

การแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดิน
ของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว กรุงเทพมหานคร

นายพัฒนพงษ์ ตนุมัธยา



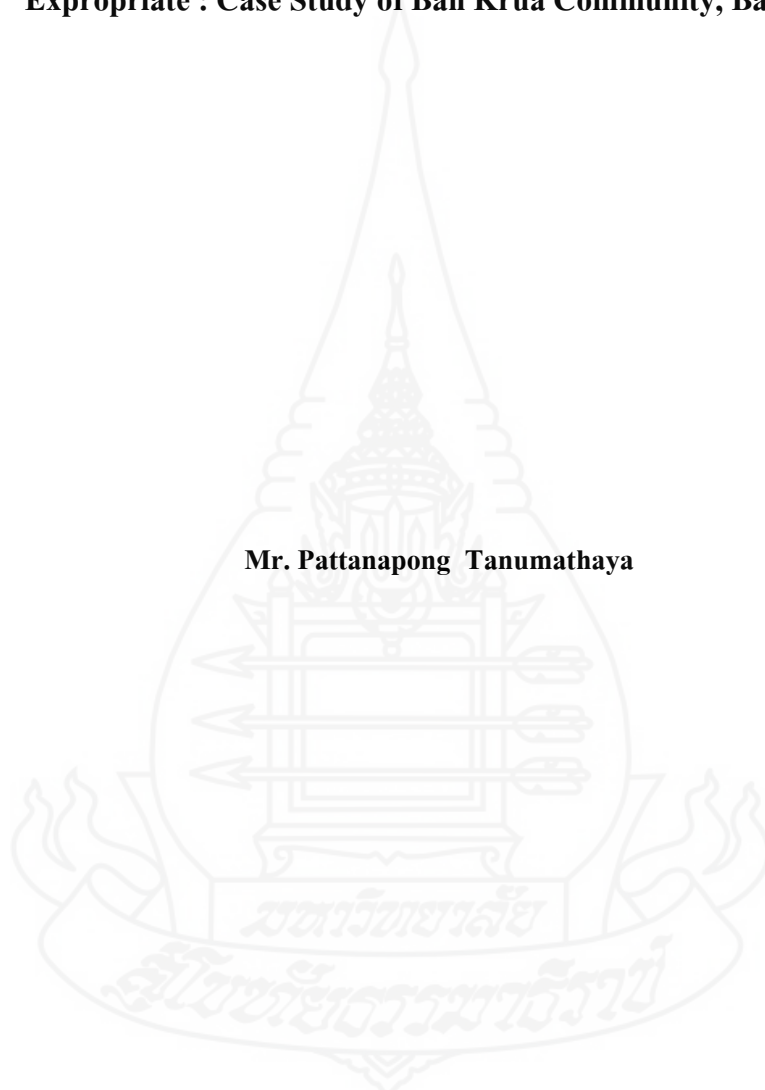
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2553

Conflict Management of Community From Government Policy on Land

Expropriate : Case Study of Ban Krua Community, Bangkok

Mr. Pattanapong Tanumathaya



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2010

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบาย การเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว กรุงเทพมหานคร
ชื่อและนามสกุล	นายพัฒนพงษ์ ตันมธยา
แขนงวิชา	การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล

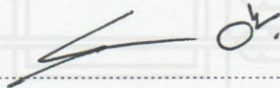
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



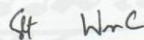
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย)



(รองศาสตราจารย์ฐปนรต พรหมอินทร์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบาย
การเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว กรุงเทพมหานคร
ผู้ศึกษา นายพัฒนพงษ์ ตันมธยา รหัสนักศึกษา 2518002577 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
(การเมืองการปกครอง) **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล **ปีการศึกษา** 2553

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัญหาค่าความขัดแย้งของชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ (2) วิธีการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืน โดยพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร และเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาเกิดจาก ชุมชนและรัฐมีความขัดแย้งกัน อันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ โดยชุมชนมีความเข้าใจว่ารัฐกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างไม่โปร่งใส โดยมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนายทุนผลประโยชน์มากกว่าต้องการพัฒนาระบบคมนาคมในกรุงเทพฯ อย่างแท้จริง อีกทั้งนโยบายของรัฐดังกล่าวยังทำให้ชุมชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและไม่เป็นธรรม (2) วิธีแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้ง ได้แก่ 1) รัฐบาลควรชี้แจงการดำเนินงานตามโครงการเดิมที่มีปัญหาแก่ชุมชนบ้านครัวและสาธารณชนทั่วไปได้เข้าใจเพื่อแสดงความรับผิดชอบและความโปร่งใสของรัฐบาล รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินงานตามผลการไต่สวนสาธารณะ หรือหากจะมีการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทางอื่น 2) รัฐควรแสดงเหตุผลความจำเป็นให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณาเส้นทางอื่นที่เป็นไปได้ พร้อมแสดงประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไขเยียวยาแก่ชุมชน นำเสนอแหล่งที่อยู่ใหม่ที่จะรองรับชุมชนที่จะต้องย้ายที่อยู่อาศัยตามโครงการก่อสร้างทางด่วน ชุมชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการที่ภาครัฐจัดทำ ซึ่งรัฐบาลและชุมชนต้องยอมรับผลการพิจารณาร่วมกันนั้น และให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้การพัฒนาประเทศยังคงดำเนินไปได้ต่อไป

คำสำคัญ การเวนคืนที่ดิน ค่าความขัดแย้ง บ้านครัว กรุงเทพมหานคร

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา การทำการค้นคว้าอิสระ รวมทั้งได้ทำการตรวจสอบแก้ไขและปรับปรุงจนมีความสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ยุทธพร อิศรชัย ที่ให้คำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่ง ตลอดจนคณาจารย์ สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ทางด้านการเมือง การปกครองมาโดยตลอดระยะเวลาการศึกษา ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในสาขาวิชาที่คอยอำนวยความสะดวกและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า

นอกจากนี้ผู้ศึกษาใคร่ขอบพระคุณผู้จัดทำหนังสือจากสำนักพิมพ์ต่างๆ วารสาร แผ่นพับ บทความ บทวิจารณ์ รายงานต่างๆ และข้อมูลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษารายงานในครั้งนี้ ที่ผู้ทำได้นำข้อมูลมาใช้อ้างอิงเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้าอิสระไว้ ณ ที่นี้ด้วย

หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้และจะขอบพระคุณยิ่งต่อคำแนะนำที่จะได้รับในโอกาสต่อไป แต่หากมีคุณค่าหรือคุณประโยชน์แต่ประการใด ก็ขอมอบไว้ให้แต่ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือต่องานนี้ โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษา

พัฒนพงษ์ ตันมัยธา

สิงหาคม 2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	7
ความหมายของธรรมาภิบาล	7
การสร้างธรรมาภิบาล	8
หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล	8
การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร	9
กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล	11
การมีส่วนร่วม	20
แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	22
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม	27
ธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	36
แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง	40
งานวิจัยที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง	49
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	51
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	51
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	51
การเก็บรวบรวมข้อมูล	51
การวิเคราะห์ข้อมูล	52

สารบัญ (ต่อ)

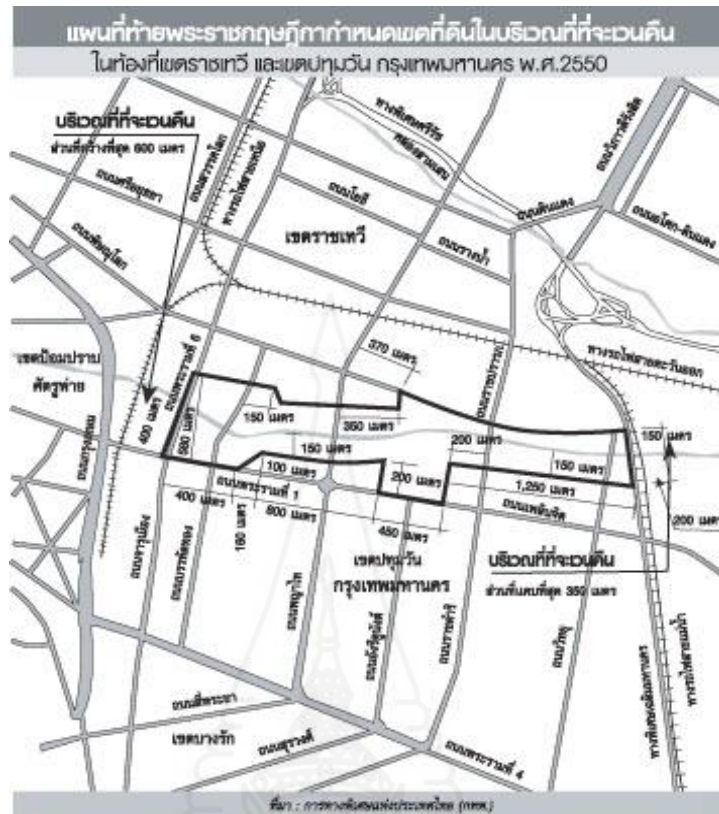
	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	53
สภาพความเป็นมา	53
ความขัดแย้งของชุมชนบ้านคร้วกับรัฐ	54
สภาพปัญหาที่เกิดกับชุมชนบ้านคร้ว	58
สาเหตุของปัญหา	59
ปัญหาความขัดแย้งของชาวบ้านคร้วจากนโยบายเวนคืนที่ดินของรัฐ	60
การยื่นหนังสือต่อการทางพิเศษ	61
การต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือ	62
ประมวลปัญหาความขัดแย้งตามช่วงเวลาและเหตุการณ์กรณีถนนรวมและกระจายการ จราจร (อรุพงษ์-ราชดำริ)	63
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	67
สรุปการวิจัย	67
อภิปรายผล	68
ข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม	74
ประวัติผู้ศึกษา	79

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โครงการสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ เป็นโครงการของรัฐบาลเพื่อลดปัญหาด้านการจราจรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โครงการดังกล่าวยังคงดำเนินการไม่เสร็จสิ้นและมีปัญหาข้อขัดแย้งเรื้อรังมานานกว่า 16 ปี โดยเฉพาะการเวนคืนที่ดินสร้างทางพิเศษบนพื้นที่ชุมชนบ้านครัว ซึ่งเป็นกรณีขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับประชาชน ตั้งแต่ปี 2536 โดยมีที่มาจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ในปี 2525 และได้ส่งมอบรายงานการศึกษาให้แก่การทางพิเศษเมื่อเดือนมกราคม 2527 ต่อมาการทางพิเศษได้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาทำการทบทวนแนวทางพร้อมกับศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม ได้ผลสรุป คือ โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ แนวทางตะวันออก คือทางด่วนสายพญาไท-ศรีนครินทร์ และโครงการถนนรวมและการกระจายจราจร โดยเริ่มจากจุดเชื่อมต่อบริเวณถนนอรุณพงษ์ คล่อมคลองแสนแสบไปจนถึงถนนราชดำริ และแนวทางใต้ คือ เริ่มจากถนนแจ้งวัฒนะ ผ่านย่านสินค้าถนนพหลโยธิน เลียบคลองประปาสามเสนไปตามถนนพระราม 6 ไปบรรจบกับทางด่วนสายท่าเรือ-ดาวคะนอง ที่บางโคล่รวมทั้งสองแนวมีระยะทางทั้งสิ้น 40 กิโลเมตร ต่อมาในปี 2530 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 104 ตอนที่ 275 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2530 เพื่อเวนคืนที่ดินสร้างเส้นทางทั้งหมด



ภาพที่ 1.1 แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่เวนคืน

โครงการทางด่วนสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และโครงการถนนรวมและการกระจายจราจร ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนบ้านครัว คือ ต้องรื้อย้ายมัสยิดอันเป็นศาสนสถานของมุสลิม ต้องก่อสร้างเส้นทางค่อมสุสานฝังศพอันเป็นศาสนสถาน และต้องรื้อย้ายชุมชนมุสลิมบ้านครัวออกไป โดยการเวนคืนที่พักอาศัย จำนวนประมาณ 700 หลังเรือน ซึ่งหมายถึงชุมชนบ้านครัวเกือบทั้งหมด

เมื่อชุมชนได้รับผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงมีการรวมตัวกันเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชุมชนไว้ โดยได้ดำเนินการเรียกร้องตามขั้นตอนระเบียบกฎหมาย ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ให้เส้นทางด่วนสายหลัก บางโคล่-แจ้งวัฒนะ ไม่สร้างผ่านมัสยิดและค่อมสุสานฝังศพเพราะเป็นศาสนสถาน และให้ยกเลิกเส้นทางถนนรวมและการกระจายจราจร (อุรุพงษ์-วิฑู) เพราะชุมชนบ้านครัวเห็นว่าไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการจราจรที่แท้จริงแต่เคลือบแคลงสงสัยว่าจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนนักธุรกิจมากกว่าช่วยระบายนการจราจร

การดำเนินการคัดค้านของชุมชนบ้านครัวต่อนโยบายเวนคืนที่ดินของรัฐบาลดำเนินมาอยู่จนถึงทุกวันนี้และยังคงหาข้อสรุปไม่ได้ แม้ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการการบริหารรูปแบบต่างๆ แล้วก็

ตาม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ขึ้น วัตถุประสงค์เพื่อให้มีคณะกรรมการที่เป็นกลางชั้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาถึงความสมประโยชน์และความจำเป็นของโครงการสร้างทางพิเศษ ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยประกาศชี้แจงแผนงาน เอกสารข้อเท็จจริงพร้อมทั้งขอมีส่วนร่วมในการไต่ถามและเสนอพยานหลักฐานและข้อมูลโต้แย้ง ตลอดจนให้การดำเนินการดังกล่าวกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และเสนอผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลตัดสินใจชุดอีกครั้ง โดยไม่ผูกพันตามความคิดเห็นของฝ่ายใด แต่ให้ชี้แจงเหตุผลอย่างชัดเจนและครบถ้วน คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ประชุมไต่สวนอย่างเป็นทางการถึง 6 ครั้ง และประชุมนอกกรอบก่อนส่งผลการประชุมให้คณะรัฐมนตรีอีก 3 ครั้ง โดยคณะกรรมการฯ มีมติ ให้ยกเลิกโครงการฯ ดังกล่าว และให้รัฐบาลขอแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทคู่สัญญา เนื่องจากไม่เป็นประโยชน์กับการจราจร และไม่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังสร้างผลกระทบต่อชุมชนบ้านครัว โดยภาระที่เกิดจะตกแก่ชุมชนบ้านครัวมากจนไม่เป็นธรรม แต่เงื่อนไขของโครงการนี้คือหากรัฐบาลตัดสินใจไม่สร้างจะต้องเจรจาขอแก้ไขสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) (BECL) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รัฐทำสัญญาด้วย ในขณะที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่ยอมรับความเห็นของคณะกรรมการ โดยอ้างว่าข้อมูลที่คณะกรรมการนำมาพิจารณาเป็นข้อมูลเก่า เกิดเป็นข้อขัดแย้งเบื้องต้น

หลังจากนั้นชาวชุมชนบ้านครัวได้มีการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลตัดสินใจตามมติของคณะกรรมการฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ขึ้นอีกชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาสรุปความเห็นตามข้อมูลใหม่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการฯ ชุดที่ 2 มีการประชุมรวมทั้งสิ้น 11 ครั้ง ผลการประชุมมีมติว่า เห็นสอดคล้องกับมติของคณะกรรมการฯ ชุดแรก และการสร้างถนนรวมและการกระจายจราจรก็ไม่คุ้มต่อการลงทุน แต่จากนั้นคณะรัฐมนตรียังคงมีมติยืนยันการก่อสร้าง โดยเปลี่ยนแนวเส้นทางใหม่เป็นค้อมคลองแสนแสบ และแม้หลังจากนั้น ชาวชุมชนบ้านครัวยังมีการเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่ง แต่ผลสรุปก็ไม่ต่างไปจากเดิม คือ รัฐบาลยังยืนยันก่อสร้างโครงการต่อไป โดยเลี่ยงเส้นทางใหม่อีกโดยไปสร้างค้อมคลองมหานาค

โครงการดังกล่าวยังคงดำเนินการอยู่ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตราชเทวีและเขตปทุมวัน เดิมหมดอายุไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2550 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จึงต้องขอตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ขึ้นมา เพื่อให้กฎหมายมีสภาพใช้บังคับการเวนคืนที่ดิน กำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตราชเทวี และเขตปทุมวัน กรุงเทพฯ เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ มีผลเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2551 ใช้บังคับนาน 4 ปี โดยให้ผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน มีส่วนที่แคบที่สุดสามร้อยห้าสิบเมตรและส่วนที่กว้างที่สุดหกร้อยเมตร โดยพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเริ่มตั้งแต่ ถนนพระราม 6 ตัดตรงผ่านซอยพญานาค ทะลุ ถนนราชปรารภซึ่งผ่านชุมชนบ้านครัว บรรจบทางพิเศษเฉลิมมหานคร บริเวณถนนเพลินจิตตัดกับถนนวิฑู โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ทำการสำรวจเขตที่ดินเพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตราชเทวีและเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 2546 เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ- บางโคล่ ยังไม่แล้วเสร็จ สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตราชเทวีและเขตปทุมวัน กรุงเทพฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์จะต้องเวนคืน พระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถเวนคืนที่ดินได้ทันที รัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการเวนคืนที่ดินให้ชัดเจนเสียก่อน ที่ผ่านมการเวนคืนที่ดินบริเวณนี้ติดขัดปัญหาการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ต้องจัดทำแผนโครงการใหม่ ทั้งวงเงินลงทุน ระยะเวลาก่อสร้าง และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแนวทางในการวางนโยบายที่จะก่อสร้างใหม่ ให้มีผลกระทบต่อชาวบ้านให้น้อยที่สุด ในแง่ของการเวนคืนที่ดินโครงการยังเป็นทางยกระดับเหมือนเดิม แต่อาจจะมีการขยับแนวเส้นทางเล็กน้อยมาใช้พื้นที่บริเวณข้างคลองให้มากที่สุด พร้อมทั้งนำพื้นที่ส่วนใต้โครงการทางด่วนมาปรับปรุงเป็นถนนเชื่อมกับซอยต่างๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ใช้เป็นเส้นทางสัญจรไปมาได้สะดวกขึ้น ผลการศึกษาแผนงานก่อสร้าง พบว่าการเวนคืนที่ดินบ้านครัวเพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ ยังมีความจำเป็นเพราะเป็นข้อกำหนดตามสัญญาก่อสร้าง ที่ผ่านมามีบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

(BECL) ผู้รับสัมปทานโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ได้ขอสงวนสิทธิ์ในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่สามารถก่อสร้างโครงการได้ เป็นเงินประมาณ 5 พันล้านบาท

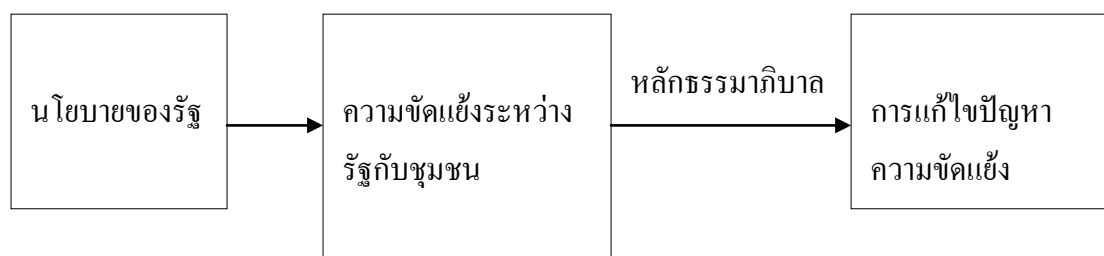
ปัจจุบันโครงการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ โดยติดปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดินที่ผ่านชุมชนบ้านครัว เนื่องจากชาวชุมชนบ้านครัวยังคงคัดค้านการก่อสร้างโครงการดังกล่าว โดยยื่นคัดต่อผู้อยู่ในชุมชนและเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐมาตั้งแต่ปี 2536 จนถึงปัจจุบัน คิดเป็นเวลานานถึง 16 ปี เป็นระยะเวลาที่อยู่ในช่วงการบริหารประเทศ ถึง 13 รัฐบาล โดยชาวชุมชนบ้านครัว ก็ได้มีการจัดการความขัดแย้งดังกล่าวอย่างเข้มแข็ง ด้วยวิธีต่อสู้โดยอาศัยหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 46 ใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมยาวนาน ใช้สิทธิศาสนา ตามที่บัญญัติในพระคัมภีร์อัลกุรอาน ใช้สิทธิสังคม เป็นต้น เป็นข้ออ้างในการเคลื่อนไหว เช่น การอยู่มานานกว่าสองร้อยปีจนเกิดความเก่าแก่ของชุมชน การที่รัฐบาลมีการแก้ไขเส้นทางเพื่อประโยชน์กับกลุ่มนายทุนกลุ่มหนึ่งได้ แต่ไม่ยอมแก้ไขเพื่อประโยชน์ของชุมชน และการกล่าวอ้างว่านโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐไม่ได้มาจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งความเคลือบแคลงสงสัยในความโปร่งใสของโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าปัญหาความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ จะมีแนวทางในการจัดการความขัดแย้งกับชุมชนได้อย่างไร โดยพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา ชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาความขัดแย้งของชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ

