อการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดราชบุรี และ 3) เสนอรูปแบบการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สถิติที่ใช้ ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบค่าทีและวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว

ผลการวิจัยพบว่า สิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ภาพรวมและทุกด้านอยู่

ในระดับปานกลาง อันดับแรกคือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ลำดับต่อมา ได้แก่ ด้านการให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการใช้สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และด้านการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชน

ส่วนความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดราชบุรีเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง อันดับแรกคือ บทบาทในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น รองลงมาคือ ด้านการใช้สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ด้านการให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่น และลำดับสุดท้ายคือ ด้านการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชน

ประชาชนที่มีคุณลักษณะส่วนบุคคลแตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับ

\*นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\*อาจารย์ที่ปรึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

การศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน มีความคิดเห็นต่อสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

การพัฒนาส่งเสริมการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกที่ดี 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ 4) การติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการ

**คำสำคัญ :** สิทธิ/บทบาท/การบริหารจัดการงานท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี

## Abstract

The research adopts both qualitative and quantitative methodologies. The objectives are 1) to study the rights and role of communities in the management of municipalities and subdistrict administrative organizations. 2) to study the problems of the community in using the rights in municipalities and subdistrict administrative organizations, and 3) to propose the model of promotion of right and role of communities in the management of municipalities and subdistrict administrative organization instrument used in the research consist of interviews with concerned personnel. The statistics used in this study are frequency, percentage, average, standard deviation. T-test and

one-way analysis of variance.

The results show that rights of the communities in the management of local authorities are moderate in all aspects.

The opinions of the voters on the role of the community in the management of local authorities are of moderate and the final sequence was the promotion of rights and the role of the community.

People with different personal characteristics, genders, ages, marital status, educational background, occupation and monthly incomes on the rights and roles of communities with statistical significance of 0.05.

In order to promote the development of the management of municipalities and subdistrict administrative organizations are there should be analysis the management 2) awareness and good conscience should be raised. 3) Promote participation in the management and monitoring the management should be promoted.

**Keywords :** Rights/Roles/Local Governance /Local Administrative Organizations

## บทนำ

การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของประชาชนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและบทบาทของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง แต่ในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีปัญหา

อุปสรรคที่ทำให้สิทธิ เสรีภาพ และบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ (ปีทมา สุบกำปิง, 2552, หน้า 42-59) ได้แก่

- 1) ขาดกฎหมายลูกออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- 2) กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งออกมาบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญขาดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ
- 3) มีการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- 4) การขาดข้อมูล ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยที่ภาคประชาชนพยายามเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่ภาครัฐมักจะอ้างความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมาย
- 5) ทศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน ทำให้มีการใช้และตีความการมีส่วนร่วม ในมิติที่แตกต่างกัน

ปัญหาการยกระดับเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิ ปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อันดีของชุมชนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการ

การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน คือ การยกระดับให้เสมือนธรรมนูญทางวัฒนธรรมที่มีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรีให้สามารถเข้ามาเป็นพลังสำคัญหรือเป็นสถาบัน ที่มีอำนาจในสังคม ซึ่งกฎหมาย นโยบาย โครงการหรืออำนาจใดๆ จะมาละเมิดมิได้ เพราะความสงบสุขของประชาชน และของชุมชนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรีคือหัวใจของสังคม ด้วยเหตุนี้ ขบวนการสิทธิชุมชนจึงต้อง คิดเสมอว่ากับร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน จะทำอย่างไรที่จะให้ชุมชนมีเครื่องมือสำหรับต่อสู้หรือปกป้องสิทธิของตนเอง สามารถมีบทบาทในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดราชบุรี เพื่อสร้างความถูกต้องในระดับหรือมาตรฐานสามารถสนองความต้องการของชุมชนแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี และเป็นไปตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับ “สิทธิและบทบาทชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ในเขตจังหวัดราชบุรี” โดยผลจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมสิทธิและบทบาทชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลตามที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายไว้

