

พัฒนาการและแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
ของประชาชนในประเทศไทย *

Evolution and Concept of Participatory Governance
of Thai people in Thailand

อติยาพร ไชยฤทธิ์

Atiyaphorn Chaiyarit

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Faculty of Humanities and Social Sciences, Rajabhat Rajanagarindra University

Email: atiya2654@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการและแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ถือเป็นจุดเริ่มต้นก่อนการศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติอื่น ๆ ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์สำคัญ ประกอบด้วย 1) กระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน 2) การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขและการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศ และ 3) การปฏิรูประบบราชการตามแนวทาง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้วาทกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย เริ่มมองเห็นภาพอย่างเป็นรูปธรรมในแง่จุดเริ่มต้นของร่องรอยทางเอกสารที่พยายามทำความเข้าใจพัฒนาการและแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความหมายอย่างกระชับและ

* ได้รับบทความ: 20 พฤษภาคม 2565; แก้ไขบทความ: 20 มิถุนายน 2565; ตอรับตีพิมพ์: 26 มิถุนายน 2565



ตรงประเด็น อย่างไรก็ตามภายใต้ร่องรอยทางเอกสารในประเด็นดังกล่าวยังคงแฝงไปด้วยความคาดหวังต่อความเป็นรูปธรรมในผลิตผลตามเป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการที่แท้จริง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รวมถึงก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศโดยรวม จากเป้าหมายดังกล่าวทำให้การศึกษาวาทกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และการศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติอื่น ๆ ยังคงเป็นโจทย์ที่ทำนายต่อแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ และอนาคตการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: พัฒนาการ; แนวคิดการบริหารราชการ; การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

Abstract

This article aims to present the evolution and concept of participatory governance of people in Thailand. It is considered as the starting point before the study of participatory governance in other dimensions. The results of the study were found that there were many phenomena since the concept of participatory democracy had an influenced-on politics and governance in Thailand. They were as follows: First, the political awakening of the people's sector. Second, the amendments of the constitutional law as well as other law amendments and legislation within the country. Third, the reformation of the bureaucratic system according to the guidelines of "the participatory governance" of Office of the Public Sector Development Commission (PSDC). Such changes enabled the discourse on Thailand's participatory governance concretely visualized in term of the beginning of the documentary traces that attempted to understand the evolution and the concept of participatory governance to have a concise and relevant meaning. However, under the documented traces of such issues still lurk expectations for



the concreteness of products according to the ultimate goal of participatory governance, namely, the efficient and effective governance which truly responded people's need and brought them the greatest benefit as well as generated the overall national development. From the aforementioned goals, the study of discourse on participatory governance and the study of participatory governance in other dimensions. It is still a challenging issue for academic stage in public administration and the future of Thailand's public administration.

Keywords: evolution; concept of public administration; participatory governance

1. บทนำ

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือกำเนิดตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และถูกเรียกขานอย่างตรงตัวในยุคนั้นว่า “การปกครองโดยประชาชน” ภายใต้อุดมการณ์นี้มีความสลับซับซ้อนในเชิงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กว่าจะมาเรียกขานกันอย่างแพร่หลายว่า “ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย” (อริบ จิตตฤกษ์, 2557, น. 9 – 15) และมีพัฒนาการในการขยายรูปแบบการปกครองโดยเริ่มจากประชาธิปไตยทางตรง ไปสู่ประชาธิปไตยแบบผู้แทน จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1960 Carol Pateman นักทฤษฎีทางการเมืองชาวอังกฤษได้เริ่มนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาเผยแพร่ในโลกตะวันตก เพื่ออุดช่องว่างของประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน ปัจจุบันแนวคิดนี้ได้กลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลกสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (วัชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์, 2552, น. 18; พชร สีโรรส, 2553, น. 10) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยของประชาชนและความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนในลักษณะที่ประชาชนและสมาชิกในชุมชนมีจิตสำนึกการเป็นพลเมือง มีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยและการตัดสินใจที่ดีของชุมชน

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือกำเนิดขึ้นจากปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก คือ จากการที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดโดยภาครัฐ และสุดท้ายก็ไม่ได้รับคำตอบที่ต้องการจากภาครัฐ จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับ



ภาคประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศมีความเห็นร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีการปรับวิธีการบริหารงานแบบใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และประการที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะเสริมจุดแข็งและซ่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน เนื่องจากประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบผู้แทนในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรเป็นจำนวนมาก (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2546, ไม่มีเลขหน้า; ปริญา เทวานฤมิตรกุล, 2540, น. 48) ทำให้ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีความเห็นร่วมกันว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นและมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จนทำให้ภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทย (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2545, น. 53-62) ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น สำหรับประเทศไทยแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้เข้ามามีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการนำเสนอการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย 1) พัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย และ 2) แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ประกอบด้วย ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย เพื่อรวบรวมองค์ความรู้และฉายภาพการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทยผ่านประเด็นต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้แวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์หันมาสนใจการผลักดันประเด็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมต่อไปในอนาคต



2. พัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาพัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยพบว่า ภายใต้กระแสแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดพัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยจากปรากฏการณ์สำคัญ 3 ประการประกอบด้วย 1) กระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน 2) การตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขและการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศ และ 3) การปฏิรูประบบราชการตามแนวทาง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยมีรายละเอียดลำดับเหตุการณ์ของพัฒนาการดังนี้

2.1 กระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงแค่การเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 (พฤษภาทมิฬ) ซึ่งถือเป็นข้อบ่งชี้สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมต่อการเมืองการปกครองในประเทศไทย จนทำให้คนไทยและสังคมไทยเกิดกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองการปกครองที่อาศัยภาคประชาชนเป็นกลไกหลักในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายสูงสุดของประเทศ จนในที่สุดการเรียกร้องดังกล่าวก็มีผลเป็นรูปธรรมนั่นก็คือ การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น (อรรถ ก๊กผล, 2553, น. 86 – 87; สถาบันพระปกเกล้า, 2544, น. 2; ปัทมา สุภก่าป้ง, 2552, น. 43) นอกจากนี้กระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนยังไม่เพียงแต่ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศอีกด้วยดังจะกล่าวในลำดับต่อไป

2.2 การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศ จากกระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนข้างต้นส่งผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการภายในประเทศไทยที่จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญ และมุ่งเน้น



การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการวางรากฐานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ อาทิ การเปิดให้บุคคลหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ (ดูเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 58, มาตรา 59, มาตรา 76, มาตรา 78, มาตรา 79, และมาตรา 290) การกำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายๆ ด้าน เช่น การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการมีส่วนร่วมในประเด็นอื่นๆ (ดูเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56, มาตรา 58, มาตรา 59, มาตรา 60, มาตรา 76, และมาตรา 79) (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, น. 2-3; ศักดินา สนธิศักดิ์โยธิน, 2550, น. 10-13; สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น.120) จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้การบริหารราชการต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 (ดูเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1) และการตรากฎหมายใหม่เพื่อรองรับต่อการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กระบวนการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายอื่นๆภายในประเทศดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อพัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการที่ให้ความสำคัญต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กล่าวคือ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน”

2.3 การปฏิรูประบบราชการตามแนวทาง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จากการวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ที่นอกจากการกำหนดให้การบริหารราชการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ตามมาตรา 71/1) เพื่อวางแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งเน้นในเรื่อง การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน



รวมไปถึงการพยายามผลักดันให้เกิดการบริหารราชการในระบบเปิด ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศกับภาคราชการ ทั้งนี้โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันมีเป้าหมายสำคัญในการให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในภาคราชการ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, น. 91-92) กระแสผลักดันเหล่านี้ส่งผลให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 (ฉบับแรก) ขึ้นเพื่อวางแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่สามารถปฏิบัติได้จริงและส่งผลต่อความเป็นรูปธรรมในการนำไปปฏิบัติมากขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงข้างต้นถือเป็นการก้าวเข้าสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระยะแรกเริ่มอาจยังไม่เห็นผลในเชิงรูปธรรมมากนัก จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งตราขึ้นโดยยึดแนวทาง และแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมถึงได้ประโยชน์สูงสุดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม ขยายสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน มุ่งสร้างการเมืองที่มีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม (อนรรักษ์ นิยมเวช, 2556, น. 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนที่สุด ที่ได้เน้นถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ร่วมรับรู้ ร่วมกระทำร่วมตรวจสอบ ตลอดจนร่วมตัดสินใจ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในส่วนที่ 10 มาตรา 56 – 59 (ดูเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 – 56) (เมตต์ เมตต์การุณจิต, 2556, น. 231 – 232) จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้สังคมประชาธิปไตยของประเทศไทย ได้ก้าวเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น ข้อบ่งชี้สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2555 ที่มุ่งเน้น “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Governance หรือ PG) (อรทัย ก๊กผล, 2553, น. 87) ซึ่งระบบราชการของไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวโดยเฉพาะการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ถือเป็นการบริหารราชการในระดับภูมิภาคตามแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