2.2 เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



4. ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ ชุมชนบ้านครัว กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายเวนคืนที่ดินของรัฐ

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 เวนคืนที่ดิน หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเจตนาแห่งพระราชบัญญัตินี้

5.2 ชุมชน หมายความว่า ถิ่นฐานที่อยู่ของกลุ่มคน ถิ่นฐานนี้มีพื้นที่อ้างอิงได้ และกลุ่มคน นี้มีการอยู่อาศัยร่วมกัน มีการทำกิจกรรม เรียนรู้ ติดต่อสื่อสาร

5.3 รัฐ หมายความว่า ระบบราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ชนชั้นที่มีอำนาจปกครองเหนือชนชั้นอื่นที่อยู่ภายในดินแดนนั้น

5.4 ขัดแย้ง หมายความว่า การกระทำที่ไม่ลงรอย ขัดขึ้น หรือต่อต้านกัน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ภาครัฐสามารถลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐได้

6.2 ก่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเวนคืนที่ดินได้

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้
ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญ และนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การ
ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชน โดยมุ่งให้เกิด
ความเป็นอิสระในการบริหารงาน การลดการควบคุม ให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตาม
เป้าหมายสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ นอกจากนี้จะต้องกำหนดบทบาทของตนอย่างชัดเจน
แล้ว มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ ต่อแนวทางการใช้อำนาจในการดำเนินงาน ส่วนในองค์การ
ภาคเอกชนก็เช่นเดียวกันที่หันมาให้ความสนใจ ในเรื่องของบรรษัทภิบาล Corporate good
governance

วิธีการและเป้าหมายของการปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการ จะใช้ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดกฎระเบียบที่มากจนเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาท ในการบริหารงาน

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน

แก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

2. การสร้างธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม

บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือรัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้นจะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกเว้นความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น

ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชน และบทบาทของประชาสังคมที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการทำความผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

3. หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่า ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบ คือ

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย

2. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ให้นุคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมายตรงข้าม หรือเกือบตรงข้าม กับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ให้ความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความ โปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาส ให้นุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือ คณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาและเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้บุคลากรมีความประหยัด ใ้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

4. การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้นจะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม

ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอรัปชั่นของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

1. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบการที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัว เหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งต่อองค์กรภาครัฐเองและองค์กรในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การสร้างการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการทำดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็งธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการละเมิด หรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

6. การตอบสนองที่ทันการของกรมการมหาดไทย หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการ

7. ความเห็นชอบร่วมกันสังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป กรมการมหาดไทยจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างกันให้บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก

8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักกรมการมหาดไทยนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่า

9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้องหลักกรมการมหาดไทยจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์การรู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์การ บุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

สรุปได้ว่า การใช้หลักกรมการมหาดไทยทำให้องค์การสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตาม และตรวจสอบ โดยมีประชาชน หรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างกรมการมหาดไทยให้เกิดขึ้นในองค์การเป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยตรง

5. กรอบตัวชี้วัดกรมการมหาดไทย

จากการที่แนวคิดของกรมการมหาดไทยเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้มีความพยายามนำหลักการนี้ไปปฏิบัติใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของประเทศ ด้วยความช่วยเหลือและการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศต่างๆ มีการปฏิรูปการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับการขยายตัวของการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ ทำให้หลักกรมการมหาดไทยกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับกาพัฒนาของประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้วัดผลของการนำหลักกรมการมหาดไทยไปปฏิบัติ หรือเรียกว่า “ตัวชี้วัด” จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการประเมินความคืบหน้า

ของการมีหลักธรรมาภิบาล ปัจจุบันจำนวนตัวชี้วัดเกิดขึ้นมามากมายทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล และต่างก็มีความหลากหลายในความหมายและมุมมอง ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารการปกครอง วัฒนธรรม สังคม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่จัดสร้างตัวชี้วัด

เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ ดังนั้นการที่จะระบุว่าประเทศใดมีธรรมาภิบาลหรือไม่ หรือมีในระดับใดนั้น ยังเป็นเรื่องที่ยุ้งยากอยู่แต่กระนั้น Commonwealth Secretariat (Agere 2000) ก็แนะนำให้พิจารณาโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพื่อบ่งชี้ระดับธรรมาภิบาลของประเทศ ซึ่งได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับตลาด
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเอกชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งกับข้าราชการประจำ
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับผู้ที่อยู่ในเมือง
- ความสัมพันธ์ระหว่างนักกฎหมายกับนักบริหาร
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ

5.1 การกำหนดกรอบตัวชี้วัด

การที่มีหลักธรรมาภิบาลปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ นับเป็นการส่งสัญญาณในเชิงบวกให้เห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่จะดีขึ้นจริงหรือไม่อย่างไร ยังยากที่จะอธิบายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานภาพและผลของการนำหลักธรรมาภิบาลทั้งในและต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกรอบ ตัวชี้วัดและจัดหมวดหมู่ของตัวชี้วัดที่อาจจะนำไปประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย ซึ่งตัวชี้วัดที่รวบรวมได้นี้จะถูกจัดกลุ่มตามกรอบความหลากหลายของ 5 องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลคือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้ถูกจำแนกตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นประโยชน์ในการสังเคราะห์สำหรับการนำไปปฏิบัติใช้

1. ความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึง หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of Judiciary) ซึ่งได้แก่การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Agere 2000) ขณะที่นายอานันท์ ปันยารชุน (2543) ได้กล่าวในทำนองเดียวกันถึงการใช้กฎหมายว่าจะต้องมีหลักนิติธรรม คือ “เจตนารมณ์สาธารณะ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่ายเอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจนและคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือผู้ใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด” เมื่อพิจารณาถึงกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ซึ่งหมายถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่มีคุณภาพ โดยถูกต้องตามระบบประชาธิปไตย และการมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

จากการทบทวนเอกสารธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง พบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นความชอบธรรมอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความถูกต้อง และความยุติธรรม มีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายที่เป็นธรรม และหลักการบริหารที่ชัดเจน

5.1.1 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม

1) ตัวชี้วัดด้านกฎหมาย

- (1) การยึดถือหลัก และปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้อง และรัดกุม
- (2) การป้องกันและปราบปรามการใช้จ่ายเงินไปในทางมิชอบ
- (3) กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้
- (4) การปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์
- (5) การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม และได้รับการยอมรับจากประชาชน
- (6) สิทธิของผู้ต้องหาในการต่อสู้คดี
- (7) ความเท่าเทียมกันของสิทธิหญิงและชาย

2) ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ

- (1) การกระจายรายได้
- (2) การผูกขาดในการขายสินค้าและบริการ

3) ตัวชี้วัดด้านสังคม

- (1) ประชาชนถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ
- (2) โอกาสและสิทธิทางการศึกษา

4) ตัวชี้วัดด้านการเมือง

- (1) วาระการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการบริหาร
- (2) สิทธิทางการเมือง

ซึ่งมีตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การยึดถือหลักและปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้อง และรัดกุม สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ส่วนตัวอย่างตัวชี้วัดที่เป็นไปได้คือจำนวนถือมีการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมาดำเนินคดี ถ้าหากสถิติถือการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมีจำนวนมาก ย่อมชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างจริงจัง หรือเจ้าหน้าที่ที่หละหลวมในกระบวนการของกฎหมาย

ตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นธรรม การปฏิรูปกฎหมาย และการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมที่ให้เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคซึ่งสะท้อนถึงความชอบธรรมด้านสิทธิ ความเสมอภาคเช่นตัวชี้วัดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหา ย่อมจะมีโอกาสของการแต่งตั้งทนายเพื่อต่อสู้คดี ถ้าพิจารณาถึงตัวชี้วัดความเท่าเทียมกันทางเพศ ก็ให้เห็นตัวอย่างตัวชี้วัดของอัตราส่วนที่สตรีและบุรุษที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร เป็นต้น

2. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของ

ทางราชการตามตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น ในการทำธุรกิจ ประกอบกิจกรรมทางสังคม หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ

ตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความโปร่งใสนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดีซึ่งเกี่ยวข้องกับคน งบประมาณ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

5.1.2 ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับความโปร่งใส

1) ตัวชี้วัดด้านการเมือง

- (1) การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงของรัฐ
- (2) การสรรหาบุคลากรเข้ารับราชการ
- (3) การโยกย้าย ถอดถอน
- (4) เปิดเผยข้อมูลการเมืองที่ชัดเจนต่อประชาชนระหว่างการเลือกตั้ง
- (5) การแสดงบัญชีทรัพย์สินของพรรคการเมือง นักการเมืองและผู้บริหาร

ระดับสูงของรัฐ

- (6) การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการดำเนินของรัฐสภา
- (7) การกล่าวหา ร้องเรียน เพื่อให้สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (8) ความชัดเจนของกฎเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการ
- (9) มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะของ

ส่วนราชการ

- (10) การติดตามผลของคดีคอร์รัปชันที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ
- (11) การกระตุ้นความตื่นตัวของประชาชนและการสร้างร่วมมือในการ

ต่อต้านการคอร์รัปชัน

- (12) การเสริมสร้างความโปร่งใสและต่อต้านคอร์รัปชัน

2) ตัวชี้วัดด้านสังคม

- (1) การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน
- (2) ประชาพิจารณ์

(3) การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วน

ราชการ

3) **ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ**

- (1) การเปิดประมูลโดยทั่วไปและเปิดเผย
- (2) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ
- (3) การเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณของรัฐ
- (4) บรรยากาการลงทุน

3. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใดๆของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับ สาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวม เป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้ อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดีซึ่งเกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ ความถูกต้อง และการยอมรับของผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย หลักการการมีกลไกตรวจสอบที่ดีสามารถทำได้หลาย รูปแบบ เช่นอาศัยกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และกลไกของสังคม ซึ่งคือจิตวิญญาณและความ ตื่นตัวในการตรวจสอบของคนในสังคม

5.1.3 ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้

1) **ตัวชี้วัดด้านสังคม**

- (1) การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
- (2) การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
- (3) คุณภาพของงานด้านปริมาณ และความถูกต้อง
- (4) ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- (5) การร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
- (6) การเข้าร่วมประชุมของสมาชิก อปต.
- (7) การตรวจสอบการทุจริต
- (8) การมีระบบการตรวจสอบที่ดี

- (9) สื่ออิสระ
- (10) การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐโดยสื่อสารมวลชน
- (11) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (12) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (13) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (14) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (15) คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน
- (16) การจัดสรรคลื่นความถี่

2) ตัวชี้วัดด้านการเมือง

- (1) การสร้างกลไกการคานอำนาจเพิ่มเติม
- (2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (4) องค์การตรวจสอบฝ่ายปกครอง (ศาลปกครอง)
- (5) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง
- (6) ศาลยุติธรรม
- (7) วุฒิสภา

3) ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ

- (1) ประสิทธิภาพของรัฐบาล
- (2) การจัดทำงบประมาณของ อบต.
- (3) การเปิดเผยข้อมูลโครงการน และงบประมาณของรัฐ
- (4) การจัดสรรงบประมาณตำบลให้โครงการในแผนพัฒนาตำบลของ อบต.

4) ตัวชี้วัดด้านกฎหมาย

- (1) ความรัดกุมของระบบกฎหมาย
- (2) ศาลรัฐธรรมนูญ

จะพบว่าตัวชี้วัดที่สำคัญที่ศึกษาโดยสำนักงาน ก.พ. ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของงานที่ปฏิบัติ บรรลุ

คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ และความถูกต้อง รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีส่วนบั่นทอนความเจริญของประเทศไทยมานานซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไข ผู้สนใจหลักธรรมาภิบาลเชื่อว่าการที่จำทำให้ การคอร์รัปชันน้อยลงและหมดไปได้นั้นต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างเข้มงวด ค่านิยมและจิตสำนึกของคนไทย ควรจะเปลี่ยนแปลงและเป็นไปในทางที่ไม่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน ดังที่นายอานันท์ ปันยารชุน (2543) แสดงความคิดเห็นไว้ว่าการคอร์รัปชันนั้น ไม่ว่าจะเป็เงินเล็กน้อยก็ตาม ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องที่สังคมจะต้องช่วยกันขจัด ในขณะที่เดียวกัน จากรายงานการศึกษาของผาสูก พรหมไพจิตร และสังสิต พิริยะรังสรรค์ (Phongpaichit and Piriyarangsan, 1994) ซึ่งให้เห็นว่าทัศนคติของประชาชนต่อการคอร์รัปชันมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันดังคำที่เรียกใช้นัยของการคอร์รัปชันซึ่งจัดเรียงลำดับได้ดังนี้

รุนแรงน้อยที่สุด

สินน้ำใจ

ค่าน้ำร้อนน้ำชา

ประพุดติมิชอบ

สินบน ริดไถ

ทุจริตต่อหน้าที่

รุนแรงมาก

การคอร์รัปชัน หรือนื้อราษฎรบังหลวง

รายงานการศึกษาดังกล่าว ได้จำแนกการคอร์รัปชันตามกระทรวง พบว่ากระทรวงที่มีสถิติของการคอร์รัปชันสูงสุดคือ กระทรวงมหาดไทย (ปี พ.ศ. 2532 และ 2533) อุตสาหกรรม (ปี พ.ศ. 2532 และ 2533) รัฐวิสาหกิจ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในกระทรวงมหาดไทย อุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีจำนวนประมาณ 318 , 255 , 475 และ 1,265 ล้านบาทตามลำดับ

ในเรื่องการตรวจสอบ ยังมีสำนักงานผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยทางสำนักงานฯ จะทำการตรวจสอบพิจารณา

เรื่อง หลังจากการยุติการพิจารณา จะมีการเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อ และเรื่องที่พบว่าเป็นเรื่องที่ทุจริต หรือมีมูลความผิดวินัย ต้องส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและดำเนินการต่อ

4. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้ อยู่บนพื้นฐานของการจัดการบริหาร

5.1.4 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1) ตัวชี้วัดด้านสังคม

- (1) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ธุรกิจและประชาชน
- (2) การมีคุณธรรม
- (3) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอก

องค์กรลดลง

- (4) ประสิทธิภาพขององค์กรที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน
- (5) การเซ็นเซอร์และความสามารถเข้าถึงสื่อต่างประเทศ

2) ตัวชี้วัดด้านการเมือง

- (1) การปฏิรูประบบราชการ
- (2) คุณสมบัตินักการเมือง
- (3) การปัญหาของรัฐ
- (4) การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
- (5) ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
- (6) การควบคุมคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ (TQM: Total Quality

Management)

- (7) Use National Performance Review

4) ตัวชี้วัดด้านกฎหมาย

(1) การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย

จะพบว่าตัวชี้วัดสำคัญที่ศึกษาโดย สำนักงาน ก.พ. ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กร ลดลง

6. การมีส่วนร่วม (Participation)

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน หมายถึง คนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใดๆ ทั้งนี้ประชาชนต้องรู้จักสิทธิ และการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง มีคุณธรรม

6.1.1 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1) ตัวชี้วัดด้านสังคม

- (1) ประชาพิจารณ์/การไต่สวนสาธารณะ
- (2) ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการภาครัฐ
- (3) สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย
- (4) การแสดงประชามติ
- (5) การรับรู้ข่าวสาร
- (6) สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (7) การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน
- (8) การประท้วงเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม

2) ตัวชี้วัดด้านการเมือง

- (1) การใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (2) ความเข้าใจทางการเมือง

- (3) ความเข้าใจระบบการเลือกตั้ง
- (4) การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมือง
- (5) การรักษาสีเสื้อ
- (6) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จะพบว่าตัวชี้วัดเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาพิจารณ์ การประชุมติ การชุมนุมประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรม ส่วนตัวชี้วัดที่เสนอโดย สำนักงาน ก.พ. ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

จากการพิจารณาการดำรงอยู่ของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยการจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลออกเป็น 5 ประเด็นหลักคือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม ในแต่ละประเด็นหลักยังได้จัดกลุ่ม ตัวชี้วัดออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าในปัจจุบันยังเป็นการยากที่จะระบุตัวชี้วัดโดยตรง หากแต่ต้องอาศัยการประเมินโดยอ้อม และสรุปตัวอย่างตัวชี้วัดขึ้นมา อีกทั้งจำนวนตัวชี้วัดที่มีอยู่ ก็มีมากมายทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล และต่างก็มีความหลากหลายในความหมายและมุมมอง ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่จัดสร้างตัวชี้วัด กล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีตัวชี้วัดกลางที่เป็นมาตรฐานในการประเมินระดับของการมีธรรมาภิบาล ดังนั้น การจัดสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยสถาบันหรือคณะกรรมการกลางก็จะเป็นประโยชน์ต่อการนำธรรมาภิบาลไปสู่ภาคปฏิบัติในสังคมไทยอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจากการศึกษานี้ พบว่ามีตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพจึงไม่สามารถระบุให้เห็นชัดเจนในเชิงปริมาณหรือตัวเลข ได้เช่น ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ถ้าหากตัวชี้วัดเป็นความถี่ในการเข้าร่วมรับฟัง ตัวเลขใดจะเป็นตัวเลขกลางที่แสดงถึงความเหมาะสมของตัวชี้วัด เป็นต้น หากมีการวิจัยหาค่าที่เหมาะสมของ

ตัวชีวิตในเชิงสถิติ ก็จะเป็นการช่วยให้การประเมินระดับการมีธรรมาภิบาลเป็นไปได้อย่างชัดเจน และน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

7. แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

7.1 ความหมายของการรับรู้

การรับรู้เป็นการแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งของบุคคลที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคลไม่สามารถสังเกตเห็นได้โดยตรง หรือเรียกว่าพฤติกรรมภายใน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้าที่มากระตุ้นกับพฤติกรรมที่แสดงออก การรับรู้จึงเป็นกระบวนการทางจิตที่ค่อนข้างซับซ้อน มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการรับรู้ไว้หลายท่าน พอสรุปได้ดังนี้

วนิดา และ ซอบ (2530: 4) ได้กล่าวถึงการรับรู้ว่าเป็นกระบวนการที่บุคคลได้รับแล้วทำการตีความและมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อสิ่งเร้า ซึ่งโดยปกติแล้วมนุษย์จะมองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในโลกนี้ในสายตาของการรับรู้มากกว่าการหาข้อเท็จจริงที่เป็นจริง

ช่อทิพย์ ดันตรี (2532: 9) กล่าวว่า การรับรู้คือ กระบวนการซึ่งสมองแปลความหรือตีความหมายของการสัมผัส หรืออาการสัมผัสที่ตนได้รับออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจของตนเองเกี่ยวกับสิ่งเร้านั้น ซึ่งในการแปลความหรือตีความหมาย คนจะต้องใช้ความรู้เดิมหรือประสบการณ์เดิม หรือความจัดเจนที่เคยมีมาก่อนหน้านี้เป็นเครื่องมือช่วย

นวลศิริ เปาโรหิตย์ (2533: 169) ให้ความหมาย การรับรู้ หมายถึง ขบวนการแปลความหมายของสิ่งเร้าที่มากระทบกับประสาทสัมผัสต่างๆ ของคน และการแปลความหมายขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในอดีตและสภาพจิตใจในปัจจุบัน

รัชนี นพเกตุ (2539: 1) กล่าวว่า การรับรู้ หมายถึง ขบวนการประมวลและตีความข้อมูลต่างๆ ที่อยู่รอบๆ ตัวเราที่ได้จากความรู้สึกรู้สึก ส่วนความรู้สึกรู้สึก เกิดจากที่กระตุ้นอวัยวะรับความรู้สึกรู้สึก ซึ่งมีอยู่ 5 ชนิด คือ ตา หู จมูก ลิ้น และผิวหนัง การรู้สึกรู้สึกจึงเป็นขบวนการแรกหรือขบวนการพื้นฐานก่อนที่จะเกิดการรับรู้ขึ้น อวัยวะรับความรู้สึกรู้สึกแต่ละชนิดจะรับตัวกระตุ้นหรือพลังงานกระตุ้นเฉพาะ เมื่อมีการกระตุ้นอวัยวะรับความรู้สึกรู้สึกเกิดขึ้น เช่น มีแสงมากระทบนัยน์ตา มีเสียงมากระทบหู ทำให้เกิดการมองเห็น หรือเกิดการได้ยิน การรู้สึกรู้สึกจึงมีลักษณะง่ายตรงไปตรงมา ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของการเรียนรู้ ประสบการณ์ แรงจูงใจ อารมณ์ ฯลฯ ส่วนการรับรู้จะเป็นขบวนการต่อไป คือ ตีความสิ่งที่