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ปัจจัยนำเข้า	กระบวนการ	ผลผลิต
<p><b>สิทธิชุมชน</b> ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การได้รับความคุ้มครอง</li> <li>2. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</li> <li>3. การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</li> <li>4. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน (ประยุกต์ใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประชาชน)</li> </ol>	<p><b>บทบาทของชุมชนประกอบด้วย</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การวางแผน</li> <li>2. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติงานกับหน่วยงานท้องถิ่น</li> <li>3. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารการจัดสรรผลประโยชน์</li> <li>4. การติดตาม ตรวจสอบประเมินผล การบริหารจัดการ (ประยุกต์ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาของ พิชชา บัวแย้ม, 2547)</li> </ol>	<p><b>รูปแบบสิทธิและบทบาทชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดราชบุรี</b></p>

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ เสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่จังหวัดราชบุรี รวม 10 อำเภอ ได้แก่ เมืองราชบุรี จอมบึง สวนผึ้ง ดำเนินสะดวก บ้านโป่ง บางแพ โพธาราม ปากท่อ วัดเพลง บ้านคา จำนวน 400 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์สำหรับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### สรุปผลการวิจัย

ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ในจังหวัดราชบุรีเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ภาพรวมและทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง อันดับแรกคือ ด้านการวางแผน พัฒนาท้องถิ่น ลำดับต่อมา ได้แก่ ด้านการให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการใช้สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และด้านการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชน ตามลำดับ

ส่วนความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในจังหวัดราชบุรีเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง อันดับแรกคือ บทบาทในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น รองลงมาคือ ด้านการใช้สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ

ด้านการให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติ ด้านการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่น และลำดับสุดท้ายคือ ด้านการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชน

ผลการเปรียบเทียบสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีลักษณะส่วนบุคคลแตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ การสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน มีสิทธิในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น แตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ดังนี้

1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรมีการวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาตามขีดความสามารถ ข้อดี ข้อด้อย และแนวทางในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดราชบุรี

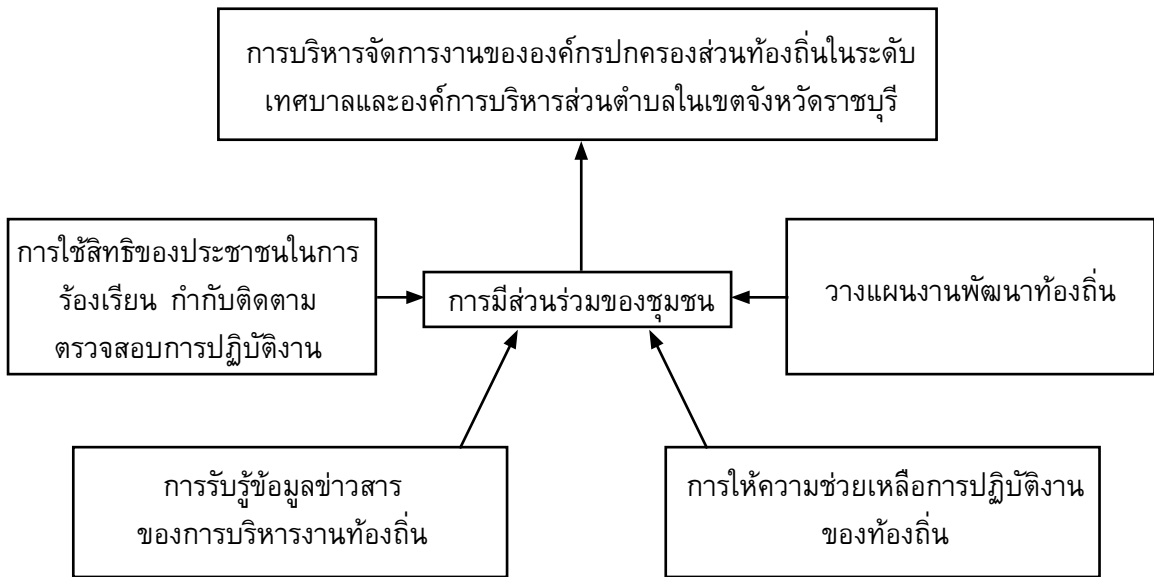
2) การให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ควรเสริมสร้างความตระหนักและจิตสำนึกที่ดี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายและแนวทางในสร้างความรู้ความเข้าใจการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติตามสิทธิและบทบาทของตนเอง และร่วม

กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

3) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการสนับสนุน อำนาจความสะดวก พัฒนาเรียนรู้ในบทบาท/หน้าที่ของประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมตามศักยภาพของประชาชน

4) การใช้สิทธิร้องเรียนกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ควรส่งเสริมการติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถติดตามความสำเร็จของการบริหารจัดการ และตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน รวบรวม และจัดทำรายงานประจำปี ให้ข้อเสนอแนะความคิดเห็นในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และเผยแพร่ผลการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดราชบุรี ต่อสาธารณะเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนรับทราบ

ข้อค้นพบดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของชุมชนในการจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำมากำหนดรูปแบบ ดังนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดราชบุรี

### อภิปรายผล

ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในจังหวัดราชบุรีเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ภาพรวมและทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง อันดับแรกคือ ด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ลำดับต่อมา ได้แก่ ด้านการให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ด้านการรับรู้อุปสรรคของการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการใช้สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และด้านการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชน เป็นเพราะว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะมีแนวคิดต่อสิทธิของชุมชนในเรื่องของการอยู่ร่วมกันตามกฎหมายที่ต้องทำหน้าที่สนับสนุนงานบางอย่างกับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น สิทธิที่จะให้การสนับสนุนงานของท้องถิ่นตามกำลังของตน โดยการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นทางด้านการแรงงาน หรือวัสดุบางอย่างที่สามารถหาได้โดยไม่ทำตัวเองเดือดร้อน ดังแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

(2542, หน้า 46) และ เสน่ห์ จามริก (2546, หน้า 18) กล่าวว่า สิทธิชุมชน เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และทำหน้าที่รักษาทรัพยากรในท้องถิ่นนั้นให้คงอยู่ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

ด้วยสาเหตุที่ประชาชนในชุมชนได้รับการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในสิทธิของชุมชนอย่างแท้จริง เกี่ยวกับสิทธิของชุมชน จึงทำให้ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรมีกิจกรรมที่เสริมสร้างความตระหนักและจิตสำนึกกับชุมชนในการส่งเสริมการรู้จักสิทธิชุมชนกับประชาชนให้มากขึ้น และสร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงว่า ชุมชนควรมีสิทธิในด้านใดบ้างและในระดับใด เพื่อให้เกิดความสงบสุขต่อชุมชนนั้นๆ เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใน

ท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกำหนดสิทธิที่ชุมชนจะได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจาก สิทธิชุมชน เป็นการแสดงออกของความพยายามในการยอมรับกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนของผู้ที่อยู่ในชุมชนนั้นๆ ซึ่งถือเป็นสิทธิในการถือครองทรัพยากรต่างๆ การจัดการควบคุม หรือสิทธิในการเข้าถึง แทนที่การเน้นถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของอย่างเดียวซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีหลักการและลักษณะของสิทธิชุมชนตามความเชื่อในระบบคุณค่า ซึ่งเป็นเพียงความเชื่อแบบเดิม และมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์นั้นๆ ชุมชนจะให้ความสำคัญกับการมองสิทธิชุมชนในเรื่องของอำนาจ มีการใช้ภูมิปัญญาในการสร้างความชอบธรรมไปพร้อมๆ กับการผสมผสานหลักในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ทับกันบนพื้นที่เดียวกัน ดังแนวคิดของ ยศ สันตสมบัติ (2548, หน้า 22) กล่าวว่า สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วม” เนื้อหาทรัพย์สินของชุมชนสมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้สมาชิกชุมชนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศน์และเพื่อความอยู่รอดของชุมชนดังนั้นจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน

ผลการเปรียบเทียบสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีลักษณะส่วนบุคคล

แตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน มีสิทธิในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น แตกต่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังคำนึงถึงสิทธิที่ตนจะได้รับหรือสิทธิที่ตนจะต้องแสดงออกเพื่อการรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของชุมชน และทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ดังแนวคิดของ ไพสิฐ พาณิชย์กุล (2547, หน้า 12) ที่อธิบายว่า สิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์ของชุมชนเพื่อความอยู่รอดของชุมชน กระบวนการของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภทจะเกิดจากความสัมพันธ์ในพันธะสัญญาที่มีอยู่ในระดับชุมชน บนพื้นฐานของสำนึกและการรับรู้ร่วมกันของชุมชน เป็นกลไกบังคับโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชนผ่านความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน ที่เป็นความพยายามของแต่ละชุมชนที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนให้สอดคล้องกับการผลิตที่ทุกคนเข้าถึงได้และมีทางเลือก โดยสิทธิของชุมชนหรือบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการรักษาและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง (รัฐ) และโดยอ้อม (ชุมชน) ในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าวรวม 3 ประการคือ 1) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชน

ในการบำรุงรักษาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ  
 2) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อ  
 อย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะทำได้ต่อเมื่อ  
 ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ 3) บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงาน  
 ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งสอง ประการข้างต้น  
 (มาตรา 56 วรรค 3)

ทั้งนี้รูปแบบสิทธิของประชาชนในการ  
 บริหารจัดการงานท้องถิ่น ที่ประชาชนทั่วไปสามารถ  
 ทำได้นั้น วรทิพย์ มีมาก และ ชีวินทร์ ฉายาชาวลิต  
 (2547) เสนอรูปแบบสิทธิของประชาชนในการ  
 เข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการท้องถิ่น  
 ประกอบด้วย 1) การติดตามดูแลและตรวจสอบการ  
 ให้บริการสาธารณะ 2) การเข้าไปทำหน้าที่เป็น  
 สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ออก  
 กฎหมายหรือกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่น  
 3) การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกคน  
 ดีมีความรู้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน 4) การร่วมกัน  
 ทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อ  
 ชุมชนท้องถิ่น 5) การบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม  
 และทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน 6) การเข้าไปมี  
 ส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณ  
 รายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ  
 ของประชาชนในท้องถิ่น 7) การใช้สิทธิ  
 คัดค้านและต่อต้านการทำงานของท้องถิ่น รวมทั้ง  
 หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นเกี่ยวกับการให้บริการ  
 ต่างๆ ที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม 8) การใช้สิทธิ  
 ของตนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
 ผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรง  
 ตำแหน่งอีกต่อไป และ 9) การใช้สิทธิในการเข้าชื่อ  
 ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น  
 พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของ  
 ชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น พบว่า

ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่  
 บทบาทในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ด้านการ  
 วางแผนการพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในด้านการใช้  
 สิทธิร้องเรียน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ด้านการ  
 ให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติ บทบาทในด้านการ  
 รับรู้ข้อมูลข่าวสารของการบริหารงานท้องถิ่น และ  
 ลำดับสุดท้ายคือ บทบาทในด้านการส่งเสริมสิทธิ  
 และบทบาทของชุมชน ทั้งนี้เป็นเพราะว่า วิธีการ  
 ดำเนินชีวิตของประชาชนในกลุ่มเป้าหมายมีการ  
 เปลี่ยนแปลงไป มีภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพ  
 ทำให้บทบาทในการมีส่วนร่วมกับการจัดการงาน  
 ท้องถิ่นลดน้อยลง เมื่อมีโอกาสก็จะแสดงบทบาท  
 ของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสิ่งที่ส่วนรวมจะ  
 ได้รับ ดังแนวคิดของ เลวินสัน (Levinson, 1971)  
 กล่าวว่า บทบาทเป็นปทัสถานของความมุ่งหวัง ข้อ  
 ห้าม ความรับผิดชอบที่ผูกพันกับตำแหน่งทางสังคม  
 ของบุคคล สอดคล้องกับ มาร์วิน และฟิลลิป  
 (Marvin E. Shaw & Phillip R. Costanzo  
 1982, p. 295) และกรีนสทีน (Greenstein, 1975,  
 p. 24) กล่าวว่า บทบาทเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่  
 ในการปฏิบัติของบุคคล เมื่ออยู่ในสถานการณ์  
 เฉพาะทางสังคม บทบาทของบุคคล ได้แก่ บทบาท  
 เฉพาะบุคคล เช่น ความทรงจำที่เปลี่ยนแปลง หรือ  
 การแสดงออกจากการดำรงตำแหน่ง บทบาท  
 เกี่ยวกับความผูกพันกับสภาพแวดล้อมของผู้แสดง  
 บทบาท และบทบาทการโต้ตอบสิ่งรอบตัว