(เอกวิทย์ มณีธร, 2554, น. 118-119) ที่จะต้องปรับตัวให้การบริหารงานมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556 – 2561 ยังได้กำหนดแนวทางในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และมุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556 – 2561, น. 42) และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนและประชาชนในการบริหารงานของภาครัฐถือเป็นรูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่ในสังคมไทย และยังเป็นเรื่องสำคัญที่ได้กำหนดไว้ทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ อีกหลายฉบับ โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556 – 2561 ตามยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้กำหนดโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ โครงการส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 – 2555 ที่กำหนดให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นบทบาทภารกิจที่สำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่จำเป็นต้องดำเนินงานควบคู่กันไประหว่างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับจังหวัดตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่ได้กำหนดไว้ จนกระทั่งปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2564 – 2565 ก็ยังคงไว้ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยทำให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่กระแสการตื่นตัวของภาคประชาชนที่เข้ามาขับเคลื่อนการเมืองการปกครอง ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก่อให้เกิดคณะกรรมการพัฒนา



ระบบราชการที่ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550, 2551 – 2555, 2556 – 2561 ไปจนถึง 2564 – 2565 (ฉบับปัจจุบัน) ที่ก่อให้เกิดแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

3. แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

3.1 ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน แท้จริงแล้วถูกพัฒนามาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการมีส่วนร่วมในระดับจุลภาค กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชุมชนในการพัฒนาชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2551, น. 15) จนกระทั่งแนวคิดดังกล่าวส่งกระแสอิทธิพลต่อการบริหารราชการที่มองเห็นถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการบริหารงานภาครัฐที่ออกมาในรูปแบบของการมีส่วนร่วมในบทบาทภารกิจ และกิจกรรมของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การกำหนดนโยบายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และในระดับชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนได้ขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค จากการศึกษาความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล โดยการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะครอบคลุมไปถึงประชาชนผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาอาชีพ ผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้อง แต่ไม่รวมถึงบุคลากรภาครัฐที่อยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเด็นสาธารณะหรือ ประเด็นการพัฒนาในพื้นที่หรือการดำเนินโครงการของรัฐ ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเปิดให้เป็นสื่อกลางสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจ และรับฟังความคิดเห็นพร้อมมุมมองต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องทำให้เห็นและเชื่อได้ว่ามุมมองและสิ่งที่ประชาชนให้ความเห็นหรือเรียกร้อง และแสดงออกได้รับการนำมาพิจารณา (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2551; ถวิลวดี บุรีกุล, 2551; ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2551; สำนักงาน



คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558; ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2553; อรรถพรณ นาคมหาชาสินธุ์, 2550)

เมื่อทำความเข้าใจความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ข้างต้นแล้ว ส่วนต่อไปจะนำเสนอความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2 ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปได้ว่าความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศใน 3 ด้านหลัก ประกอบด้วย 1) ด้านการเมือง การปกครอง 2) ด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ3) ด้านประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยในแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1. ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการเมืองการปกครอง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็ง และยั่งยืนให้แก่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของภาครัฐถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจรัฐอีกทางหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกลไกการสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ที่มีการเน้นย้ำคุณค่า และความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการจรรโลงชาติ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นการเสริมสร้างรากฐานของการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2551, น. 3; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2549, น. 26-27; อรรถัย กักพล, 2553, น. 104)

3.2.2 ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ส่งผลให้เกิดคุณภาพในการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือดำเนินโครงการของภาครัฐดีขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถผลักดันให้เกิด



การคิดทบทวนสมมติฐานที่อยู่เบื้องหลัง และทำให้ภาครัฐได้ข้อมูล และมุมมองที่รอบด้าน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังสามารถช่วยลดต้นทุน และลดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ สร้างฉันทามติที่มั่นคงระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐเป็นการลดข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งการมีส่วนร่วมยังส่งผลให้เกิดความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และปัจเจกบุคคลตั้งใจเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น หลักเล็งการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน สร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการดำเนินงาน (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2552, น. 22-24; อรทัย กิกผล, 2553, น.104) จะเห็นได้ว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคือ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