ได้จากการรู้สึกออกมาให้มีความหมายว่า สิ่ง que เห็นอยู่ คือ อะไร เสียงที่ได้ยินคือเสียงอะไร การรับรู้ จึงมีเรื่องของจิตวิทยา คือ การเรียนรู้ ประสบการณ์ แรงจูงใจ อารมณ์ เข้ามามีบทบาทร่วมอยู่ด้วย

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2540: 119) กล่าวว่า การรับรู้เป็นกระบวนการที่มีระดับตั้งแต่ ง่ายที่สุดถึงซับซ้อนที่สุดจึงยากแก่การเข้าใจ นักจิตวิทยาได้ให้ความหมายการรับรู้แตกต่างกัน ออกไป ดังนี้

การรับรู้ หมายถึง การตีความหมายจากการสัมผัส (Sensation) ในการรับรู้ นั้นไม่เพียงแต่ มองเห็น ได้ยินหรือได้กลิ่นเท่านั้น แต่ต้องรับรู้ได้ว่า วัตถุหรือสิ่ง que รับรู้ นั้นคืออะไร มีรูปร่าง อย่างไร เป็นต้น

ในแง่พฤติกรรม การรับรู้เป็นขบวนการที่เกิดแทรกอยู่ระหว่างสิ่งเร้าและการตอบสนองของ สิ่งเร้า ดังนี้

สิ่งเร้า (stimulus) → การรับรู้ (perception) → การตอบสนอง (response)

ดังนั้น สรุปได้ว่า การรับรู้ หมายถึง ขบวนการที่คนเรามีประสบการณ์กับวัตถุ หรือ เหตุการณ์ต่างๆ โดยอาศัยอวัยวะสัมผัส

พิชา รุจินาม (2544: 14-18) ได้สรุป การรับรู้ข่าวสารไว้ดังนี้ ผู้รับข่าวสาร อาจหมายถึง บุคคลเพียงคนเดียว เช่น การพูดคุยระหว่าง 2 คน หรืออาจหมายถึงกลุ่มบุคคลก็ได้ในการ ติดต่อสื่อสารนั้น บุคคลที่เป็นผู้รับสารอาจ เปลี่ยนเป็นผู้ส่งสาร ในเวลาอื่นได้ เช่น ในการพูดคุยกัน ผู้รับสารอาจกลายเป็นผู้ส่งสาร

ผู้รับสาร มีความสำคัญต่อการสื่อสาร มีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่ง ของกระบวนการติดต่อสื่อสาร และผู้รับสารมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบอื่นของการสื่อสารอีกด้วย นอกจากนี้ความพึงพอใจในการติดต่อสื่อสารจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยของผู้รับ สารหรือคุณลักษณะของผู้รับสารในฐานะที่เป็นผู้รับการติดต่อสื่อสารโดยตรง

การส่งข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอันเกี่ยวข้องกับผู้รับสารหลาย ประการด้วยกัน คือ

1. ความต้องการของผู้รับสาร โดยทั่วไปแล้วในการรับข่าวสารของแต่ละบุคคลนั้นจะ เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของตน ประกอบด้วย

1.1 ต้องการข่าวสารที่เป็นประโยชน์กับตน

1.2 ต้องการข่าวสารที่สอดคล้องกับความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยมของตน

1.3 ต้องการประสบการณ์ใหม่

2. ความแตกต่างของผู้รับสาร ผู้รับสารแต่ละคนจะมีลักษณะที่แตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ วัย การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เพศ

3. ความตั้งใจและประสบการณ์เดิม ในขณะที่มีความต้องการจะช่วยให้บุคคลรับรู้ข่าวสาร ได้ดีกว่า ดังกล่าวไว้ว่า เราเห็นในสิ่งที่อยากเห็นและได้ยินในสิ่งที่ต้องการได้ยิน ดังนั้น ความตั้งใจ และประสบการณ์เดิมของผู้รับสารจึงมีความสำคัญต่อผู้รับสารเช่นกัน

4. ความคาดหวังและความพึงพอใจ ความคาดหวังเป็นความรู้สึกที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคนในการที่จะตีความต่อสภาพแวดล้อมเพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนต้องการ ส่วนความพึงพอใจในการติดต่อสื่อสาร คือความพึงพอใจในข่าวสารที่ได้รับเพราะข่าวสารต่างๆ ที่ได้รับนั้น ผู้รับสารสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจและปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้ ดังนั้น ผู้ให้ข่าวสารและบริการจึงควรศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวของบุคคล เพื่อจะได้ให้ข่าวสารและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เพราะฉะนั้น การสร้างความพึงพอใจในการติดต่อสื่อสารให้เกิดขึ้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงความพึงพอใจในเรื่องของข่าวสารที่ได้รับ ความเพียงพอของข่าวสารและช่องทางของการติดต่อสื่อสารแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยผู้รับสาร ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างของบุคคลด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างของบุคคลเป็นธรรมชาติของมนุษย์อย่างหนึ่ง

มินา (2546: 24) ได้สรุปความหมายของการรับรู้ว่าการรับรู้หมายถึง กระบวนการที่บุคคลเข้าใจความหมายสิ่งต่างๆ โดยอาศัยประสบการณ์เป็นเครื่องมือช่วยในการตีความหรือแปลความหมาย

7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้

พิชา รุจินาม (2544: 19 – 20) อธิบายว่า เนื่องจากความแตกต่างในมุมมองของแต่ละบุคคลนั้นมีความแตกต่างกันอยู่แล้วตามธรรมชาติบุคคลบางกลุ่มก็มีมุมมองในแง่ลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของแต่ละบุคคล ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของคนมีมากมายหลายประการ แต่สามารถสรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

1. ลักษณะของสิ่งเร้า ลักษณะต่าง ๆ ของสิ่งเร้าก่อให้เกิดการรับรู้แก่บุคคล ได้ต่างกันเช่น สิ่งเร้าที่มีความเข้มกว่า มีการเปลี่ยนแปลง มีการเกิดซ้ำบ่อย ๆ จะกระตุ้นให้เกิดการรับรู้ได้ดี หรือรวดเร็ว

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้รับรู้ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ

2.1 ด้านร่างกาย เป็นลักษณะของความผิดปกติ หรือความผิดปกติของตัวรับสัมผัสต่าง ๆ ของผู้รับรู้ ได้แก่ หู ตา จมูก ลิ้น และอวัยวะรับสัมผัสต่าง ๆ หากสิ่งเหล่านี้ผิดปกติไปย่อมทำให้การสัมผัสผิดไปด้วย

2.2 ด้านจิตวิทยา การรับรู้เป็นสิ่งที่เลือกสรรแล้ว เลือกที่จะสัมผัส เลือกเฉพาะสิ่งที่ต้องการ และแปลความให้เข้ากับตนเอง โดยมีอิทธิพลจากความรู้เดิม ความต้องการ เจตคติ ภาวะทางอารมณ์ และลักษณะวัฒนธรรม การรับรู้ของบุคคลจึงแตกต่างกันตามคุณสมบัติส่วนบุคคลและปัจจัยทางสังคม

7.3 กระบวนการเปิดรับข้อมูลข่าวสาร

จรัสลักษณ์ ผลบริบูรณ์เจริญ (2542: 23-24) ได้สรุปแนวคิดของ Klapper ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดรับ ข่าวสารที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการในการเลือกรับสาร ซึ่งประกอบด้วยการกลั่นกรอง 3 ชั้น ดังนี้

1. การเลือกเปิดรับ หมายถึง แนวโน้มที่ผู้รับสารจะเลือกสนใจหรือเปิดรับข่าวสารที่สอดคล้องกับความคิดเห็น ความสนใจที่มีอยู่เดิม และพยายามหลีกเลี่ยงข่าวสารที่ไม่สอดคล้องกับทัศนคติและความคิดเดิมของตน ทั้งนี้เพราะการได้รับข่าวสารไม่สอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจหรือทัศนคติที่มีอยู่เดิม จะก่อให้เกิดภาวะความไม่สมดุลทางจิตใจที่เรียกว่า “Cognitive Dissonance” ซึ่งบุคคลอาจลดภาวะความไม่สมดุลนี้ได้โดยการเปลี่ยนทัศนคติ ความรู้ หรือพฤติกรรม การแสดงออก หรือเลือกสรรเฉพาะข่าวสารที่สอดคล้องกับความคิดของตน

2. การเลือกรับรู้ เมื่อบุคคลเลือกเปิดรับข่าวสารจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งแล้ว ผู้รับสารจะเลือกรับรู้หรือเลือกตีความหมายของสารนั้น ตามทัศนคติ ประสบการณ์ ความเชื่อ ความต้องการ ความคาดหวัง แรงจูงใจ สภาวะร่างกาย หรือสภาวะอารมณ์ในขณะนั้น เป็นต้น ดังนั้นผู้รับสารจะตีความผิดพลาด หรือบิดเบือนข่าวสารให้มีทิศทางที่ตนเองพอใจ ให้สอดคล้องกับความคิดเห็น ความสนใจหรือทัศนคติที่มีอยู่เดิม

3. การเลือกจดจำ เป็นแนวโน้มในการเลือกจดจำข่าวสารเฉพาะส่วนที่ตรงกับความต้องการ ความต้องการ ทศนคติ ฯลฯ ของตนเองและมักจะลืมในส่วนที่ตนเองไม่สนใจ เรื่องที่ขัดแย้ง หรือ เรื่องที่ค้านกับความคิดเห็นของตนเอง ดังนั้น การเลือกจดจำเนื้อหาของสารที่ได้รับ จึงเป็นการช่วย เสริมทศนคติหรือความเชื่อเดิมของผู้รับสารให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นและเปลี่ยนแปลงยากขึ้น กล่าวคือ ความพร้อมที่จะจดจำสารของผู้รับสารจึงมักเกิดขึ้นกับคนที่พร้อมจะเข้าใจและพร้อมที่จะ ลืม สำหรับคนที่ไม่พร้อมจะเข้าใจ

7.4 สื่อในการสื่อสาร

มานิตย์ นवलลอ (2543: 66–68) กล่าวว่า สื่อเป็นเครื่องมือ หรือช่องทางในการสื่อสาร และทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อนำข้อมูลจากรัฐไปสู่ประชาชน อาจปรากฏในรูปแบบของวงสนทนา สมาคมต่าง ๆ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ทั้งสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สื่อมี อิทธิพลอย่างมากในการสื่อสารเพราะสื่อสามารถสร้างเครือข่ายและโน้มน้าวจิตใจผู้รับสารได้ โดย ปกติสื่อมวลชนเป็น โครงสร้างการสื่อสารที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ช่องทาง สื่อสารอื่น ๆ ก็มีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์กร ได้แก่ พรรคการเมือง ระบบราชการ สหภาพแรงงาน โรงเรียน เป็นต้น องค์กร แม้จะมีโครงสร้างคล้ายกัน แต่ก็อาจมีศักยภาพในการสื่อสารต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ใช้และ รูปแบบของระบบการเมือง

2. กลุ่ม กลุ่มแตกต่างจากองค์กรที่มีความมั่นคง ความเป็นสถาบันและความร่วมมือน้อยกว่า การสื่อสารนี้จะปรากฏในกลุ่มครอบครัว กลุ่มเพื่อน ช่องทางการสื่อสารที่เป็นทางการไม่สามารถรวบรวมและวิเคราะห์ข่าวสารได้อย่างเพียงพอจึงจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มช่วย

3. สื่อมวลชน สื่อมวลชนทำหน้าที่รายงานข่าวสารหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้ประชาชน ได้รับรู้ สื่อมวลชนสามารถเปลี่ยนวิถีชีวิตของประชาชนได้เพียงบางส่วนเท่านั้น หากจะให้บรรลุ เป้าหมายสื่อมวลชนต้องประสานความร่วมมือหรือเชื่อมโยงกับช่องทางอื่น ๆ เช่น องค์กร กลุ่ม ช่องทางพิเศษ

4. ช่องทางพิเศษ ได้แก่ การแสดงออกต่าง ๆ ของประชาชน เช่น การเดินขบวน การ ประท้วง ซึ่งถือเป็นช่องทางพิเศษในการสื่อสารเพื่อเรียกร้องและรวบรวมผลประโยชน์ของ ประชาชนเข้าด้วยกันให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลได้รับรู้ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์พิเศษเพียงครั้ง

คราวเท่านั้น แต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมือง และวิถีทางการเมืองของประชาชน

สื่อที่สำคัญในการสื่อสาร สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การสื่อสารระหว่างบุคคล เรียกว่าการสื่อสารด้วยปากเปล่า หรือการสื่อสารแบบเผชิญหน้ากัน เน้นที่ตัวบุคคลหรือกลุ่มเป็นหลักในการสื่อสาร เช่น บุคคล กลุ่ม องค์กรและช่องทางพิเศษ
2. การสื่อสารมวลชน เน้นการใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อหรือเรียกว่าระบบที่ใช้สื่อประกอบด้วยสมาชิกและเทคนิควิธี ซึ่งมีกลุ่มผู้มีความชำนาญเฉพาะด้านได้ใช้สื่อหรือเครื่องมือทางเทคนิค เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ เพื่อเผยแพร่เรื่องราวไปยังผู้รับสารจำนวนมาก ซึ่งมีใช้คนกลุ่มเดียวและอยู่กระจัดกระจาย

จากแนวคิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สรุปได้ว่า การรับรู้ คือกระบวนการซึ่งสมองแปลความหรือตีความหมายของการสัมผัสที่ตนได้รับออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจของตนเองเกี่ยวกับสิ่งเร้า นั้น ซึ่งในการตีความหมายหรือแปลความ คนจะต้องใช้ความรู้เดิมหรือประสบการณ์เดิม หรือความชัดเจนที่เคยมีมาก่อนหน้านี้มาเป็นเครื่องช่วย บุคคลจำเป็นต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้พิจารณาแยกแยะถึงคุณประโยชน์ของข่าวสารที่จะได้รับ

8. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

8.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นคำที่นิยมใช้ในวงการวิชาการและวงการราชการ โดยได้รับการนำมาใช้ในวงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525- 2529) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน นับเป็นยุทธวิธีที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาที่มุ่งพัฒนาคน และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำไว้มากมาย ดังนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์(2515: 26) ได้เขียนแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า ในกิจกรรมทุกอย่างควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจในการทำงาน ลงมือปฏิบัติงานตามความสนใจและความต้องการของเขา การมีส่วนร่วมของเขาจะทำให้เขา มีโอกาส

พัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ แต่จะมีมาจากทุกส่วนของสังคม

กรณีศึกษา ชุมชน (2524: 11) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นความร่วมมือของประชาชน ไม่วาจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่เห็นพ้องต้องกันและเขาร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2525: 6-7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัคร ต่างๆ ให้เขาร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกันให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้คือ

1. ร่วมทำการศึกษาคนควาปัญหา และสาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหา และสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสื่อใหม่ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการชุมชน
3. ร่วมวางนโยบาย หรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ของชุมชน
8. ร่วมควบคุมติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำโดยเอกชนและรัฐบาลให้ประโยชน์ตลอดไป

อรุณ รักรธรรม (2536: 270) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง บุคคลเขาไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในด้านของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน หรือเขาไปมีส่วนร่วมในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งขององคการ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2537: 176-177) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเขามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร ประสิทธิภาพขององคการขึ้นอยู่กับการรวมพลังของบุคคลผู้เกี่ยวข้องของกับองคการนั้น ในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมายวิธีการหนึ่งในการรวมพลังความคิด สติปัญญา ก็คือการให้มีส่วนร่วม การให้บุคคลมีส่วนร่วมในองคการนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องของในการดำเนินการ หรือปฏิบัติภารกิจต่างๆ เป็นผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพันต่อกิจกรรมและองคการในที่สุด

เออร์วิน (Erwin อางถึงใน คันฉัตร ตันเสถียร 2537: 8) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการในการให้ประชาชนเขามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของในการดำเนินการพัฒนารวมคิดรวมตัดสินใจพัฒนา รวมคิดรวมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง รวมใจความคิดสร้างสรรค์ความรู้ความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององคกร และเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องของ

ปรัชญา เวสารัชช (2538: 3-4) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่า ในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมนั้นมีใจเรื่องแปลกใหม่แต่อย่างไร การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดมานับแต่เริ่มเกิดชุมชนมนุษย์ การมีส่วนร่วมเกิดได้หลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ หลายกิจกรรมและวัตถุประสงค์ ความแตกต่างกันตามมิติต่างๆ นั้นทำให้ไม่สามารถนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมใดครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับได้และเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน อยากรู้ก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นการที่ประชาชนใดเขามาเกี่ยวข้องของโดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างของตนในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชนนั้น การมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบ คือ

1. มีประชาชนเขามาเกี่ยวข้องของในการพัฒนา
2. ผู้เขามารวมได้ใช้ความพยายามส่วนตัว เช่น ความรู้ ความคิด ความสามารถ แรงงานหรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา

ศรีปริญา รูปกระจาง (2539: 31) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นการทำงานของ การพัฒนากร่วมกับประชาชน กลุ่มของประชาชนหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในชนบทโดยตรง หรือการ ทำงานของพัฒนากรทางอ้อม รวมประสานงานกิจกรรมต่างๆ กับ เจ้าหน้าที่อื่นๆ เพื่อนำมารวม ดำเนินการกับประชาชน กลุ่มประชาชนหรือกลุ่มองค์กรต่างๆ

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมของสหประชาชาติ (United Nations Research Institute for Social Development อ้างถึงในธีรวงศ์ กงทอง 2542: 27) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนว่า คือการเขามารวมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังประชาชนในด้านต่างๆ ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดนโยบายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใหบรรลุ เป้าหมาย ในการปฏิบัติตามแผนหรือบรรลุโครงการต่างๆ โดยสมัครใจ

นิคม สุวรรณทา (2542: 29) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการที่บุคคลหรือ กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจากการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งทางสังคม ไม่ว่าจะเป็ผลป ระโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ได้รับโอกาสให้เขามามีส่วนรวมในการรวมคิดรวมทำ และ รวมแก้ไข ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เข้มเพชร แกนสา (2543: 39) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การพัฒนาหรือ ประกอบกิจการใดๆ ควรให้ประชาชนเขามามีส่วนรวมในกิจกรรมนั้นๆ โดยให้เป็ไปตามหลัก ประชาธิปไตย โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับรู้ในขั้นตอนของกิจกรรม นับตั้งแต่การศึกษาสภาพ ปัญหา กำหนดจุดประสงค์ วางแผน ร่วมปฏิบัติงาน จนถึงขั้นประเมินผล พยายามสร้งจิตสำนึกให้ ประชาชนวากิจกรรมที่กระทำอยู่นั้น เป็ผลงานที่พวกเขาต้องรับผิดชอบ กรณีที่กิจกรรมมีกลุ่มผล ประโยชน์หลายกลุ่มเขามาเกี่ยวข้อง ต้องพยายามดึงตัวแทนของกลุ่มให้มาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อ ให้ทุกฝ่ายยอมรับผลที่ตามมาของกิจกรรมนั้น

เบอร์คเลย์ (Berkley, 1975: 200 อ้างถึงใน อรุณ รักรธรรม 2536: 270) ได้ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ผู้นำอนุญาตให้ผู้ตามเป็จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ให้เข มามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

8.2 ลักษณะการมีส่วนร่วม

แชพิน (Chapin อ้างถึงใน กรรณิกา ชมดี 2524: 12) ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็ 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at meetings)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership of committee)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of leadership)

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2525: 6-8) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบรรลุตฤ
ประสงค์

1. ร่วมทำการศึกษา คนควาปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และความ
ต้องการของชุมชน
2. รวมคนหา และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน
หรือเพื่อสร้างสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการชุมชน
3. รวมงานนโยบายหรือแผนงานหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไข ตลอดจนสนองความ
ต้องการชุมชน
4. รวมตัดสินใจในการให้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. รวมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. รวมลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการในชุมชนตามความสามารถของตนเองหรือหน่วย
งาน
7. รวมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
8. รวมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ใดทำได้ทั้ง
ภาคเอกชน และรัฐให้ประโยชน์ได้

อาลาสแตร์ (Alastair อางถึงใน ศรีปริญญา ฐปกระจาจ 2529: 36) ได้ให้คำจำกัดความว่ามี
ส่วนรวม ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่