ผลการเปรียบเทียบบทบาทของชุมชนใน  
 การบริหารจัดการงานท้องถิ่น จำแนกตามคุณลักษณะ  
 ส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีคุณลักษณะส่วน  
 บุคคลแตกต่างกัน ได้แก่ อายุ สถานภาพการสมรส  
 ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน มีบทบาท  
 ในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น แตกต่างกัน ทั้งนี้  
 เป็นเพราะ บทบาทเป็นสิ่งที่กำหนดกฎเกณฑ์  
 ในสังคม โดยการคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพ

ไหนควรจะมียุทธศาสตร์อย่างไร และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่บทบาทในสังคมนั้นๆ ก็จะถูกเปลี่ยนไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีบทบาท ที่ใช้สถานภาพหรือตำแหน่ง เพื่อเป็นส่วนประกอบของสังคม ดังแนวคิดของ ปรีชญา เวสารัชช์ (2542) อธิบายว่า ปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและความปลอดภัย 2) แรงผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำชุมชน 3) รางวัลตอบแทน 4) ปัจจัยภายในตัวบุคคล เช่น ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจ ไม่กล้าปฏิเสธผู้อื่นเมื่อถูกชักชวน

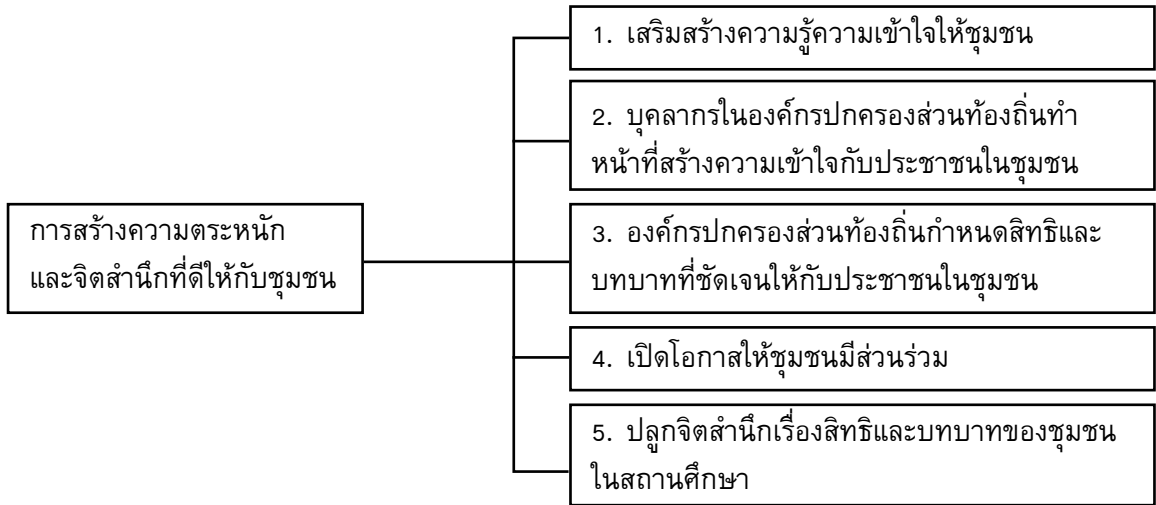
จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี เกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของประชาชนในพื้นที่ในการมีส่วนร่วมในการจัดการงานตามโครงการต่างๆ ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมากำหนดเป็นรูปแบบการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดราชบุรี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาส่งเสริมการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดราชบุรี ได้แก่ 1) วิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) สร้างความตระหนักและจิตสำนึกที่ดี 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ติดตามตรวจสอบ การบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) สรุปผลการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อรูปแบบการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1. การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกที่ดีให้กับชุมชน
  - 1.1 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่
  - 1.2 บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของตนเอง
  - 1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดสิทธิและบทบาทที่ชัดเจนให้กับชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการงานท้องถิ่น
  - 1.4 เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนด
  - 1.5 ปลูกจิตสำนึกเรื่องสิทธิและบทบาทของชุมชนในสถานศึกษา โดยการจัดทำเนื้อหาวิชาสิทธิ หน้าที่และบทบาทของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับเด็กและเยาวชนในสถานศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายให้เด็กและเยาวชนรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิ หน้าที่ และบทบาทของตนเอง