3.2.3 ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนต่อประโยชน์สุขของประชาชน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือโครงการของภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลให้นโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อีกทั้งการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชน ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, น. 2-4) กล่าวคือ มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายอันประกอบด้วย 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ” จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นแรงผลักดันให้การปฏิบัติงานของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนภายในประเทศ



3.3 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

หลักจากการศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็น ความหมายและความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าในหัวข้อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการก็คงจะเป็นประเด็นที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากองค์ความรู้นี้จะช่วยนำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงต่อไป โดยจากการศึกษาการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ พบว่า การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการมีนักวิชาการได้นำเสนอ แนวทางการพัฒนาไว้หลายแนวทาง ในที่นี้จะขอยกแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในมิติของ กระบวนการปฏิบัติ และมิติของเป้าหมายของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ดังนี้ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติของกระบวนการปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ให้ข้อมูลที่เข้าถึง ได้แก่ ประชาชนเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ และทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีหลักการเหตุผล 2) ให้กรอบการกำหนด นโยบายของภาครัฐที่เป็นธรรม เที่ยงตรง โดยให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณา โดยให้ข้อมูลอย่าง ครบถ้วนแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ยุ่ยากด้วย 3) สร้างตัวแทนภาคประชาชนตามพื้นที่ ต่าง ๆ ตามถิ่นที่อยู่อาศัย และสร้างกลุ่มผู้นำภาคประชาสังคมเพื่อเป็นผู้นำเสนอความคิดเห็นของ ชุมชน 4) อำนวยความสะดวกในการประชุม สัมมนา อภิปรายอย่างมีคุณค่า โดยให้ทุกคนสามารถแสดง ความคิดเห็นได้ 5) สร้างฐานข้อมูลในสิ่งที่ประชาชนจัดลำดับให้มีความสำคัญ 6) สร้างกระบวนการ มีส่วนร่วม และทำให้เกิดความมั่นใจว่าผลลัพธ์ของการแสดงความคิดเห็นเป็น ส่วนหนึ่งของการ กำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆ และ 7) สนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โดยศึกษา ผลกระทบ การกำกับดูแล และประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ (อร พรธณ นาคมหาชลาลินธุ์, 2550, น. 19-34)

สำหรับมิติเป้าหมายการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการมี กรอบแนวทางที่เป็นเป้าหมายสำคัญ กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนของสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ IAP2 (International Association of Public Participation) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ชั้น ประกอบด้วย ชั้นการให้ข้อมูลข่าวสาร ชั้นการรับฟังความคิดเห็น ชั้นเข้ามามีบทบาท ชั้นสร้างความร่วมมือ และชั้นเสริมอำนาจ โดยระดับชั้นที่สูงขึ้นจะยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจ และอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือการตัดสินใจที่มากขึ้นตามไปด้วย (อรทัย ก๊กผล,



2552, น. 22) จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเริ่มตั้งแต่มีมติของการปฏิบัติกล่าวคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล และผลักดันการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด กล่าวคือ การเสริมอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งถือเป็นขั้นที่ให้บทบาทของประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองนั่นเอง