- มิติที่ 1 คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะใครควรดำเนินการ
- มิติที่ 2 คือ การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาการลงมือปฏิบัติตามที่ใดตัดสินใจ
- มิติที่ 3 คือ มีส่วนร่วมในการแข่งขันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน
- มิติที่ 4 คือ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์

เฟคเลและมาสเดนส์ (Fakley and Marsden อ้างถึงใน นรินทรชัย พัฒนาพงศา2533: 17-20) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยหรือนำไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือพัฒนา และรัฐบาลมักโฉบเฉี่ยวในการพัฒนาโดย “การระดมทรัพยากร” และ “การบังคับ” และยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนโดยมีองค์ประกอบเช่น วัตถุประสงค์ งบประมาณ และการควบคุมในทางตรงกันข้ามกับที่รัฐใช้ เราจะพบว่า “การมีส่วนร่วม” เกิดจากกระบวนการทำงานจากเบื้องล่างขึ้นไป (bottom-up) ซึ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและมีการเน้นกระจายไปถึงสมาชิก อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยถ้ากล่าวว่าการมีส่วนร่วมลักษณะนี้มักเกิดขึ้นกับหน่วยงานนอกระบบรัฐบาล เมื่อเขาใจเช่นนี้กิจกรรมต่างๆ จะเน้นไปที่การศึกษาและการสร้างพื้นฐานองค์กร ที่ชาวชนบทกลุ่มนั้นๆ จะใส่ใจในการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการเพิ่มพูนความรู้จักคิดและการเตรียมการต่างๆ สำหรับการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วมมักมีลักษณะ ดังนี้ คือแบบเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แบบชักนำ หรือแบบบังคับดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจของประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์
2. การให้ประชาชนชนบทตื่นตัวเพื่อทราบถึงความช่วยเหลือและตอบสนองโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น
3. การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจกระบวนการดำเนินงานโครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการและการประเมินผล
4. ประชาชนได้รวมมออย่างจริงจังในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา
5. ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเขารวมในการแก้ปัญหาทางสุขภาพของเขาการทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนะทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและรักษาองค์กรในท้องถิ่น
6. การมีส่วนร่วมต้องเป็นกระบวนการดำเนินงานที่แท้จริง โดยมีกลุ่มใดเป็นผู้มีความคิดริเริ่มและได้มุ่งไขความพยายาม และความเปนตัวของตัวเอง
7. การจัดการที่จะไขความพยายามเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากร และระเบียบ

ต่างๆ ในสังคม โดยที่กลุ่มดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการไม่ถูกควบคุมโดย ทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

อัฟฮอฟ (Uphoff อ้างถึงใน โชคดี อมรวิวัฒน์ 2537: 27) ได้สร้างกรอบพื้นฐานในการ อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา แบ่งเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งอาจจะเป็นระยะแรกเริ่มการตัดสินใจในช่วงของ กิจกรรม และการตัดสินใจการดำเนินกิจกรรม
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งอาจจะเป็นรูปของการรวมโครงการโดยให้ การสนับสนุนด้านทรัพยากร การรวมในการบริหารหรือการร่วมมือ และรวมแรงรวมใจ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรม ทั้งหมด และเป็นการแสดงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

ฟอเรนาลอฟ (Fonaroff อ้างถึงใน กันฉัตร ต้นเสถียร 2539: 11) เสนอว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย 1 ใน 4 ประเภทของการมีส่วนร่วม คือ

1. การวางแผน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากร ที่ ต้องใช้ตลอดจนการติดตาม และประเมินผล
2. การดำเนินงาน
3. การให้บริการจากโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์

เจมส์คัลด์ ปันทอง (1983: 10-11) กล่าวว่า การระดมประชาชนหรือการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอย่างแท้จริง มีขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชาวชนบทเป็นขั้นตอน แรกที่สำคัญที่สุดเพราะถ้าชาวชนบทไม่เข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาดานตัวเองกิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์เพราะเขาขาดความเข้าใจ และมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรม แมว พวกเขาจะอยู่กับปัญหาและรู้จักปัญหาดี แต่มนุษย์จะมองปัญหาของตนไม่ชัดเจนจนกว่าจะมีผู้มาช วย วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนกิจกรรมเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาควรรให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนกิจกรรมด้วยทั้งนี้ เพราะจะได้เป็นแนวทางในการดำเนินการของตนเองต่อไป

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานการให้ชาวบ้านได้เขามามีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานเพื่อจะทำให้เห็นถึงความสำคัญและมีความเป็นเจ้าของทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไป

5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานการให้ชาวบ้านได้เขามามีส่วนร่วมในการประเมินผลงานเพื่อเขาจะได้รับรู้วผลงานที่เกิดขึ้นนั้นดีหรือไม่อย่างไร

ชชาติ พวงสมจิตร์ (2540: 28-29) ได้แบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมที่สรุปออกมาเป็น 11 กลุ่มใหญ่ มีสาระโดยสังเขปดังนี้

1. การจำแนกตามกิจกรรมในการมีส่วนร่วม เป็นการจำแนกที่พิจารณาจากกิจกรรมของโครงการนั้นๆ ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่ประชาชนเขาไปมีส่วนเกี่ยวข้องของด้วยซึ่งกิจกรรมต่างๆ อาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานหรือโครงการ แต่โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาการมีส่วนร่วมในมิตินี้เกี่ยวข้องกับ

1.1 การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

1.3 การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนโครงการ

2. การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการริเริ่มงาน/โครงการ

2.2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน

2.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ

2.4 การมีส่วนร่วมในขั้นการประเมินผลโครงการ

3. การจำแนกตามระดับความสมัครใจในการเข้าร่วม แบ่งระดับของความสมัครใจออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ

- 3.2 การมีส่วนร่วมโดยการถูกชักนำ
- 3.3 การมีส่วนร่วมโดยการบังคับหรือการเกณฑ์จากผู้ที่มิอำนาจเหนือกว่า
4. การจำแนกตามวิธีการของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ
 - 4.1 การมีส่วนร่วมโดยตรง
 - 4.2 การมีส่วนร่วมโดยอ้อม
5. การจำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม แบ่งระดับของความเข้มในการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือ
 - 5.1 ระดับของการมีส่วนร่วมเทียม
 - 5.2 ระดับของการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน
 - 5.3 ระดับของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง
6. การจำแนกตามระดับความถี่ของการมีส่วนร่วม เป็นการพิจารณาจากจำนวนของผู้ที่เข้าเป็นสวกรวม และหรือจำนวนครั้งของผู้ที่เขามามีสวกรวม
7. การจำแนกตามประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ
 - 7.1 การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ผู้เขามามีสวกรวมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างชัดเจน
 - 7.2 การมีส่วนร่วมที่ไม่มีประสิทธิผล หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ผู้ที่เขามามีสวกรวมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงบางส่วน
8. การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ
 - 8.1 การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง
 - 8.2 การมีส่วนร่วมเป็นช่วงๆ
9. การจำแนกตามระดับขององคกร แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ
 - 9.1 การมีส่วนร่วมในระดับล่างขององคกร
 - 9.2 การมีส่วนร่วมในระดับกลางขององคกร
 - 9.3 การมีส่วนร่วมในระดับสูงขององคกร
10. การจำแนกตามประเภทของผู้มีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ
 - 10.1 ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น

10.2 ผู้นำท้องถิ่น

10.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

10.4 คนต่างถิ่น

11. การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

11.1 การวางแผนจากบนลงล่าง

11.2 การวางแผนจากล่างขึ้นบน

ดังนั้นความหมายของการมีส่วนร่วม อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การที่ประชาชน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือความต้องการโดยมีส่วนร่วมในการรับรู้ ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมในผลประโยชน์ ร่วมในการตรวจสอบ ประเมินผล และการแก้ปัญหา ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชุมชน อันเกิดจากการดำเนินงานในโครงการต่างๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรม สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค อันเป็นผลกระทบถึงประชาชนให้เข้มแข็ง บนพื้นฐานของการรู้จักพึ่งพาตนเอง

9. ธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตาม ความในหมวดนี้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และ เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้กฎหมายตามวรรค หนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคล ใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่า เทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความ คิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนด ขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 31 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือ ลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่ จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

ส่วนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถานบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เข้ารับการเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครองการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายการตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่

จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

10. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

10.1 ความหมายของความขัดแย้ง

สมยศ นาวิการ (2524: 284) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้ง คือการโต้เถียงหรือการต่อสู้ระหว่างสองฝ่ายที่แสดงออกมาอย่างเปิดเผยด้วยการเป็นศัตรูและ/หรือการแทรกแซงอย่างจงใจในการบรรลุถึงเป้าหมายของฝ่ายตรงข้าม การแทรกแซงอาจจะเป็นการใช้ความพยายามขัดขวางต่อการบรรลุถึงเป้าหมายของบุคคลบางคนหรือการต่อต้านอยู่เฉยๆ

กิติมา ปรีดีดิติก (2529: 195) ให้ความหมายไว้ว่า ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพจิตใจที่ไม่มีความสุข เนื่องจากไม่สมหวังต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้ว บุคคลจะแสดงพฤติกรรมออกมาเพื่อขจัดความขัดแย้งให้หมดไปหรือให้อยู่ลง

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529: 236-238) โต้แย้งว่า ความขัดแย้งมีความเป็นมาและการพัฒนาแนวคิดอยู่ 2 แนวคิด คือ แนวคิดดั้งเดิมและแนวคิดใหม่ โดยสรุปไว้ว่าแนวคิดดั้งเดิม เห็นว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี ควรขจัดและแก้ไข แนวคิดใหม่เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

วิจิตร วรุตบางกูร (2531: 64-70) ให้ความหมายของความขัดแย้ง ไว้ว่าความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่คนมีความเห็น ความเชื่อไม่ตรงกันและยังหาข้อยุติไม่ได้หากไม่ทำความเข้าใจจะก่อให้เกิดผลกระทบไปถึงหน่วยงาน

อรุณ รักรธรรม (2533: 124) กล่าวว่า ความขัดแย้งขององค์กร ก็คือ ความไม่เห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิก หรือกลุ่มขององค์กรสองคน หรือมากกว่า เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับว่าพวกเขาจะต้อง มีส่วนรวมในทรัพยากรที่จำกัดหรืองานต่างๆ หรือพวกเขามีความแตกต่างใน

สถานภาพ เป้าหมาย ค่านิยมหรือการรับรู้ ทักษะคติ ความเชื่อ ซึ่งแตกต่างกันและไม่เห็นพ้องตรงกัน ต่างก็จะแสดงทัศนะของพวกเขาให้เด่นกว่าบุคคลอื่น หรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนอง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534: 11) เห็นว่า ความขัดแย้งของบุคคลเกิดจากการที่บุคคลตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกิดจากการกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขาหรือการที่บุคคลมีความแตกต่างกันในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด วิธีการ เป้าหมาย ต่อมามีติดต่อกัน ทำงานด้วยกัน โดยความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไปด้วยกันไม่ได้

มารศรี สุทธานิติ, ทศนา แสงศักดิ์ และสุรชาติ สังขรุง (2535: 2-3) ได้สรุปว่า แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็นแนวคิดเดิมและแนวคิดปัจจุบัน แนวคิดเดิมได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการบริหารแบบดั้งเดิมและแนวปฏิบัติทางศาสนา เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งแนวประเพณีนิยม ซึ่งเชื่อว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งเลวร้ายที่เปราะบาง ความรุนแรง ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ซึ่งควรหลีกเลี่ยงหรือขจัดให้หมดไป และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นถือว่าเป็นความผิดพลาดของการบริหารจึงต้องช่วยกันปกปิด อีกแนวคิดหนึ่งได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีการบริหารแบบมุ่งสัมพันธภาพ ตามทฤษฎีนี้มองความขัดแย้งที่สอดคล้องกัน 2 ลักษณะ คือ แนวพฤติกรรม เห็นความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในทุกกลุ่ม ทุกองค์กร เป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งอาจเป็นศักยภาพที่จะเป็นพลังทางบวกที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของกลุ่ม จึงยอมรับว่าต้องมีความขัดแย้งและไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้อีกแนวคิดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดแรก คือ แนวนักปฏิสัมพันธ์ เห็นว่า ความขัดแย้งนอกจากจะเป็นพลังทางบวกที่ส่งเสริมการทำงานของกลุ่มแล้ว ยังจำเป็นต้องมี เพื่อให้กลุ่มทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสม ตามแนวคิดนี้เชื่อว่าความขัดแย้งจะดีหรือเลวร้ายขึ้น อยู่กับแบบของความขัดแย้ง หากความขัดแย้งไปสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่มและช่วยพัฒนาการทำงานของคนก็จะเป็นแบบความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ หากความขัดแย้งไปสกัดกั้นหรือขัดขวางการทำงานของกลุ่มก็เป็นแบบความขัดแย้งที่ไม่เป็นประโยชน์

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538: 161) ได้ให้ความหมายว่า ความขัดแย้ง คือ สภาพการณ์ที่คนหรือกลุ่มคนเกิดความไม่เข้าใจกันมีความรู้สึกไม่พึงพอใจหรือของใจที่จะปฏิบัติงานซึ่งอาจมีสาเหตุ

มาจากสภาพทรัพยากรทางการบริหารหรือตำแหน่งที่มีจำกัดและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคน หรือกลุ่มใด อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน

โดยสรุป ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่เป็นความแตกต่าง ไม่ตรงกัน และยังหาข้อยุติไม่ได้ ของเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือองค์การ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งความขัดแย้งภายในบุคคลที่เกิดความสับสนที่จะเลือกตัดสินใจหรือเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือความขัดแย้งระหว่างบุคคลที่มีความคิดเห็น วิธีการทำงานหรือผลประโยชน์ไม่ สอดคล้องกัน หรืออาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลหรือองค์กรอันเนื่องมาจากการที่คนในองค์กรมีปัญหาความขัดแย้งกัน

10.2 ผลดีผลเสียของความขัดแย้ง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534 : 20 -21) มีความเห็นเพิ่มเติมถึงผลเสียที่เกิดจากความขัดแย้ง ว่า ทำให้บุคคลมีความเครียด เสียสุขภาพจิต ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง หากจัดการกับความขัดแย้งไม่เหมาะสม ความขัดแย้งอย่างหนึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ความขัดแย้งทำให้คนไม่ผูกพันกับองค์การ และหากไม่สามารถทนอยู่ภายใต้บรรยากาศของความขัดแย้งที่รุนแรงใดคนก็จะหนีไปจากองค์การ อย่างไรก็ตามผลดีของความขัดแย้งก็ยังมีความเห็นในลักษณะเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว

พรรณราย ทรัพย์ะประภา (มปป: 80) มีความเห็นว่า ความขัดแย้งมิใช่เป็นสิ่งที่เลวร้ายที่ร้ายเสมอไป ความขัดแย้ง มีทั้งผลดี และผลเสีย โดยสรุปว่าผลดีของความขัดแย้ง อย่างน้อยจะมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. คนเราจะไขความขัดแย้ง เป็นตัวกระตุ้นให้แสวงหาวิธีการต่างๆ ที่จะนำไปสู่ผลที่ดีขึ้น
2. ปัญหาที่ถูกซ่อนเร้นอยู่ ได้ถูกนำมาเปิดเผยเพื่อจะใคร่สามารถแก้ไขได้
3. กลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง จะมีความเข้าใจต่อกันอย่างลึกซึ้งมากขึ้น

หลังจากที่ใดแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นให้ลุล่วงไปแล้ว ผลเสียของความขัดแย้ง ก็มีอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งทำให้ความร่วมมือ และการทำงานรวมกันเป็นทีมนั้นลดลง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเกิดขึ้นและความห่างเหินกันก็เพิ่มขึ้น ทั้งในระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่ม

2. บุคคลที่เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในความขัดแย้งนั้น จะรู้สึกวาทนเองไรความหมาย ภาพพจน์ที่มีต่อตนเองจะตกต่ำลง และสูญเสียแรงจูงใจของตนเอง

3. แมวจะไม่เกิดความพ่ายแพ้เลยก็ตาม ความขัดแย้ง ก็ยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาทางดานอารมณ์ไคอย่างมาก

นันทนา ธรรมบุศย (2538 : 64-65) เสนอวา ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ที่เกิดขึ้นภายในองคการกอให้เกิดผลเสียหลายประการ คือ

1. ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกัน และเป็นชนวนให้เกิดการวิวาทกัน
2. ทำให้ความสัมพันธ์ของการเป็นเพื่อนร่วมงานตองสิ้นสุดลง
3. ทำให้จิตใจเป็นทุกข์ เกิดความคับข้องใจของใจ วิตกกังวล
4. ทำให้สังคมขาดระเบียบวินัย
5. ทำให้ผลผลิตขององคการลดลงและไม่เกิดการพัฒนามาความขัดแย้งจะมีผลเสีย แต่ก็มีผลคืออยูหลายประการ เช่น

มีผลคืออยูหลายประการ เช่น

- 1) ทาทาการทำงานและทำให้ชีวิตนาสนใจขึ้น
- 2) ทำให้คนตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้ง
- 3) ช่วยกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจที่จะหาทางแก้ไขปัญหานั้น และทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีขึ้นต่อบุคคลที่ขัดแย้งด้วย

รู้สึกที่ดีขึ้นต่อบุคคลที่ขัดแย้งด้วย

- 4) ช่วยให้เราเข้าใจความเป็นมนุษย์มากขึ้นซึ่งนำไปสู่การเจริญงอกงามของ

บุคคล

- 5) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีความลึกซึ้งและแนบแน่นมากขึ้น

เอกชัย ก็สุขพันธ์ (2538: 72) ไดกลาวถึงขอใดเปรียบของความขัดแย้งไวาจะทาให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน มีการควบคุมการปฏิบัติงานดีขึ้นมีความรอบคอบ มีเหตุมีผลในการแก้ปัญหาและเกิดการพัฒนาวีการทำงาน สวนผลเสียนั้น อาจเกิดการบิดเบือนดานข่าวสารขอมูลขาดความรวมมือ ขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน ขาดความคิดริเริ่มใหม่ๆ คุณภาพการตัดสินใจต่ำและอาจทำให้ผู้บริหารใช้อำนาจเผด็จการมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า ทศนคติเตตติมา เชื่อว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งเลวร้ายที่ร้ายควรขจัดให้หมดไปนั้น ความคิดนี้ได้เริ่มเปลี่ยนไปและเชื่อว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นตามธรรมชาติในทุกกลุ่ม ทศนคติการเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งไม่จำเป็นต้องเลวร้ายที่เสมอไป แต่อาจช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงานของกลุ่มได้ ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นทั้งคุณและโทษ ความขัดแย้งที่มีประโยชน์เป็นความขัดแย้งที่มีในระดับพอเหมาะจะช่วยให้โครงการมีประสิทธิภาพ

10.3 ประเภทของความขัดแย้ง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2524: 19) ได้สรุปประเภทของความขัดแย้ง ไว้ดังนี้

1. ความขัดแย้งเกิดจากบุคคล หากพิจารณาในแง่บุคคล จะแบ่งความขัดแย้ง ออกได้เป็น 2 แบบที่สำคัญๆ คือ
 - 1) ความขัดแย้งภายในตัวบุคคล
 - 2) ความขัดแย้งระหว่างบุคคล
2. หากพิจารณาในแง่ของการบริหาร จะแบ่งความขัดแย้งออกเป็น 2 แบบ ที่สำคัญๆ คือ
 - 1) ความขัดแย้งในวิธีการ
 - 2) ความขัดแย้งในเป้าหมาย
3. หากพิจารณาจากผลรวมของความขัดแย้ง จะแบ่งความขัดแย้งออกเป็น 2 แบบ ที่สำคัญๆ คือ
 - 1) Zero-sum Conflict
 - 2) Non-zero-sum Conflict
4. หากพิจารณาจากเหตุของความขัดแย้ง จะแบ่งความขัดแย้งออกได้เป็น 4 แบบ ที่สำคัญๆ คือ
 - 1) ความขัดแย้งทางบุคลิกภาพ เหตุเพราะมีบุคลิกภาพที่ขัดกัน
 - 2) ความขัดแย้งทางความคิด เหตุเพราะมีความคิดที่ไม่ตรงกัน
 - 3) ความขัดแย้งทางปฏิบัติ เหตุเพราะมีแนวปฏิบัติแตกต่างกัน แม้จะมี เป้าหมายเหมือนกัน
 - 4) ความขัดแย้งในผลประโยชน์ เหตุเพราะมีผลประโยชน์ขัดกัน หรือประสานผลประโยชน์กันไม่ได้