**ภาพที่ 3** ขั้นตอนการสร้างความตระหนักและจิตสำนึกที่ดีให้ชุมชน

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- 2.1 สสำรวจความต้องการของประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น
- 2.2 พัฒนาสิทธิ/บทบาทการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในชุมชน ตามศักยภาพของชุมชนนั้นๆ

2.3 สนับสนุน อำนาจความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนรับรู้ข้อมูล โครงการและกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น



**ภาพที่ 4** ขั้นตอนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในขั้นตอนการส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชนดังกล่าว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชนสิ่งที่ทุกฝ่ายทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในชุมชน ควรจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขั้นต่อไป คือ การติดตาม ตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการงานท้องถิ่น ดังนี้

- 1. นำหลักการมาภิบาลมาใช้ในการตรวจสอบติดตาม

- 2. มีคณะกรรมการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
  - 3. นำผลการประเมินมาทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วจัดทำรายงานผลการประเมิน
  - 4. ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง
- การส่งเสริมสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน เพราะโดยทั่วไปแล้วประชาชนในชุมชนมักจะไม่สนใจงานของท้องถิ่น โดยจะมุ่งแต่ประกอบอาชีพของตนเองเพื่อให้เพียง

พื่อต่อสภาพเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยเหลืองานของท้องถิ่น เริ่มจากการสร้างความ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนต้องหาวิธี ตระหนักและปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนมีจิตอาสาที่ การเชิญชวนให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกอาชีพ มีส่วน จะช่วยเหลือส่วนรวม

### บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ พรหมสุข. (2543). บทบาททางการเมืองของกำนันในจังหวัดเชียงใหม่ภายหลังพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). ข้อเสนอเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ: สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: เครือข่ายสิทธิภูมิปัญญาไทย.
- ปัทมา สุปก่าปิง. (2552). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7, 2 (พ.ค.-ส.ค. 2552): 42-59.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2542). “การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการที่ดี.” วารสารข้าราชการ, 44(5): กันยายน-ตุลาคม: 39-50
- พิชชา บัวแย้ม. (2547). กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ชุมชนด้านกายภาพ โดยใช้เทคนิคการประเมินชุมชนอย่างรวดเร็วในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยมือ: กรณีศึกษาตำบลท่าช้าง กิ่งอำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2547). โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในโครงการนำร่อง (ต่อเนื่อง) รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบและขยายสู่ชุมชนใหม่ กรณีศึกษา : พื้นที่จังหวัดภาคเหนือ ตำบลทุ่งสะโตก อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ตำบลบ้านแป้น อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ตำบลป่าอ้อดอนชัย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยศ สันตสมบัติ. (2548). มนุษย์กับวัฒนธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วรทิพย์ มีมาก และชวีรินทร์ ฉายาขวลิต. (2547). หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- เสนห์ จามริก. (2546). สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- Greenstein, Fred. (1975). “Political Socialization.” *International Encyclopedia of the Social Science*: 551-555.
- Levinson, D. J. (1971). *Role, Personality and Social Structure in the Organization Setting*. P.11 Selected Reading and Projects in Social Psychology. New York: Romdon House.
- Marvin E. Shaw & Phillip R. Costanzo. (1982). *Theory of Social Psychology*. New York: McGraw-Hill.