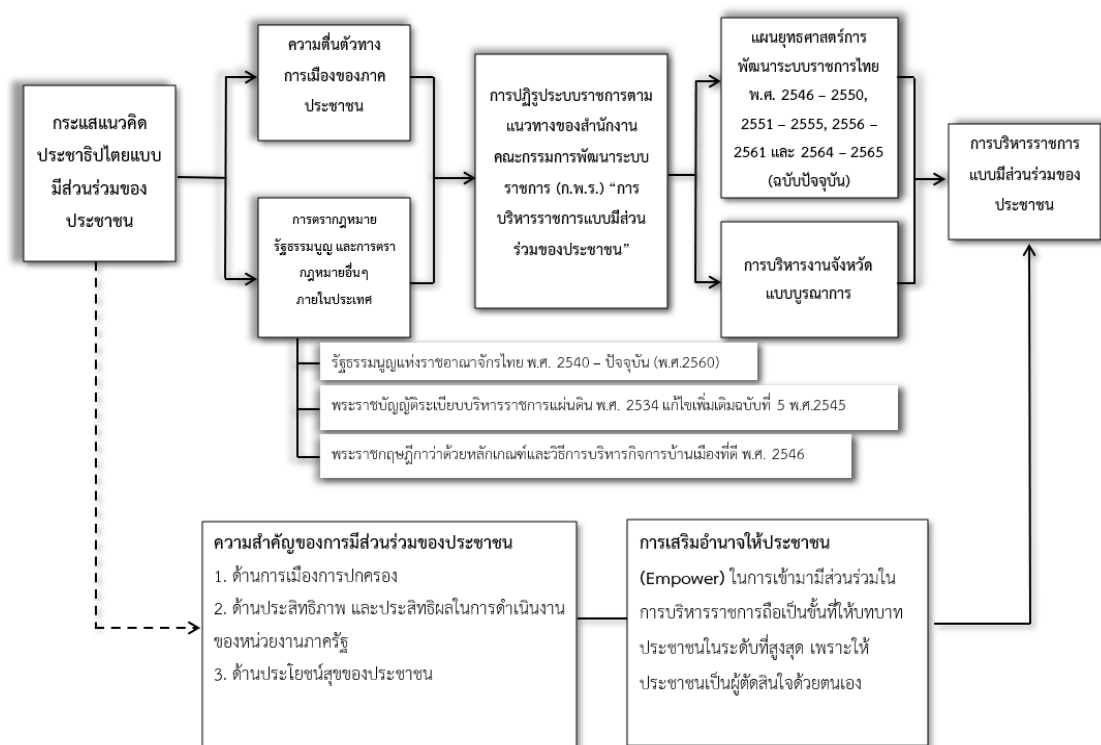
4. สรุป

พัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเกิดขึ้นจากกระแสอิทธิพลสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) กระแสความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน 2) การตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขและการตรากฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศ และ 3) การปฏิรูประบบราชการตามแนวทาง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำหรับแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปได้ว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เนื่องจากการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในสามด้านหลัก ประกอบด้วย 1) ด้านการเมือง การปกครอง 2) ด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ 3) ด้านประโยชน์สุขต่อประชาชน ดังนั้น การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงควรเสริมอำนาจให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุดกล่าวคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง เพื่อให้ผลผลิตของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในอันที่จะก่อให้เกิดการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการที่แท้จริง เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศโดยรวมต่อไป



5. องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาพัฒนาการและแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย (ภาพที่ 1) ทำให้ค้นพบองค์ความรู้ใหม่ที่แสดงให้เห็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถือเป็นองค์ความรู้พื้นฐานในการศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มาซึ่งองค์ความรู้ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อผลักดันระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการไปสู่ระดับสูงสุดคือการเสริมอำนาจ ที่จะส่งผลให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง



ภาพที่ 1. พัฒนาการและแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย



เอกสารอ้างอิง

- ครีก เบอร์นาร์ด. (2557). *ประชาธิปไตย: ความรู้ฉบับพกพา* (อธิป จิตตฤกษ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ พับลิชชิง เฮาส์.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- เจมส์ แอล เครย์ตัน. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน* (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล). นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองโดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 6(2), 15-16.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2549). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปัทมา สุปก่าปิง. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(2), 42-57.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และ คณะ. (2552). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล. (2540). *หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. ใน *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา.
- พัชรีย์ สีโรรส. (2553). *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2553). การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐ. *วารสารดำรงราชานุภาพ สถาบันดำรงราชานุภาพ*, 10(36), 48-55.



- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2556). ยุทธศาสตร์การพัฒนา: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติเชิงรุก. นนทบุรี: บุ๊คพอยท์วิชาการ.
- วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (2552). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย: มุมมองทางนิติศาสตร์ สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 35(2), 15-23.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตย. ใน *การประชุมวิชาการ “สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2”* (น. 1-3). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล ปี พ.ศ. 2548 - 2549*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550. (2546). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555. (2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561. (2556). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2564-2565. (2564). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2558). *หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณารางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมประจำปี พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). *การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก <http://www.onec.go.th/Act/democ/content.htm>.
- ศักดิ์นา สนธิศักดิ์โยธิน. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2556). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.



อรพรรณ นาคมหาศาลสินธุ์. (2550). การมีส่วนร่วมของประชาชน. *วารสารกรมบัญชีกลาง*, 48(5), 19-34.

อรพินท์ สฟโชคชัย. (2546). *การบรรยายหัวข้อหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม*. สืบค้นจาก www.opdc.go.th.

อรพินท์ สฟโชคชัย. (2551). *หลักสำคัญในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม Participatory Governance Principle*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาคุณภาพ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน).

อรรถัย กักผล. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย. ใน อัมพร อารงลักษณ์ (บก.), *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริการรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (น. 85-105). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกวิทย์ มณีธร. (2554). *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที.เพรส.