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538: 72-73) พิจารณาประเภทของความขัดแย้งในลักษณะเส้นทางของการสื่อสาร โดยแบ่งไว้ 3 ลักษณะ คือ ความขัดแย้งในแนวตั้ง เป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับสายบังคับบัญชา นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การจนถึงผู้ปฏิบัติงาน ความขัดแย้งประเภทนี้มักมีความสัมพันธ์กับการสื่อสาร ภาวะผู้นำและการจูงใจของผู้บริหาร ความขัดแย้งตามแนวนอนเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจตามตำแหน่งของตนเอง ความขัดแย้งประเภทนี้มักมีความสัมพันธ์กับการสื่อสาร การประสานงานและความร่วมมือความขัดแย้งตามแนวทะแยงมุมเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานระดับใดระดับหนึ่งกับต่างระดับ ต่างสายการบังคับบัญชา ความขัดแย้งประเภทนี้มักมีความสัมพันธ์กับการสื่อสาร

10.4 สาเหตุของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งมีสาเหตุจากหลายประการซึ่งจะแยกกล่าวเป็น 2 ประเด็น คือ สาเหตุของความขัดแย้งภายในบุคคล และสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคล ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

10.4.1 สาเหตุของความขัดแย้งภายในบุคคล

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2522: 73-76) กล่าวถึง ความขัดแย้งภายในบุคคลลงวันที่ เป็นความขัดแย้งของบทบาทซึ่งมีสาเหตุมาจากบุคคลที่สวมบทบาทมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจและบุคลิกภาพ เกิดจากความสับสนของบทบาท และเกิดจากการละเมิดบทบาท

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534: 49-52) ได้กล่าวถึงความขัดแย้งภายในบุคคลลงวันที่ เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการที่บุคคลต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อใบบรรลุเป้าหมายของตนเอง สาเหตุของความขัดแย้งภายในบุคคลแบ่งออกได้ 7 แบบ คือ แบบที่หนึ่ง บุคคลต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายจึงสร้างแรงขับเพื่อจะบรรลุเป้าหมายนั้นแต่ก็มีอุปสรรคจนไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายได้จึงเกิดความคับข้องใจและสร้างกลไกป้องกันตนเองขึ้น เป็นความก้าวร้าว การถอนตัว การสู่วัยขุ่นฟู และการประนีประนอม แบบที่สอง บุคคลสามารถจะบรรลุเป้าหมายได้ แต่เป้าหมายนั้นมีทั้งที่ตนเองชอบและไม่ชอบ แบบที่สาม บุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายได้ แต่มีวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีให้เลือกบุคคลจึงต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง แบบที่สี่ บุคคลมีเป้าหมายสองอย่างที่พอใจเท่าๆ กัน แต่ต้องเลือกเอาเพียงอย่างเดียว แบบที่ห้า บุคคลไม่พอใจเป้าหมายทั้งสองแต่ต้องเลือกเอาอย่างหนึ่ง แบบที่หก มีเป้าหมายสองอย่าง และในแต่ละเป้าหมายมีทั้งสิ่งที่ตนเองพอใจและ

ไม่พอใจ แต่ต้องเลือกเอาเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง แบบที่เจ็ด บุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายได้ แต่ต้องการจะเปลี่ยนเป้าหมายใหม่ แต่ไม่สามารถทำได้เพราะเวลาได้ผ่านเลยไปแล้ว

10.4.2 สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคล

ฉลอง ภิมขรัตน์ (2521: 96-98) ได้เสนอว่า สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกิดจากการที่บุคคลมีความต้องการ ความคิดเห็นและค่านิยมแตกต่างกันรวมทั้งพฤติกรรมที่บุคคลคาดหวังต่อกันมิได้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534: 60) กล่าวว่า โดยสรุปแล้ว สาเหตุของความขัดแย้งของบุคคลเกิดจาก

- 1) การคิดไม่เหมือนกัน
- 2) การทำไม่เหมือนกัน
- 3) ผลประโยชน์ขัดกัน

เดอ โบโน (de Bono อ้างถึงในเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2534: 56) ได้แสดงให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างบุคคล คือ การมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน การที่บุคคลมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) เพราะมองเห็นสิ่งต่างๆ ไม่เหมือนกัน
- 2) เพราะมีความต้องการสิ่งต่างๆ ไม่เหมือนกัน
- 3) เพราะมีแบบของความคิดไม่เหมือนกัน

ทรัสต์ (Trusty อ้างถึงในเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2534: 59) ได้ศึกษา แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านความขัดแย้ง และสรุปว่าสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลมีดังนี้

- 1) การมีค่านิยมที่แตกต่างกัน
- 2) การทาทายหรือไต่ถามต่อความรู้ที่กวาดตมมีค่าหรือมีความสำคัญ
- 3) การคุกคามต่อปมเด่นหรือเอกลักษณ์ของบุคคล

นันทนา ชรรณบุษย์ (2538: 62-63) ได้กล่าววว่า ความขัดแย้งระหว่างบุคคลภายในองค์กรเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ ดังนี้

1) เกิดความแค้นเคืองใจหรือเกิดความไม่พอใจที่อีกฝ่ายหนึ่งทำให้ตนต้องเสียหาย (Loose face) ตอหนาคคนเป็นจำนวนมาก เช่น ผู้บังคับบัญชาที่ตำหนิ ดิเตียนลูกน้องในที่สาธารณะ ทำให้ลูกน้องต้องอับอาย

2) เกิดความเขาใจที่ผิดพลาด เนื่องจากคิดว่าอีกฝ่ายหนึ่งมีความไม่จริงใจ เช่น ผู้บังคับบัญชาที่ปิดบังข้อมูลบางอย่างไม่ลูกน้องทราบ ภายหลังลูกน้องคนพบ ความจริงก็เกิดความรู้สึกแหวงแกล้งใจไม่เชื่อใจ ยิ่งเขาใจผิดมากความขัดแย้งก็ยังมีมาก

3) เกิดการติดตอสื่อสารที่ผิดพลาด (Faulty communication) ซึ่งอาจเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ แต่มีผลทำให้อีกฝ่ายหนึ่งโกรธเคืองหรือไม่พอใจ ความผิดพลาดที่เกิดจากการสื่อสารมักเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

3.1 ขอมูลขาดความชัดเจน (Lack of clarity) เช่น ผู้บังคับบัญชาที่สั่งงานลูกน้องไม่กระจ่าง เวลาลูกน้องทำงานพลาดก็ตำหนิลูกน้อง ทำให้ลูกน้องเกิดความไม่พอใจผู้บังคับบัญชา

3.2 การวิพากษวิจารณ์ผู้อื่นในทางทำลาย (Destructive criticism) เป็นลักษณะของการตำหนิผู้อื่น โดยผู้พูดใช้น้ำเสียงขมขื่นดุดัน ไม่ตำหนิที่การกระทำ แต่ตำหนิที่บุคลิกภาพของอีก ฝ่ายหนึ่ง เช่น ผู้บังคับบัญชาที่ตำหนิลูกน้องว่า “คุณนี่ แย่มาก ผมเตือนคุณหลายครั้งแล้ววอย มาทำงานสาย คุณก็ไม่เคยเปลี่ยนนิสัยเลย”

4) การมีบุคลิกภาพที่ก้าวร้าวหรือมีบุคลิกภาพที่โน้มเอียงไปในทางขัดแย้งกับผู้อื่น (Aggressive or conflict-personality) ไคแก ลักษณะของคนที่ชอบการต่อสู้และชอบเอาชนะผู้อื่น ทำให้ผู้ที่อยู่ไกลเกิดความไม่พอใจ

นักวิชาการแห่งสถาบันอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton Institute 1983: 31-38) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างบุคคล เกิดจากสาเหตุสำคัญ 8 ประการคือ ความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้าน บุคลิกภาพ ค่านิยม การรับรู้ เป้าหมายและสถานภาพ นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการแข่งขันเพื่อจะไคทรัพยากรที่มีจำกัด การต้องพึ่งพาอาศัยกันของบุคคล และความกดดัน ตอบทบาทของกันและกัน

10.5 กระบวนการของความขัดแย้ง

จรัณ ภาสุระ (2534: 178-179) อธิบายว่า ความขัดแย้งเมื่อเกิดขึ้นจะมีลักษณะเป็นขั้นตอน เริ่มจากบุคคลหรือกลุ่มไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่บรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดจะเกิด

ความรู้สึกรู้สึกอึด และเกิดความคับข้องใจ คนพยายามจะทำความเข้าใจกับปัญหาและเข้าใจของใจที่เกิดขึ้นแล้วแสดงพฤติกรรมที่คิดว่าเป้นหนทางแก้ปัญหาสำหรับตนเองออกมาเพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ

ทอมัส (Thomas อางถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2534: 93) แสดงให้เห็นว่า กระบวนการของความขัดแย้ง เกิดขึ้นเป็นตอนๆ ในแต่ละตอนจะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามลำดับ คือ ความขัดแย้งเกิดจากความคับข้องใจของฝ่ายหนึ่งซึ่งถูกอีกฝ่ายหนึ่งกระทำ ผลของความคับข้องใจทำให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งคุณนั้นก็พยายามจะเข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้ง แต่การรับรู้ของบุคคลโดยปกติมักจะล่าเอียง จึงพยายามหาหลักฐานและเหตุผลมาสนับสนุนการรับรู้ของตนเองว่าถูกต้อง เมื่อพบกับความขัดแย้งคนมักจะหาทางออกและทางออกที่คนส่วนใหญ่นิยมใช้ คือ การเอาแพะเอาชนะกัน อย่างไรก็ตามพฤติกรรมที่คนแสดงออกมาเมื่อมีความขัดแย้งซึ่งอาจเป็นการเอาชนะการร่วมมือแก้ปัญหา การประนีประนอม การหลีกเลี่ยง หรือการยอมแพ้อีกฝ่ายหนึ่งก็จะมีปฏิกิริยาตอบสนองออกมาเช่นกัน ปฏิกิริยาดังกล่าวนี้อาจจะไปเพิ่มหรือลดความขัดแย้งก็ได้ ถึงขั้นนี้ความขัดแย้งอาจจัดการกับความขัดแย้งกันเองหรือให้บุคคลอื่นจัดการให้ ผลการจัดการก็จะส่งผลใน 2 ลักษณะคือ ความขัดแย้งสิ้นสุดลง หรือเกิดความขัดแย้งใน ขั้นตอนต่อไปอีก

10.6 พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง

ลอว์เลส (Lawless, 1979: 350-351) เห็นว่า เมื่อบุคคลเผชิญกับความขัดแย้งจะแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างไรอย่างหนึ่งใน 3 แนวทางคือ แนวทางที่หนึ่ง เลือกอย่างไรอย่างหนึ่งจากทางเลือกหลายๆ ทางเลือก แนวทางที่สอง มีพฤติกรรมแบบประนีประนอม คือเลือกผสมผสานจากทุกทางเลือก แนวทางที่สาม บุคคลจะมีพฤติกรรม หลีกเลียงไปเลือกอย่างอื่น ซึ่งอยู่นอกทางเลือกที่กำลังขัดแย้งกันอยู่

นิวแมน และบรูล (Pnueman and Bruehl 1982: 4-6) อธิบายว่า เมื่อบุคคลเผชิญกับความขัดแย้งจะมีทางเลือกอยู่ 3 แนวทาง คือ

- 1) อยู่เฉยๆ
- 2) ระวังความขัดแย้งและ
- 3) บริหารความขัดแย้ง

เทิร์นเนอร์ และวีต (Turner and Weed 1983: 4) ได้จำแนกการตอบสนองของบุคคลเมื่อเกิดความขัดแย้งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ พวกหันหน้าเขาสู่วก พวกนี้พยายามแก้ปัญหาโดยให้ฝ่ายตรงข้ามเห็นกับเขา แม้จะเป็นบางสวนก็ยังมีดี มีความเต็มใจที่จะเสี่ยงเขาแก้ปัญหา มีพฤติกรรมแบบใจดีสุื่อและชอบเผชิญหน้า สวนพวกพรางตัวจะไม่ยอมเสี่ยงพูดหรือแสดงออกทั้งสิ้น จะพรางตัว เขาลักษณะหวานอมขมกลืน หรือไปทำอย่างอื่นดีกว่าหรือหลบดีกว่า อีกพวกหนึ่งคือพวกจู้จี้ พวกนี้จะมีเหตุผลในการกระทำเขาของตนเอง รู้สึกอย่างไรก็แสดงออกมาหมด การแสดงพฤติกรรมจะมี

งานวิจัยที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง

ชาญณรงค์ ทิมถาวร (2538) ได้ทำงานวิจัยเรื่อง พัฒนาการ ลักษณะและแนวทางแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบบ-ลี้ยัด 2 กิ่งอำเภอท่าตะเียบ จังหวัด ฉะเชิงเทรา ในแง่การ พัฒนาการของปัญหาความขัดแย้งพบว่า ปัญหาเริ่มมาจากชาวบ้านยากจนไร้ที่ทำกิน โดยเฉพาะจากภาคอีสาน ต้องอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในป่าแควระบบ-ลี้ยัด โดยมีปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน คือ ปัจจัยดึงดูดเป็นสภาพความสมบูรณ์ของป่า เรื่องนโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจของทางราชการ นโยบายการสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงการซื้อขายป่า หลังการตัดไม้ล้มปทาน ส่วนปัจจัยผลักดันเป็นเรื่องของที่ดินไม่พอทำกิน เรื่องของความแห้งแล้งและความยากจนในภาคอีสาน แต่ต่อมาชาวบ้านเหล่านี้ต้องถูกผลักดันออกจากป่า เนื่องจากผลประโยชน์ของรัฐและนายทุนเปลี่ยนไป

ปริสา สมภมิตร (2546) ได้ศึกษาถึงการจัดการความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนแหลมฉบังมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยอดีต ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 คนในชุมชนมีวิถีชีวิตทางด้านประมงเป็นหลัก ทางการทำเรือต้องการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนเพื่อก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง จึงได้มีนโยบายเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความขัดแย้งระหว่างการทำเรือกับชาวบ้านแหลมฉบัง กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชน ใช้รูปแบบการจัดองค์กรชุมชน และการชุมนุมประท้วงชาวบ้านในหมู่บ้านแหลมฉบังได้ต่อต้านนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ชาวบ้านสามารถที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่เวนคืนของการท่าเรือได้มาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ การรวมตัวกันของชาวบ้านที่มาจากพื้นฐานความเป็นเครือญาติ และระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันกับทะเล แนวทางในการแก้ไขปัญหานโยบายเวนคืนที่ดินคือรัฐต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่ โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งรัฐจะต้องเปิดรับมุมมองของประชาชน

สุกรี พืชผักหวาน (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ชาวบ้านกับโครงการของรัฐ : กรณีศึกษา ปัญหาความขัดแย้งการจัดการป่าชายเลนพื้นที่ตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี พบว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลน ภาคตะวันออก เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลนปากน้ำแหว่นั้น เกิดจากโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลน นั้นไม่สามารถสนองความต้องการของชาวบ้านได้ เพราะชาวบ้านมีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น แต่ฐานคติของนโยบายต้องการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีความต้องการที่สวนทางกัน การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ มุ่งเน้นการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบมากจนเกินไปขาดความยืดหยุ่น สิ่งสำคัญคือการขาดข้อมูลเชิงพฤติกรรมของชาวบ้าน จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อชาวบ้านจนกระทั่งนำไปสู่การที่ชาวบ้านไม่ยอมรับบทบาทของเจ้าหน้าที่



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชน อันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ของรัฐ กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ของรัฐ กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยมุ่งศึกษาชุมชนกลุ่มเป้าหมายโดยเน้นไปที่ข้อมูลจากงานวิจัยและการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารเพื่อประกอบการทำวิจัย

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการทำวิจัยในครั้งนี้ คือ การศึกษาจากเอกสารและรวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ของรัฐ กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้า หนังสือจากสำนักพิมพ์ต่างๆ วารสาร แผ่นพับ บทความ บทวิจารณ์ รายงานต่างๆ และข้อมูลที่ได้อ้างอิงจากผลการวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ได้รับข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกับการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ของรัฐ กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เน้นหลักการใช้เหตุผลความสัมพันธ์เชิงเหตุต่อกัน เป็นหลักการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ที่มีลักษณะการพรรณนา การใช้ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์การวิเคราะห์แบบเจาะลึก การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

สภาพความเป็นมา

ย้อนอดีตไปเมื่อกว่า 200 กว่าปีที่แล้ว บ้านที่เคยเป็นถิ่นที่อยู่ของขุนนางและทหารของกรมอาสาจาม ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากแขกจามที่นับถือศาสนาอิสลาม อันมีถิ่นฐานเดิมอยู่ที่กัมพูชาแต่ภายหลังเมื่อมีศึกสงครามกัน ชนชาติแขกจามเหล่านี้เป็นเชลยศึกถูกกวาดต้อนมายังกรุงเทพฯ และเนื่องจากชาติจามเป็นชาติที่มีความสามารถด้านการเดินเรือ ยังได้เข้ามารับราชการรับใช้ในด้านกองทัพเรือโดยตั้งเป็นกองอาสาจามขึ้น

ชาวชุมชนบ้านครัวเชื่อกันว่า ที่ดินบริเวณที่พวกเขาอยู่ปัจจุบันนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพระราชทานให้กับบรรพบุรุษของตน เป็นการมอบแทนที่ช่วยในการสู้รบกับพม่า และชาวบ้านครัวได้ตั้งพื้นฐานสืบต่อกันมาจนถึงทุกวันนี้เป็นเวลาร่วม 200 ปีแล้ว

พื้นที่ส่วนหนึ่งของชุมชนบ้านครัวเหนือที่ถูกรื้อถอนออกไปเรียบร้อยแล้ว คงเหลือแต่ซากวัสดุก่อสร้างเท่านั้น บริเวณนี้เคยเป็นบ้านเรือนของชาวชุมชนบ้านครัวเหนือมาก่อน แต่เจ้าของเดิมส่วนใหญ่ให้ชาวอิสานเข้ามาอยู่อาศัย เมื่อรัฐบาลขอนแก่นจึงไม่ค่อยมีปัญหาเท่าใดเพราะไม่ใช่ชาวมุสลิม และได้รื้อถอนไปกว่า 60 หลังคาเรือนแล้ว

สุสานของชาวชุมชน สภาพสุสานที่เราเห็นไม่ได้ตรงกับจินตนาการที่คิดไว้ เป็นเพียงพื้นที่ร้างที่มีต้นไม้ขึ้นอยู่ทั่วไป ดูเหมือนจะรกร้างเพราะขาดการดูแลเอาใจใส่ ถ้ามองเห็นๆ เหมือนกับเป็นที่ว่างเปล่าธรรมดา แต่ถ้าสังเกตให้ดี จะมองเห็นเป็นเนินดินสีเหลืองผืนผ้าอยู่ประปราย บางเนินก็มีไม้ทาสีสลักชื่อผู้ตายไว้เหนือหลุมตามประเพณีของชาวมุสลิมนั้น เมื่อมีผู้เสียชีวิตจะต้องนำศพมาฝังใน 24 ชั่วโมง พื้นที่นี้จึงเป็นที่ฝังศพแห่งสุดท้ายในชีวิตของชาวชุมชนบ้านครัวทุกรายใต้พื้นดินของสุสานแห่งนี้จึงเต็มไปด้วยร่างของชาวมุสลิมที่ถูกทับซ้อนกันเป็นเวลาหลายร้อยปี

ชุมชนบ้านครัวยังเป็นที่ตั้งโบราณสถานที่สำคัญ เนื่องจากที่นี่มีบ้านไม้โบราณอยู่ประมาณ 3-4 หลัง ซึ่งสร้างในสมัยรัชการที่ 5 บ้านไม้เหล่านี้เป็นของขุนนางชาวแขกจามที่เคยรับราชการรับใช้พระมหากษัตริย์ไทย ตัวบ้านยังคงสมบูรณ์และสวยงามอยู่มาก มีผนังที่ลายฉลุและกระจกสีสวยงาม บ้านบางหลังลูกหลานได้เก็บรักษาอาคารโบราณ เช่น คาบ กระบี่ ที่เคยใช้ออกรบไว้เป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีเป็นอย่างมาก ที่สำคัญตาม

กฎหมายสถานที่ใดมีอายุ 50 ปีขึ้นไป จะกลายเป็นโบราณสถานโดยอัตโนมัติ ให้ทำการดูแลอนุรักษ์ให้คงสภาพเดิมเพื่อเป็นสมบัติของชาติ

นอกจากนี้บริเวณชุมชนบ้านครัวยังเป็นแหล่งผลิตผ้าไหมที่สำคัญของประเทศอีกด้วย ชาวชุมชนมีประเพณีทอผ้าเพื่อใช้ในครัวเรือนมาตั้งแต่โบราณ ถึงแม้จะไม่ได้เลี้ยงไหมเองแต่ซื้อมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แล้วนำมาข้อมและผลิตเอง เหลือจากใช้ในครัวเรือนก็นำไปแลกเปลี่ยนซื้อขาย

เมื่อ JIM THOMPSON เข้ามาพบการผลิตไหมไทยที่นี้จึงได้นำไปเผยแพร่ ทำให้ไหมไทยเป็นที่รู้จักทั่วโลก ตั้งแต่นั้นมาที่จึงกลายเป็นแหล่งผลิตผ้าไหมไทยให้กับ JIM THOMPSON เพื่อส่งออกเป็นยุคทองของผ้าไหมไทย จนกระทั่งปี 2510 JIM THOMPSON หายสาบสูญ การค้าผ้าไหมก็ถดถอยลงประกอบกับการแข่งขันของผ้าชนิดอื่นจากต่างประเทศ ทำให้มุสลิมบางครอบครัวต้องเลิกกิจการจนเมื่อราว 20 ปีก่อน ชาวมุสลิมจากภาคใต้ได้เข้ามารับช่วงการค้าผ้าไหมต่อไป ทำให้ชุมชนแห่งนี้ยังคงเป็นหมู่บ้านที่ทำการทอผ้าไหมและค้าส่งให้กับตลาดทั้งกรุงเทพฯ และต่างประเทศมาจนถึงทุกวันนี้

ความขัดแย้งของชุมชนบ้านครัวกับรัฐ

ความเป็นมาของทางด่วนขั้นที่ 2

สืบเนื่องมาจากปัญหาสภาพการจราจรกรุงเทพมหานครซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2514 ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันได้คำนวณว่า การเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางที่สนองความต้องการของประชาชนนั้น ควรเดินทางไม่ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร/ชั่วโมง แต่ปรากฏว่าในปีนั้น รถโดยสารประจำทางเดินทางได้โดยคิดเฉลี่ยแล้วชั่วโมงละ 20 กิโลเมตร/ชั่วโมง และในปี 2519 เมื่อพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและรถโดยสารแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า รถโดยสารประจำทางต้องเดินทางด้วยอัตราความเร็วกว่า 36 กิโลเมตร/ชั่วโมง จึงเป็นการเพียงพอ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ขององค์การขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ ปรากฏว่า รถโดยสารเดินทางได้ชั่วโมงละประมาณ 9 กิโลเมตร ถ้ามิได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวการจราจรจะเลวลงจนถึงขั้นเป็นอัมพาต

สาเหตุต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการเดินทาง คือ ถนนไม่พอต่อความต้องการของประชาชน กระทรวงคมนาคมได้รับความร่วมมือจากบริษัท F.H. Kocks KG Consulting Engineers และ Rein-Ruhr Ingenieurhes MBH ในการสำรวจภาวะถนนและภาวะการจราจร และทางผู้เชี่ยวชาญได้รายงานไว้ว่า โดยปกติแล้วพื้นที่ในเมืองที่ใช้สร้างถนนมีประมาณร้อยละ 25-30 ของ

เนื้อที่ทั้งหมด แต่กรุงเทพฯ มีเนื้อที่ถนนเพียง 8.5-11.5 เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะกรุงเทพฯ เจริญ
ขึ้นมาโดยมีผังเมืองที่ไม่ดีนัก (วิวัฒน์ กาญจนกุล และ อัสวิน จินภาภานนท์ 2520: 92-107)

วัตถุประสงค์หลักของการก่อสร้างระบบทางด่วนขั้นที่ 2 นั้น ต้องการบรรเทาการจราจร
ในใจกลางเมือง 80% และนอกเมืองอีก 20% แต่การก่อสร้างไม่สามารถจะผ่านเข้าไปรับการจราจร
ได้ทุกจุด เนื่องจากมีสถานที่สำคัญของหน่วยงานราชการ และอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่อยู่จำนวนมาก
แนวสายทางของโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้ เป็นแบบที่
ได้รับการศึกษาเปรียบเทียบแล้วว่าเหมาะสม และมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมน้อย
ที่สุด เพราะแนวสายทางดังกล่าวนี้ สามารถเลี่ยงอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้มาก รวมถึงเป็น
แนวทางที่มีความเป็นไปได้ทางวิศวกรรมสูง

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรของรัฐที่ก่อตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะลด
ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ ด้วยการก่อสร้างทางด่วนและระบบขนส่งมวลชนควบคู่กันไป
วัตถุประสงค์นี้ปรากฏในชื่อภาษาอังกฤษของการทางพิเศษฯ คือ Expressway and Rapid Transit
Authority of Thailand (อำนาจ ด้านศัตรู 2539: 4-5)

การทางพิเศษฯ ได้ให้ความสนใจกับเรื่องการสร้างทางด่วนเป็นอันดับแรก แต่ตั้งใจที่
จะหันกลับมาสร้างระบบขนส่งมวลชนที่หลัง จึงได้ดำเนินการสร้างระบบทางด่วนก่อน เพราะมี
ความเข้าใจกันว่า ระบบขนส่งมวลชนเหมาะสมสำหรับคน ส่วนทางด่วนนั้นควรสร้างเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าโดยทางถนน การทางพิเศษฯ จึงได้วางแนวเส้นทางด่วนเพื่อระบาย
รถบรรทุกให้เข้ามาและให้ออกไปนอกเมืองได้สะดวก โดยเฉพาะจากท่าเรือกรุงเทพฯ ที่เชื่อม
ท่าเรือกรุงเทพฯ กับทางหลวงหลักไปยังหัวเมืองภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ของประเทศ
ด้วยเหตุนี้โครงการทางด่วนขั้นที่หนึ่งจึงไม่ได้ผ่านธุรกิจกลางเมือง

แต่ด้วยเหตุที่จำนวนบ้านเรือนและสถานที่อยู่อาศัยในบริเวณชานเมืองขยายตัวอย่างไม่
หยุดยั้ง ประมาณรถก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงจำเป็นที่จะต้องมียานรองรับมากขึ้น การทางพิเศษฯ
จึงมีโครงการสร้างทางด่วนขั้นที่ 2 เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้ใช้รถที่อาศัยอยู่ในบริเวณชานเมืองเดิน
ทางเข้าเมืองได้สะดวก และได้กลายเป็นจุดประสงค์หลักในการวางเส้นทาง การสร้างทางด่วนเพื่อ
สนองความต้องการผู้ใช้ภายในกรุงเทพฯ เป็นหลักนั้น มีผลที่คาดไม่ถึงประการหนึ่ง คือ อัตรการ

ใช้ระบบทางด่วนได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งอัตราการใช้ทางด่วนชั้นที่หนึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับความจุแล้ว จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรต่อไป

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยประสบปัญหาเส้นทางการจราจรไม่เพียงพอกับจำนวนยานยนต์บนท้องถนน การทางพิเศษฯ จึงได้อ้างเหตุผลดังกล่าวให้มีโครงการขยายเครือข่ายทางด่วนในกรุงเทพฯ ออกไปอีก การทางพิเศษฯ จึงได้ขอร้องให้องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency – JICA) ให้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ และวิศวกรรมของโครงการก่อสร้างทางด่วนชั้นที่ 2 ถือเป็นการศึกษาขั้นต้น ซึ่ง JICA ได้เสนอแนะเกี่ยวกับโครงข่ายแนวเส้นทางการเชื่อมโยงกับระบบถนนเดิม คือ ให้ทำการก่อสร้างทางด่วน 2 สาย ระยะทาง 27.89 กิโลเมตร ประกอบด้วยสายเหนือ-ใต้ เริ่มต้นจากถนนวิภาวดีบริเวณลาดยาว และไปสิ้นสุดสายทางที่ระบบทางด่วนชั้นที่ 1 บริเวณบางโคล่ ระยะทาง 19.17 และสายตะวันออกเริ่มต้นจากส่วนต่อของทางด่วนสายเหนือ-ใต้ บริเวณถนนราชวิถีไปทางตะวันออกไปสิ้นสุดสายทางที่บริเวณถนนรามคำแหง ระยะทาง 8.72 กิโลเมตร รวมไปถึงผลการสรุปการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของโครงการ มีรายละเอียดเพียงพอให้กับรัฐบาลพิจารณาอนุมัติโครงการในหลักการ และอนุมัติค่าใช้จ่ายในการลงทุนเบื้องต้นได้ ในรายงานฉบับนี้ยังไม่ปรากฏข้อเสนอที่จะให้สร้างถนนรวมและกระจายการจราจร การทางพิเศษฯ ได้ทำการศึกษาปัญหานี้และเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ซึ่งได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2528 ให้ดำเนินการสร้างโครงการดังกล่าว (กระทรวงมหาดไทย, ข้อเสนอแนะของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อคณะกรรมการพิจารณาผลประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจร ต่อระบบทางด่วนชั้นที่ 2. เอกสารเผยแพร่)

หลังจากที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการสร้างโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรจากคณะรัฐมนตรี การทางพิเศษฯ ได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา 5 บริษัท เรียกว่า NECCO ให้ทำการศึกษาทบทวนความเหมาะสมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมของโครงการทางด่วนชั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากรายงานของ JICA และมอบหมายงานการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมและศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อกำหนดทางการศึกษาได้กำหนดให้ที่ปรึกษานำการศึกษาทางขึ้น-ลงทางด่วนระหว่างถนนเพชรบุรีกับถนนพระรามที่ 1 รวมทั้งความเป็นไปได้ในการใช้พื้นที่คลองแสนแสบเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร และรับกับความต้องการทางด้านจราจร

ในพื้นที่ดังกล่าว สาระสำคัญจากรายงานผลการศึกษาของกลุ่ม NECCO เป็นรายงานที่ได้รวมข้อเสนอให้สร้างถนนรวมและกระจายการจราจรจากอุรุพงษ์ไปถึงวิฑู มีระยะทาง 2.8 กิโลเมตร เป็นเส้นทางที่มีความเหมาะสมทางการจราจรทั้งทางเศรษฐกิจ และความเป็นไปได้ทางวิศวกรรม ถนนรวมและกระจายการจราจรสายนี้มีเส้นทางเลียบคลองแสนแสบ และจะต้องผ่านบางส่วนของชุมชนบ้านครัว

ถนนรวมและกระจายการจราจร หรือ Collector and Distributor Road คือการก่อสร้างทางขึ้น-ลงทางด่วนที่ขึ้นเข้าไปเชื่อมต่อกับถนนสายหลักหลายๆ จุดในพื้นที่การจราจรแออัด เพื่อให้รถยนต์สามารถขึ้น-ลงทางด่วนได้ด้วยความสะดวกสบาย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2535)

เริ่มต้นจากแยกต่างระดับอุรุพงษ์ไปตามแนวคลองแสนแสบ ตัดผ่านถนนบรรทัดทอง ถนนพญาไท และไปสิ้นสุดที่ถนนราชดำริ มีความยาวประมาณ 2.8 กิโลเมตร ทั้งนี้มีทางขึ้นลง 3 แห่ง คือถนนพญาไท ถนนอังรีดูนังต์ และถนนราชดำริ ปัญหาการจราจรในบริเวณดังกล่าวอยู่ในขั้นวิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะบริเวณถนนสายเหล่านี้ส่วนแล้วแต่เป็นที่ตั้งของสถานที่สำคัญที่ทำให้การจราจรติดขัด เช่น สถาบันการศึกษา สนามกีฬา ศูนย์การค้า โรงแรม และอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ต่างๆ อีกมากมาย

ขณะที่ปริกษาวางแผนด้านคมนาคมขนส่งและเศรษฐกิจ ของสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาระบบขนส่งในกรุงเทพฯ และจัดทำรายงาน Short Term Urban Transport Review (STTR) เนื้อหาข้อเสนอแนะทางด้านคมนาคมและการขนส่ง บรรจุในแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยในรายงานดังกล่าว ได้เสนอแนะให้การทางพิเศษฯ ดำเนินการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรนี้ไว้ในรายงานข้อเสนอแนะการพัฒนาพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (Bangkok Metropolitan Regional Development Proposals) (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2539)

จากรายงานของ NECCO ที่ศึกษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมของโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากรายงานของ JICA พร้อมทั้งแบบแผนทางวิศวกรรม สาระสำคัญในรายงานดังกล่าว ได้รวมข้อเสนอของการสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรจากอุรุพงษ์ไปจนถึงถนนวิฑู เป็นระยะทาง 2.8 กิโลเมตร จากนั้นคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้รับ

ความเห็นชอบในแนวทางสายดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 1/2539 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2529 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2539: 5-6)

เอกสารของ NECCO ถือได้ว่าเป็นรายงานที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาเรื่องถนนรวมและกระจายการจราจร เพราะเป็นรายงานฉบับเดียวที่ให้รายละเอียดพอสมควร ในการพิจารณาประโยชน์จากถนนนี้ คณะกรรมการการทางพิเศษฯ จึงยึดข้อมูลจากรายงานดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการให้การทางพิเศษฯ พิจารณาหาเอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 และมีประกาศจากการทางพิเศษฯ ในเดือนสิงหาคม ประกาศเชิญชวนให้ภาคเอกชนผู้สนใจดำเนินการก่อสร้าง ให้บริหารระยะเวลา 30 ปี และให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์กับการทางพิเศษฯ บริษัทเอกชนที่ได้เซ็นสัญญาสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรร่วมกับการทางพิเศษฯ คือ บริษัท BECL หลังจากเซ็นสัญญาแล้วเสร็จ จึงมีการพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อเวนคืนที่ดินดังกล่าว (กระทรวงมหาดไทย. ข้อสรุปชี้แจงของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อคณะกรรมการพิจารณาผลประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจร ต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2. เอกสารเผยแพร่)

การตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ที่มีสิทธิ์เข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ในพระราชกฤษฎีกา เพื่อทำการสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อได้ทำการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนสำเร็จแล้วเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เมื่อได้ข้อมูลเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว (จรัส กาญจนขจิต 2538: 104-105)

สภาพปัญหาที่เกิดกับชุมชนบ้านครัว

แนวทางถนนรวมและกระจายการจราจรของระบบทางด่วนขั้นที่ 2 จะผ่านเข้าไปในเขตชุมชนไทยมุสลิม 3 แห่งคือ ชุมชนบ้านครัวเหนือ ชุมชนบ้านครัวใต้ และชุมชนวัดพระยาหยั่ง ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลชุมชนในแนวเขตเวนคืน ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม 2531 สามารถจำแนกครัวเรือนของจำนวนราษฎรชาวมุสลิมที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนเพื่อการ

ก่อสร้างได้ดังนี้ ชุมชนบ้านครัวเหนือ จำนวน 166 หลังคาเรือน ชุมชนบ้านครัวใต้ จำนวน 143 หลังคาเรือน และชุมชนวัดพระยายัง จำนวน 163 หลังคาเรือน รวมทั้งสิ้น 475 หลังคาเรือน

ต่อมาได้มีประชาชน และสมาชิกผู้แทนราษฎรบางคนได้เคลื่อนไหวคัดค้านแนวสายทางของถนนรวมและกระจายการจราจรนี้ โดยให้เหตุผลว่า โครงสร้างของถนนส่วนนี้พาดผ่านมัสยิดและสุสานของชาวมุสลิม (ชุมชนบ้านครัว) อันจะก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อจิตใจและความศรัทธาของประชาชน

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นถึงแม้จะได้รับการดูแลจากรัฐอยู่บ้าง แต่เชื่อว่าจะถูกกอกพอใจชาวบ้าน กระทรวงมหาดไทยต้นสังกัดของ กทพ. ที่ดูแลเรื่องนี้ได้พยายามร่วมมือกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติ ด้วยการเสนอจ่ายค่าตอบแทนให้ชาวบ้าน การจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ให้และอีกหลายเงื่อนไขที่รัฐเสนอให้ แต่ชาวบ้านไม่ยอมรับด้วยเหตุผลเพราะพื้นที่แห่งนี้เป็นที่อยู่อาศัยของบรรพบุรุษที่สืบทอดกันมายาวนาน อีกทั้งมีสุเหร่าอยู่ถึง 3 แห่ง เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของชาวชุมชนบ้านครัวที่นับถือศาสนาอิสลาม จะทำการรื้อถอนไม่ได้ถ้าย้ายไปอยู่ที่แห่งใหม่ที่มีการเคหะจัดให้ไกลแหล่งทำกิน สถาบันการศึกษาของลูกหลาน ถึงแม้การทางพิเศษฯ จะสร้างแพลตฟอร์มอยู่ด้วยวิถีชีวิตของชาวบ้านที่อยู่กันแบบพี่น้องทำให้อยู่ไม่ได้

สาเหตุของปัญหา

จากผลการวิจัย พบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากการปฏิบัติของรัฐไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล จึงเกิดการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและนำมาสู่ความขัดแย้งต่างๆ ได้โดยง่าย กรณีชุมชนบ้านครัว การปฏิบัติของรัฐ ไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

- ด้านความชอบธรรม ที่รัฐบาลอาจให้ความสำคัญกับกลุ่มนายทุนผลประโยชน์ หรือนิยมแก้ไขปัญหาให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มากกว่าแก้ปัญหาให้ประชาชนธรรมดา
- ด้านความโปร่งใส ที่รัฐบาลพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่างๆกันเองภายในกลุ่มผู้มีอำนาจ โดยไม่ได้เปิดเผย หรือเปิดเผยไม่เพียงพอแก่การเข้าใจ ซึ่งอาจเป็นเพราะมีวาระซ่อนเร้นหรือไม่อย่างไร
- ด้านความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐอันเป็นโครงสร้างหลักของประเทศ ซึ่งต้องปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆภายใต้การกำกับของรัฐซึ่งควรจะต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันอย่างมีพลัง แต่กลับมีข้อคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันเอง ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐเสียเอกภาพและไม่มีพลังเพียงพอที่จะดำเนินงานตามนโยบายที่ตั้งไว้ได้สำเร็จลุล่วง

- ด้านความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการที่รัฐบาลพิจารณาโครงการทางด่วนที่มีงบประมาณมหาศาล โดยที่ยังมีความเคลือบแคลงสงสัยว่าผลลัพธ์ที่ได้ อาจไม่ได้เป็นประโยชน์เหมาะสมกับงบประมาณที่ลงไป หรือแม้เมื่อพิจารณาด้วยต้นทุนทางสังคมที่กระทบต่อชุมชนบ้านครัวด้วยแล้ว อาจเป็นความไม่คุ้มค่าหรือไม่ แต่ทั้งนี้การไม่สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายหรือโครงการของรัฐนั้นก็แสดงถึงความมีประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม

- ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติของรัฐบาล เช่น ชุมชนบ้านครัว จนเป็นมูลเหตุแห่งความขัดแย้งต่างๆตามมา

หากรัฐปฏิบัติงานต่างๆ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล และปฏิบัติสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการลดบรรเทา หรือสามารถแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนได้ อันจะส่งผลกระทบทางสังคมได้อีกต่อไปคือ การได้รับความไว้วางใจและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากประชาชนที่จะทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ ของรัฐประสบผลสำเร็จ บ้านเมืองเกิดการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ

ปัญหาความขัดแย้งของชาวบ้านครัวจากนโยบายเวนคืนที่ดินของรัฐ

การต่อต้านของชุมชนบ้านครัวได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2530 โดยได้คัดค้านการก่อสร้างผ่านบริเวณชุมชนบ้านครัว ในช่วงแรกการทางพิเศษฯ ได้ขอมเปลี่ยนแนวทางเพื่อไม่ให้คร่อมสุสานและมัสยิดตามมติคณะรัฐมนตรี และขอให้การเคหะฯ จัดหาที่อยู่ใหม่แต่ไม่สามารถโน้มน้าวให้ชุมชนยินยอมได้ มีการต่อต้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ และเจ้าหน้าที่การเคหะฯ ปัญหาดังกล่าวยังหาข้อยุติไม่ได้ ถ้าจะทำโครงการต่อไปก็อาจจะต้องใช้มาตรการที่รุนแรง ถ้าจะยกเลิกโครงการนี้ก็จะเป็นการขอมงานต่อการประท้วงของชุมชนบ้านครัวซึ่งจะเป็นแบบอย่างสำหรับชุมชนอื่น และจะก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อโครงการสาธารณะอื่นๆ ฝ่ายชุมชนบ้านครัวเองก็ประสงค์จะได้ข้อยุติที่แน่นอนจึงได้เสนอต่อกระทรวงมหาดไทยในเดือนกันยายน 2535 ให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็น ข้อดีข้อเสียรวมทั้งผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ

ชุมชนบ้านครัวได้มีการเรียกร้องเพื่อต่อต้านมติคณะรัฐมนตรี ที่สร้างถนนรวมและกระจายการจราจรคร่อมคลองมหานาค ชาวชุมชนบ้านครัวหัวข่าง เพชรบุรี 20 และหลังวัดปทุมวนาราม ได้เห็นพ้องต้องกันร่างมติคณะรัฐมนตรี ที่ออกมาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม เป็นมติที่ชาวบ้านทั้งหมดที่อยู่ในสายนี้ไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่ปราศจากความชอบธรรม การที่รัฐบาลอ้างว่าเบี่ยงเส้นทางลงคลองมหานาคจะช่วยลดความเดือดร้อนของชาวบ้านครัว

จากการเวนคืนลงได้ ซึ่งเป็นการบิดเบือนประเด็นเพราะสิ่งที่ชาวชุมชนทั้งหมดได้ต่อสู้มาตลอด ไม่ใช่ปัญหาเรื่องการเวนคืนมากหรือน้อย แต่ผู้ได้รับประโยชน์กับการสร้างเส้นทางสายนี้โดยตรงคือ ศูนย์การค้าเวสต์เทรคเซ็นเตอร์ เท่านั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าว ก็ได้รับการพิสูจน์อย่างชัดเจนจากผลการสรุปของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งและได้มีการไต่สวนมาแล้วทั้ง 2 ครั้ง และมีข้อสรุปตรงกันว่า ถนนรวมและกระจายการจราจรเส้นทางอูรุพงษ์ - เวสต์เทรค ไม่มีประโยชน์ต่อการจราจรและไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ซึ่งการไต่สวนดังกล่าวหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการทางพิเศษฯ ก็ได้นำข้อมูลสนับสนุนการสร้างทั้งหมดที่มีอยู่เข้าร่วมการไต่สวน แต่ในที่สุดก็ได้ผลสรุปว่าไม่สมควรสร้าง เพราะไม่มีประโยชน์ต่อการจราจรโดยรวม

ชาวชุมชนบ้านครัวยังมีความคลางแคลงใจในความสมประโยชน์ และความสุขจิตใจของผู้เกี่ยวข้อง ในการริเริ่มโครงการทางด่วนระยะที่ 2 ส่วนแยกอูรุพงษ์ - ราชดำริ จึงไม่ยอมโยกย้ายถิ่นฐานตามความต้องการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เดิมทีเส้นทางระบายการจราจร 2.8 กิโลเมตร มิได้อยู่ในโครงการของทางด่วน แต่มีบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่กี่คน ซึ่งมีกำลังทรัพย์และอำนาจได้ดำเนินการวิ่งเต้นให้เกิดการสร้างทางระบายการจราจรเส้นนี้ขึ้นมา เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง แต่ผลของการดำเนินการในครั้งนี้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างมหันต์แก่ประชาชนกว่า 30,000 คนขึ้นไปต้องไร้ที่อยู่อาศัย ค่าเวนคืนที่ได้มาไม่สามารถจะนำไปซื้อที่อยู่ใหม่ได้ ค่าเสียหายที่แท้จริงประมาณหลายพันล้านบาท

เหตุที่ขอให้ยกเลิกการสร้างทางระบายการจราจรดังกล่าว เพราะมีทางด่วนสายพญาไท - ศรีนครินทร์ ซึ่งเริ่มจากโรงกรองน้ำสามเสนผ่านใกล้ถนนเพชรบุรี เป็นจุดระบายการจราจรโดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการทำทางซ้ำซ้อนถ้าหากว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่จะสร้างทางระบายการจราจรเส้นนี้จริงขอแนะนำให้พิจารณาสร้างในแนวทางคร่อมถนนเพชรบุรีจากสะพานลอยยมราชผ่านสี่แยกอูรุพงษ์ เป็นถนนสองชั้นไปเชื่อมกับทางด่วนเพชรบุรี ซึ่งไม่ต้องเสียค่าเวนคืนจำนวนมากและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างมหันต์แก่ประชาชนเหมือนการพิจารณาสร้างทางเลียบบนถนนสองชั้น การสร้างทางระบายการจราจรเชื่อมทางด่วนถนนเพชรบุรีจะช่วยแก้ปัญหาการจราจรติดขัดตรงทางด่วนถนนเพชรบุรีได้ดีกว่า

การยื่นหนังสือต่อการทางพิเศษฯ

การคัดค้านในขั้นแรกของชาวบ้านครัวนั้น ได้กระทำการยื่นหนังสือ ซึ่งหนังสือฉบับแรกที่ชาวบ้านครัวยื่นต่อการทางพิเศษฯ (ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ และ 9 มีนาคม 2531) นั้นเป็นการ

ขอให้ยกเลิกการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรตามแนวคลองแสนแสบของระบบทางด่วนขั้นที่ 2 การทางพิเศษฯ ได้ออกมาชี้แจง (ที่ มท 5505/292 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2531) ว่า (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2531: 1-5) เส้นทางสายดังกล่าวเป็นเส้นทางที่เหมาะสมที่สุดซึ่งการทางพิเศษฯ ได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทวิศวกรทำการสำรวจออกแบบรายละเอียด และศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งผลการศึกษานั้นได้ทำการสำรวจแล้วว่าเส้นทางดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในบริเวณพื้นที่ใจกลางเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุด จึงไม่สามารถยกเลิกโครงการดังกล่าวได้

เมื่อชาวบ้านพลาตหวังจากผลการยื่นหนังสือสองฉบับแรกแล้ว ในหนังสือฉบับต่อมาจึงได้เสนอให้เปลี่ยนเส้นทางโดยเลี้ยวชุมชนบ้านครัว (ลงวันที่ 7 เมษายน 2531) เนื่องจากบริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นเขตของชุมชนหลายชุมชน รวมทั้ง ศาสนสถานของชาวมุสลิมทั้งนี้ชาวบ้านครัวยังกล่าวถึงประโยชน์ที่จะได้รับการก่อสร้างทางด่วนอุรุพงษ์ – ถนนวิฑูย์ นั้นเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้เฉพาะโครงการเวสต์เทคเซ็นเตอร์ เพราะมีทางขึ้น – ลง เป็นการภายในและจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้ แต่การทางพิเศษฯ ก็ยังคงยืนยันว่าไม่สามารถยกเลิกโครงการดังกล่าวได้ และให้เหตุผลว่าถนนสายนี้ได้ออกแบบเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในย่านธุรกิจใจกลางเมือง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้ง (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2531: 3)

การคัดค้านด้วยวิธีการยื่นหนังสือต่อการทางพิเศษฯ นั้นไม่ได้เกิดผลดีขึ้นแต่อย่างใดต่อชุมชนบ้านครัวเลยแม้แต่น้อย แต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านครัวยังคงยืนยันกรานที่จะต่อต้านคัดค้านโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรต่อไป

การต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือ

การจะออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินนั้น จะต้องมี การเข้าสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืน เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในการตราพระราชบัญญัติ แต่ในกรณีของชุมชนบ้านครัวนั้น เจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านครัวยแต่อย่างใด กลับกลายเป็นการต่อต้านคัดค้านที่มีความรุนแรงถึงขนาดขว้างปาวัตถุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ทำการสำรวจไม่ได้ ทำได้แต่เพียงถอนตัวออกมาเพื่อรักษาสถานการณ์ไว้เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องมาจากชาวบ้านครัวยไม่มีความเชื่อถือเจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษฯ และเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ เพราะเข้าใจว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกลุ่มคนเหล่านี้ในการเวนคืนที่ดิน (คณะทำงานเฉพาะกิจชุมชนบ้านครัว 2540)

เหตุการณ์ข้อพิพาทระหว่างชาวบ้านครัวยและเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ ทวีความรุนแรงขึ้น เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถเข้าไปสำรวจพื้นที่ได้ และไม่มีข้อมูลเพียงพอในการตราพระราชบัญญัติ

เวนคืนที่ดิน ภายหลังจากทางพิเศษฯ จึงทำการปิดหมายบ้านเรือนที่จะถูกเวนคืนในเส้นทางสายหลัก แต่ปัญหาดังกล่าวยังหาข้อยุติไม่ได้ หากจะทำโครงการต่อไปก็อาจต้องใช้มาตรการรุนแรง หรือหากจะยกเลิกโครงการนี้ ก็จะเป็นการยอมจำนนต่อการประท้วงของชุมชนบ้านครัว ซึ่งจะเป็นแบบอย่างสำหรับชุมชนอื่นๆ และก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อโครงการสาธารณะอื่นๆ (คณะทำงานเฉพาะกิจชุมชนบ้านครัว 2540)

ประมวลปัญหาความขัดแย้งตามช่วงเวลา และเหตุการณ์กรณีถนนรวมและกระจายการจราจร (อุรุพงษ์ – ราชดำริ)

- พ.ศ.2525 - องค์การ JICA ศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมของโครงการทางด่วนขั้นที่สอง (ยังไม่ปรากฏถนนรวมและกระจายการจราจร)
- พ.ศ.2526 - พ.ค. – กลุ่มเดอะไพบูล์ชนะประมูลเข้าทำประโยชน์ที่วังเพชรบูรณ์ในนามโครงการเวสต์เทรคเซ็นเตอร์
- 20 ส.ค. – เซ็นสัญญาโครงการเวสต์เทรคเซ็นเตอร์
- พ.ศ.2528 - 12 มี.ค. – ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการทางด่วนขั้นที่สองต่อไป
- 27 มี.ค. – สถาปนิกที่ชนะประกวดแบบโครงการฟอจบริษัทวังเพชรบูรณ์
- พ.ศ.2529 - ม.ค. – การทางฯ จ้างบริษัท NECCO ศึกษาทบทวนความเหมาะสมของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งออกแบบรายละเอียดวิศวกรรม (ใน TOR. มีการเสนอให้ทำถนนกิ่งแล้ว)
- มิ.ย. – รายงานเสนอแนะการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของสภาพัฒนา ปรากฏเป็นรูปเล่ม (มีงาน STTR ซึ่งเสนอให้ทำถนนกิ่งนี้)
- 15 ธ.ค. – บอร์ดการทางฯ ให้ความเห็นชอบแนวสายทางที่ได้รับการปรับเปลี่ยน
- พ.ศ.2530 - มิ.ย. – ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบโครงการให้การทางพิเศษฯ พิจารณาหาเอกชนมาลงทุนต่อไป
- ส.ค. – การทางพิเศษฯ ประกาศเชิญชวนเอกชนผู้สนใจ มีผู้สนใจ 2 บริษัท
- 31 ธ.ค. – ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อทำโครงการฉบับแรก
- พ.ศ.2531 - 29 ก.พ. – ชาวบ้านครัวกับชุมชนบ้านหัวช้างเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี
- 23 มี.ค. – บอร์ดการทางฯ อนุมัติให้เชิญบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มาเจรจาต่อรอง

- มี.ค. – ชาวบ้านครัวเดินขบวนประท้วงการทางฯ 2 ครั้ง ในเดือนเดียว
 - เม.ย. – ก่อตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจต่อต้านทางด่วน
 - 15 ก.ย. – ผู้ตัดเรื่องทางด่วนกับบ้านครัวเข้าสภาฯ มีมติให้รัฐบาลนำเรื่องกลับไปทบทวน
 - 20 ก.ย. – ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องเส้นทาง (มติข้อนี้เป็นที่ถกเถียงกันตลอดมาว่าให้ปรับเปลี่ยนแก้ไขหรือให้ยกเลิกเส้นทาง) เรื่องอนุมัติให้การทางฯ ทำสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้แต่ต้องผ่านการตรวจทานจากอัยการก่อน
 - 19 ธ.ค. – กรมอัยการมีหนังสือถึงการทางฯ แจ้งถึงข้อท้วงติงแก้ไขร่างสัญญาหลายข้อ
 - 22 ธ.ค. – เพียง 3 วันหลังจากหนังสือของกรมอัยการ การทางฯ ตัดสินใจเซ็นสัญญา กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ในสัญญามีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเส้นทางที่ทางบริษัท NECCO ได้ออกแบบ และทางกรมฯ ได้อนุมัติให้การทางฯ ทำสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้แต่ต้องผ่านการตรวจทานจากอัยการก่อน
- พ.ศ.2532 - 18 เม.ย. – ประชุมคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้คณะรัฐมนตรี ทราบถึงการปรับเส้นทางหลักมิให้ผ่านมัสยิดและสุสาน พร้อมทั้งมาตรการช่วยเหลือชาวมุสลิมที่ถูกรื้อย้าย (มีการอ้างอีกว่า 4 ปีให้หลังว่าในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันนั้นมีการแจ้งให้คณะรัฐมนตรี ทราบถึงการตัดทอนเส้นทาง 800 เมตรแล้วด้วย)
- พ.ศ.2534 - 2 พ.ย. – เจ้าหน้าที่การทางฯ และเจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามยกกำลังบุกบ้านครัวแต่ไม่สำเร็จ
- 31 ธ.ค. – พระราชกฤษฎีกาหมคอายุ มีการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ปรากฏว่าแนวบริเวณเวนคืนยังยาวเต็ม 2.8 กิโลเมตร เหมือนเดิม การทางฯ ได้แจ้งการตัดทอนเส้นทางแล้วจริงหรือ
- พ.ศ.2535 - 14 ม.ค. – การทางฯ มีหนังสือแจ้งกองงาน โฆษกรัฐบาล ขอให้ชี้แจงมติคณะรัฐมนตรี ของวันที่ 20 ก.ย. ว่าทางคณะรัฐมนตรี มีมติให้ปรับเปลี่ยนเส้นทางเท่านั้น มิได้ให้ยกเลิกเส้นทาง โฆษกรัฐบาล คุณลดาวลัย วงศรีวงศ์ ไม่ตกลงแต่ก็กลับปรากฏการแอบอ้างแถลงเอาเอง
- ธ.ค. – เจ้าหน้าที่การทางฯ พร้อมกำลังตำรวจคอมมานโดร่วม 500 นาย ยกกำลังเข้าจู่โจมบ้านครัว ทำการตีหมอบ้านเรือนที่จะถูกเวนคืนในเส้นทางสายหลัก
- พ.ศ.2536 - 22 เม.ย. – คณะทำงานเฉพาะกิจด้านทางด่วนเรียกร้องกระทรวงมหาดไทย ย้ำให้ยกเลิกเส้นทางสายอูรุพงษ์ – ราชดำริ หากไม่ยกเลิกขอเรียกร้องให้ทำการไต่สวนสาธารณะเข้ารับปัญหา

- 28 เม.ย. – กระทรวงมหาดไทยประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลประโยชน์โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรอุรุพงษ์ – ราชดำริ ขึ้นทำงานเปิดให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมดำเนินต่อเนื่องหลายครั้ง โดยมี ดร.ณรงค์ อัครเศรณี เป็นประธาน
- 25 เม.ย. – การประชุมครั้งล่าสุดในประเด็นความไม่ชอบธรรมของการดำเนินโครงการของการทางฯ การประชุมครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้าย
- 7 ต.ค. – ผลการพิจารณาได้สวนเปิดเผยต่อสาธารณชน (คณะกรรมการได้สวนมีมติให้ยกเลิกโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร 2.8 กิโลเมตร นี้) ขณะเดียวกันการทางฯ แถลงว่าข้อมูลในการได้สวนเป็นข้อมูลเก่าและขอยกเลิกการได้สวนครั้งที่ 1
- พ.ศ.2537 - 18 – 20 เม.ย. – ชาวชุมชนบ้านครัว – หัวช้าง – เพชรบุรี 20 และหลังวัดปฐมวาราม เดินทางมาประท้วงที่หน้าทำเนียบถึงสามวันสามคืน โดยสุดท้าย นายกชชวณ หลีกภัย ลงมาพบ ขณะเดียวกัน รมช.สุทัศน์ เงินหมื่น ได้ทำบันทึกข้อตกลงกัน โดยจะมีการได้สวนครั้งที่ 2
- 23 พ.ค. – รมต.มหาดไทย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ลงมาแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนชุดที่ 2 โดยมี ดร.อัมมาร สยามวาลา เป็นประธาน
- 6 ก.ค. – เริ่มการได้สวนครั้งที่ 2
- 12 ก.ย. – ประชุมการได้สวนครั้งที่ 2 ครั้งสุดท้าย
- 28 ต.ค. – มีการทำบันทึกข้อความเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ลงนามโดย นายชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ รองปลัด มท.
- 9 พ.ย. – เปิดเผยรายงานการได้สวนครั้งที่ 2 โดยคณะกรรมการยืนยันในมติเดิม
- พ.ศ.2538 - 28 มี.ค. – ชาวชุมชนทั้งหมดมารอฟังการตัดสินใจที่หน้าทำเนียบ โดยนายชวณ หลีกภัย นายกช มีมติยืนยันให้สร้างโดยเปลี่ยนแนวเส้นทางใหม่เป็นแบบคร่อมคลองแสนแสบ โดยไม่นำมาต่อประเด็นการได้สวนสาธารณะทั้งสองครั้งเลย และมติครั้งนี้ขัดต่อกฎหมายและ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม
- พ.ศ.2539 - ม.ค. – มีการต่อพระราชกฤษฎีกาเป็นครั้งที่ 3 โดยแนวเส้นทางยืนยัน 2.8 กิโลเมตร
- พ.ย. – คณะทำการเฉพาะกิจได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อให้ข้อมูลของการรายงานถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 12 พ.ย. – คณะทำการเฉพาะกิจได้รับเชิญเข้าชี้แจงต่อการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งสุดท้าย นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกช มีมติให้ก่อสร้างได้ แต่ต้องพิจารณาลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดกับชุมชน โดยให้เป็นที่ยอมรับได้ของชุมชน

- 16 ช.ค. – ยืนยันหนังสือถึง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี โดยผ่านรองนายกฯ
สมัคร สุนทรเวช
- พ.ศ.2540 - 7 - 8 มี.ค. – ชาวชุมชนบ้านครัวจัดนิทรรศการเทิดยวหลัง-แลหน้า 9 ปี แห่งการต่อสู้
ของชุมชนบ้านครัว



บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รัฐมีนโยบายต้องการแก้ไขปัญหาการจราจรบริเวณอู่พงษ์-วิฑู เพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคตที่ยังมีปัญหาคอขวด จึงริเริ่มโครงการสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ ซึ่งต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการถนนรวมและกระจายจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 บริเวณชุมชนบ้านครัวรัฐจึงมีนโยบายเวนคืนที่ดินบริเวณชุมชนบ้านครัวเพื่อจะใช้ก่อสร้างทางตามโครงการดังกล่าว

การกำหนดนโยบายของรัฐในครั้งนี้ ชาวชุมชนบ้านครัวไม่ได้รับทราบข้อมูลใดๆ จนกระทั่งมีการออก พ.ร.บ. เวนคืนที่ดินมาบังคับใช้ ชาวชุมชนได้ทักท้วงให้พิจารณาโครงการใหม่ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชน แต่การทักท้วงของชาวชุมชนไม่ได้รับการตอบสนอง ชาวชุมชนจึงต่อสู้กับนโยบายดังกล่าว ด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ชาวชุมชนจึงปักหลักคัดค้านอย่างจริงจัง

การคัดค้านของชาวชุมชน ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐอย่างแท้จริง เมื่อเวลาล่วงเลยนานวัน การคัดค้านจึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐที่เรื้อรังมายาวนานจนยากจะแก้ไขเยียวยา และไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดต่อไป หรือได้เกิดเป็นกรณีตัวอย่างแก่รัฐและชุมชนต่อไป

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาปัญหาความขัดแย้งของชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ

1.1.2 เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาคอขวดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนบ้านครัวจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 การศึกษาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ : กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว จังหวัดกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการสำรวจ และวิเคราะห์เอกสาร

ตำรา วารสาร งานวิจัย และข่าวสารจากสื่อต่างๆ เกี่ยวกับชุมชนบ้านครัว ความขัดแย้ง การเวนคืนที่ดิน หลักธรรมาภิบาล

1.3 ผลการวิจัย

จากการตรวจสอบเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่าชุมชนและรัฐมีความขัดแย้งกัน อันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ โดยชุมชนมีความเข้าใจว่ารัฐกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างไม่โปร่งใส โดยมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนายทุนผลประโยชน์มากกว่าต้องการพัฒนาระบบคมนาคมในกรุงเทพฯ อย่างแท้จริง อีกทั้งนโยบายของรัฐดังกล่าวยังทำให้ชุมชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและไม่เป็นธรรม ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายตลอดทั้งกระบวนการมีกลุ่มผลประโยชน์แอบแฝงเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของนายทุน ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการคมนาคมตามที่รัฐชี้แจง
2. การพิจารณาอนุมัติเส้นทางก่อสร้างไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนอย่างแท้จริง และแม้มีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเส้นทาง ก็ไม่ได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของชุมชนอย่างจริงจัง กลับยังมีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนายทุนผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น
3. แนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการไต่สวนสาธารณะ ไม่สามารถชี้แก้ปัญหาได้จริง เพราะรัฐไม่ได้นำผลของการไต่สวนสาธารณะไปประกอบการตัดสินใจ
4. การเกิดความขัดแย้งมายาวนานกว่า 16 ปี โดยไม่สามารถแก้ปัญหาได้แสดงให้เห็นความไม่จริงใจในการแก้ไขปัญหาของรัฐ
5. ชาวชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นชุมชนดั้งเดิม มีประวัติศาสตร์ยาวนานมีศาสนสถานอยู่ในชุมชนสมควรได้รับการพิจารณาปกป้อง
6. ด้วยลักษณะการเป็นชุมชนมุสลิม การก่อสร้างทางด่วนในบริเวณดังกล่าวจะก่อให้เกิดการล่มสลายของชุมชน อันเป็นผลกระทบอย่างรุนแรง

2. อภิปรายผล

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ถูกรองรับการเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นที่ทำให้ความสนใจในการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคอินโดจีน และความเป็นฐานเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การท่องเที่ยวที่สำคัญในกลุ่มเอเซียของประเทศไทย ส่งผลให้การพัฒนาประเทศไทยเป็นไปเพื่อรองรับสิ่งเหล่านี้ โดยเฉพาะการพัฒนาโครงข่ายการจราจรคมนาคมขนส่งทั้งในระดับประเทศ และในระดับมหานครอย่างกรุงเทพฯ การแปลงโฉมกรุงเทพฯ ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างทางด่วนลอยฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เศรษฐกิจเอกชน เพื่อร่น

ระยะทางและระยะเวลาในการเดินทางเพื่อประหยัดพลังงาน โครงการสร้างทางด่วนสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร อรุณงษ์-วิฑู เป็นโครงการหนึ่งที่รัฐบาลเห็นชอบและส่งผลกระทบต่อชาวชุมชนบ้านครัว ซึ่งอาศัยอยู่ในที่ดินพระราชทานอย่างสงบสุขมากว่า 200 ปี เพราะโครงการนี้จะต้องเวนคืนที่ดินส่วนที่เป็นมัสยิดและสุสานถึง 3 แห่ง และพาดผ่านทับบ้านเรือนของชาวชุมชน จำนวนหลายร้อยหลังคาเรือน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นวิถีชีวิตของชาวบ้านครัวอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง

ในช่วงเวลาเริ่มต้นปัญหาชุมชนบ้านครัว กรณีโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรนั้น แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลยังไม่เป็นที่รู้จักและไม่ได้มีการนำมาใช้ในกระบวนการบริหารและปกครอง วิธีการบริหารในระดับต่างๆ เป็นลักษณะการกำหนดนโยบาย การพัฒนาของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว (Top Down Policy and Decision-making) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ปฏิบัติแต่ก่อนหน้านั้นเป็นหลักยึดถือปฏิบัติตามมาในแต่ละยุคสมัย ซึ่งอาจเกี่ยวกับระบอบการปกครองในอดีตเรื่อยมาที่ให้ความสำคัญกับผู้ปกครองสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายให้แก่ประชาชนแม้ในช่วงเวลานั้นจะมีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้น แต่รูปแบบแนวความคิดดังกล่าวก็ยังมีได้หมดไป รัฐมักใช้วิธีการกำหนดนโยบายออกมาก่อนแล้วจึงใช้วิธีการชี้แจง โดยหวังว่าประชาชนจะเข้าใจและยอมรับได้ หรือนำวิธีการบางอย่างมาใช้เพื่อบิดเบือนประเด็นปัญหา เช่น การทำประชาพิจารณ์แบบลูปหน้าปะจุมก ทั้งที่เท็จจริงแล้วปัญหาอยู่ที่การไม่ยอมรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยชุมชนนั่นเอง

กรณีปัญหาระหว่างรัฐกับชุมชนเกิดขึ้นทั่วไป กรณีชุมชนบ้านครัวถือเป็นกรณีตัวอย่างทั้งต่อภาครัฐและต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ ในแง่ของประชาชนและความเป็นชุมชนบ้านครัวเป็นกรณีแห่งความสามัคคี เป็นชุมชนเข้มแข็ง มีการร่วมมือร่วมใจเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มอย่างมีระบบระเบียบ มีกลวิธีที่รัดกุมรอบคอบ มีการขยายเครือข่าย มีการติดตามข้อมูลข่าวสาร มีการเผยแพร่ข่าวสารที่ดีในชุมชนและมีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนทั่วไป ทำให้ชุมชนบ้านครัวยังคงดำรงอยู่และต่อสู้กับวิกฤตการณ์ต่างๆ มิใช่เฉพาะกับกรณีโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรเท่านั้น แต่เพื่อการดำรงอยู่ในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ในแง่ของรัฐทำให้รัฐเข้าใจและทราบถึงความสำคัญของการปฏิรูปงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการอื่นๆ อันเป็นลักษณะสามัญสำนึกตามธรรมชาติที่ตั้งอยู่บนความถูกต้องเหมาะสม มีเหตุผล และจริงใจ ประกอบด้วยการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ขั้นตอนที่อยู่อย่างรับผิดชอบ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมไม่ว่าระหว่างกลุ่มใดก็ตาม

การจัดหมวดหมู่ชนรรมมาภิบาล หรือการจัดประเด็นต่างๆในแต่ละกลุ่มของชนรรมมาภิบาล เป็นการยากที่จะระบุตัวชี้วัดโดยตรงบางครั้งต้องอาศัยการประเมินโดยอ้อม เพื่อให้ได้ความหมายที่ต้องการจึงจะสามารถสรุปเป็นตัวชี้วัดขึ้นมา และตัวชี้วัดก็มียู่มากมาย ทั้งที่อยู่ในกรอบและไม่อยู่ในกรอบของหลักชนรรมมาภิบาล และมีความหมายและมุมมองที่หลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารและวัตถุประสงค์ขององค์การ กล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีตัวชี้วัดกลางที่เป็นมาตรฐานในการประเมินระดับของการมีหลักชนรรมมาภิบาล ดังนั้น หากมีจัดสร้างตัวชี้วัดชนรรมมาภิบาลโดยสถาบัน หรือคณะกรรมการกลางก็จะเป็นประโยชน์ต่อการนำชนรรมมาภิบาลมีทั้งที่เป็นเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ที่ไม่สามารถระบุให้ชัดเจนในเชิงตัวเลขได้เช่นประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมชนรรมมาภิบาล หรือถ้าหากตัวชี้วัดเป็นความถี่ในการเข้าร่วมรับฟัง ตัวเลขใดจะเป็นตัวเลขกลางที่แสดงถึงความเหมาะสมของตัวชี้วัด เป็นต้น หากมีการวิจัยของค่าที่เหมาะสมของตัวชี้วัดในเชิงสถิติ ก็จะเป็นการช่วยให้การประเมินระดับการมีชนรรมมาภิบาลเป็นไปได้อย่างชัดเจนและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

การไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนบ้านควั่นอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดิน กรณีชุมชนบ้านควั่น สอดคล้องกับงานศึกษาของ ปรีชา สมภมิตร (2546) ได้ศึกษาถึงการจัดการความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนแหลมฉบังมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยอดีต ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 คนในชุมชนมีวิถีชีวิตทางด้านประมงเป็นหลัก ทางการทำเรือต้องการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนเพื่อก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง จึงได้มีนโยบายเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความขัดแย้งระหว่างการทำเรือกับชาวบ้านแหลมฉบัง กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชน ใช้รูปแบบการจัดองค์กรชุมชนและการชุมนุมประท้วงชาวบ้านในหมู่บ้านแหลมฉบังได้ต่อต้านนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ชาวบ้านสามารถที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่เวนคืนของการท่าเรือได้ มาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ การรวมตัวกันของชาวบ้านที่มาจากพื้นฐานความเป็นเครือญาติ และระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันกับทะเล แนวทางในการแก้ไขปัญหา นโยบายเวนคืนที่ดินคือรัฐต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่ โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งรัฐจะต้องเปิดรับมุมมองของประชาชน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับชุมชนบ้านควั่นเป็นชุมชนที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน และชุมชนส่วนใหญ่มีเชื้อชาติแขก มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบชาวมุสลิม การต่อสู้ของชุมชนบ้านควั่นและชุมชนแหลมฉบัง เป็นการต่อสู้กับรัฐที่มีนโยบายที่จะเวนคืนที่ดิน และทำให้ชาวชุมชนเดือดร้อน สิ่งที่ชุมชนทั้ง 2 มีเหมือนกัน คือชุมชนได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อปกป้องที่ดินของตนเองจากการเวนคืนของรัฐ และไม่ให้แสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินของชุมชนได้

3. ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรชี้แจงการดำเนินงานตามโครงการเดิมที่มีปัญหาแก่ชุมชนบ้านครัวและสาธารณชนทั่วไปได้เข้าใจเพื่อแสดงความรับผิดชอบและความโปร่งใสของรัฐบาล

ก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการสิ่งใดต่อไป รัฐควรได้อธิบายทำความเข้าใจกับชุมชนผู้กรณีและสาธารณชนทั่วไป เพราะการปฏิบัติของรัฐเป็นนโยบายสาธารณะที่จะต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสได้ รัฐควรนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาอธิบายชี้แจงให้ชุมชนบ้านครัวเข้าใจเสียก่อน เพื่อให้เกิดบรรยากาศแห่งความเข้าใจอันดีร่วมกัน เพื่อจะได้สามารถก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีต่อกันในอนาคตได้ต่อไป

รัฐควรอธิบายชี้แจงการดำเนินงานตามโครงการที่ได้ดำเนินงานมาพร้อมแสดงผลการพิจารณาต่อสาธารณชนโดยเปิดเผย โดยเฉพาะประเด็นที่รัฐตัดสินใจดำเนินงานทั้งที่ไม่สอดคล้องกับผลการไต่สวนสาธารณะ หรือการแสดงผลบางอย่างที่ไม่ตรงตามเอกสารข้อเท็จจริง เป็นต้น

2. รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินงานตามผลการไต่สวนสาธารณะ หรือหากจะมีการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทางอื่น รัฐควรแสดงผลความจำเป็นดังกล่าว

วิธีการไต่สวนสาธารณะเป็นวิธีการเพื่อหาทางออกที่ชุมชนบ้านครัวเสนอต่อรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นว่าชุมชนบ้านครัวให้ความไว้วางใจในวิธีการไต่สวนสาธารณะ เพื่อจะให้รัฐนำผลการไต่สวนสาธารณะไปประกอบการตัดสินใจ แม้ว่าการไต่สวนสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นนั้นจะตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ผลการไต่สวนสาธารณะจะไม่ใช่ข้อผูกมัดการตัดสินใจของรัฐ รัฐเพียงแต่นำผลการไต่สวนสาธารณะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเท่านั้น แต่ในเมื่อรัฐพิจารณาตัดสินใจเป็นไปในทางอื่นที่ไม่สอดคล้องกับผลการไต่สวนสาธารณะแล้วนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐมีเหตุผลที่ดีกว่าที่สามารถหักล้างต่อผลการไต่สวนสาธารณะได้ หรือหากไม่เป็นเช่นนั้นรัฐก็ควรดำเนินการให้เป็นไปตามผลการไต่สวนสาธารณะที่มีผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเป็นอย่างดีแล้ว ซึ่งแสดงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า

หากการไต่สวนสาธารณะเป็นทางออกที่รัฐเห็นว่าไม่ดีพอ รัฐควรเสนอวิธีทางออกอื่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า เพื่อใช้ในการหาข้อสรุปที่เป็นธรรมต่อไป

3. ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณาเส้นทางอื่นที่เป็นไปได้ พร้อมแสดงประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไขเยียวยาแก่ชุมชนบ้านครัวต่อไป

ข้อมูลการสร้างทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นข้อมูลสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของรัฐและต่อชุมชนบ้านครัวเพราะเป็นข้อมูลหลักที่จะเป็นมูลเหตุให้มีการก่อสร้างทางด่วนดังกล่าวขึ้น เพราะหากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถนำเสนอข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของชาติ ประโยชน์ของสาธารณชนส่วนใหญ่ได้อย่างชัดเจนแล้ว ย่อมแสดงถึงความชอบธรรมของโครงการดังกล่าวได้ และยังจะนำไปสู่การออกกฎหมายที่ใช้ในการบังคับต่อชุมชนที่เป็นธรรมตามหลักนิติธรรมและคุณธรรม ซึ่งจะทำให้ชุมชนบ้านครัวยอมรับและไม่มีข้อโต้แย้งโครงการดังกล่าวได้

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงควรพิจารณาข้อมูลเส้นทางที่เป็นไปได้ หรือเส้นทางอื่นที่เป็นทางเลือก เสนอต่อรัฐเพื่อให้รัฐได้เสนอชี้แจงต่อชุมชนบ้านครัวและสาธารณชนต่อไป โดยพิจารณาให้ได้ครบทุกด้านทั้งในด้านการบรรเทาปัญหาการจราจร ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพราะหากข้อมูลต่างๆที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณา มีผลกระทบเกี่ยวข้องกับส่วนงานใด ให้ส่วนงานนั้นเสนอรายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้รัฐมีข้อมูลที่ครบถ้วนครอบคลุมอย่างเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งรองรับต่อการโต้แย้งพร้อมตอบข้อสงสัยต่างๆของเอกชนได้อย่างทันท่วงที

4. การเคหะแห่งชาติ นำเสนอแหล่งที่อยู่ใหม่ที่จะรองรับชุมชนที่จะต้องย้ายที่อยู่อาศัยตามโครงการก่อสร้างทางด่วน

หากในท้ายที่สุดแล้ว โครงการทางด่วนดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้น ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างทางด่วนจะต้องย้ายที่อยู่อาศัยออกจากพื้นที่ก่อสร้าง เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติจะต้องจัดหาที่อยู่ใหม่ให้ประชาชนเหล่านั้นภายใต้หลักการที่ว่าประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้เสียสละ ไม่ใช่ผู้โชคร้าย การบรรเทาเยียวยาหรือการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนบ้านครัวจึงควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งให้ชุมชนไม่เสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ในทางตรงกันข้าม การเคหะฯควรนำเสนอแหล่งที่อยู่ที่ดีกว่าเดิมให้แก่ชุมชนบ้านครัวที่สามารถรองรับการดำรงชีวิตให้ดีขึ้นได้ ให้ชุมชนบ้านครัวได้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น เพราะต้องยอมรับส่วนหนึ่งว่าชุมชนบ้านครัวในปัจจุบันเป็นพื้นที่แออัดที่ไม่สอดคล้องตามหลักสาธารณสุขที่ดี ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐอยู่แล้วที่จะต้องช่วยเหลือสนับสนุนแม้จะไม่ได้อยู่ในกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการก่อสร้างทางด่วนนี้ก็ตาม

5. ชุมชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการที่ภาครัฐจัดทำ

ชุมชนบ้านครัวมีลักษณะชุมชนเข้มแข็งซึ่งมีคณะกรรมการดำเนินงานของชุมชนที่จะทำกิจการต่างๆของชุมชน ชุมชนบ้านครัวควรพิจารณาเรื่องต่างๆผ่านกระบวนการชุมชนที่เข้มแข็ง การมีมติร่วมกันในชุมชน มีตัวแทนชุมชนที่จะทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานของรัฐและเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐทั้งกระบวนการดำเนินงาน ด้วยวิธีการต่างๆตามสิทธิที่ชุมชนพึงมี และรัฐจะต้องยอมรับสิทธิการมีส่วนร่วมนั้น ยิ่งกว่านั้น รัฐควรเรียกร้องให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การดำเนินการต่างๆของรัฐได้รับความร่วมมือและมีความราบรื่น อีกทั้งเป็นการแสดงความโปร่งใสตรวจสอบได้ของรัฐอีกทางหนึ่ง

6. ในท้ายที่สุด เมื่อรัฐและชุมชนได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆร่วมกันมาตลอดทั้งกระบวนการ ไม่ว่าผลการดำเนินการกรณีการก่อสร้างทางด่วนและชุมชนบ้านครัวจะยุติอย่างไร รัฐบาลและชุมชนต้องยอมรับผลการพิจารณาร่วมกันนั้นและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้การพัฒนาประเทศยังคงดำเนินไปได้ต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- การพิเศษแห่งประเทศไทย (2531) “ผลการพิจารณาถนอมและกระจายการจราจรตามแนวคลอง
แสนแสบ”
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2539) “โครงการถนอมและกระจายการจราจรของระบบทาง
ด่วนขั้นที่ 2” เอกสารเผยแพร่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- กระทรวงมหาดไทย “ข้อสรุปชี้แจงของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อคณะกรรมการพิจารณา
ผลประโยชน์ของถนอมและกระจายการจราจร ต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2” เอกสาร
เผยแพร่
- กิติมา ปรีดีดิถ (2529) “ทฤษฎีการบริหารองค์การ กรุงเทพมหานคร”
- กรรณิการ ชมดี (2524) “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะ
สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิตและกลุ่มเกษตรกรทำไร่ โครงการสารภี ตำบลท่าขาง
อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เจ็มเพชร แกนสา (2543) “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- คันฉัตร ดันเสถียร (2539) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล: เฉพาะ
กรณีสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์
มหาบัณฑิตคณะ พัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- คณะทำงานเฉพาะกิจชุมชนบ้านครัว (2540) “บันทึกความทรงจำทางด่วนบ้านครัว 1 ทศวรรษ”
เอกสารแผ่นพับ
- เจ็มศักดิ์ ปนทอง บทวิจารณ์ “THE ECONOMIC REVIEW”
- จรัณ ภาสุระ (2534) ศิลปะการแก้ปัญหา “คน” กรุงเทพมหานคร รัชยาพับลิเคชั่น
- จรัส กาญจนขจิต (2538) กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด.
- จรัสลักษณ์ ผลบริบูรณ์เจริญ (2542) ภาพลักษณ์ของบริษัทจัดหางานเอกชนกับการใช้บริการของ
ผู้หางาน วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฉลอง ภิรมย์รัตน์ (2521) จิตวิทยาสังคม กรุงเทพมหานคร ประจักษ์การพิมพ์

- ชาญณรงค์ ทิมถาวร (2538) “พัฒนาการ ลักษณะและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม-สี่ด 2 กิ่งอำเภอท่าตะเียบ จังหวัด ฉะเชิงเทรา”
- โชคคี อมรวิวัฒน์ (2533) “การมีส่วนร่วมของประชาชนกับความสำเร็จของโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง: กรณีศึกษาเฉพาะหมู่บ้าน อ.พ.ป. อำเภอพรานกระต่าย กำแพงเพชร”
วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชูชาติ พวงสมจิตร (2540) “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร” วิทยานิพนธ์
ครุศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ช่อทิพย์ ดันตรี (2532) “การรับรู้และความตระหนักเกี่ยวกับการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดแมลงใน
เคหะสถานของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6” อ.เมือง จ.นครปฐม วิทยานิพนธ์
ปริญญาโท มหาวิทยาลัยมหิดล
- เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529) พฤติกรรมองค์กร กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช
- ธีรวงศ์ กงทอง (2542) “การถือครองที่ดินกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติใน
เขตอุทยานแห่งชาติ: กรณีศึกษาประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ –
ป่า อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตร
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- นันทนา ธรรมบุศย์ (2534) “ความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองการสมัยใหม่” วารสารแนะแนว
29-149 (มิถุนายน-กรกฎาคม 2538): 62-67
- นิคม สุวรรณทา (2542) “ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสมาชิก
องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตร์
มหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นรินทรชัย พัฒนาพงศา และ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2533) “แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท” หนังสือแปลของสำนักงานกรรมการวิจัยแห่งชาติอันดับที่
123 พิมพ์ครั้งที่ 1/2533 ม.ป.ท.
- นวลศิริ เปาโรหิตย์ (2533) “จิตวิทยาสังคมเบื้องต้น” กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- ปรัชญา เวสารัชช์ (2538) “รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท” ม.ป.ท. สถาบันไทยคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรีดา สมภมิตร (2546) “จัดการความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- พิชา รุจินาม (2544) “ภาพลักษณ์ของตำรวจทางหลวงในทัศนะของผู้ขับขี่รถยนต์บนถนนสายเอเชีย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2525) “การมีส่วนร่วมในสังคม การเมือง การปกครอง ของสตรีไทย กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย”
- พรรณราย ทรัพย์ประภา “จิตวิทยาการบริหาร กรุงเทพมหานคร” เรือนแก้วการพิมพ์ ม.ป.ป.
- มานิตย์ นวลลออ (2543) วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ กรุงเทพมหานคร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- มารศรี สุทธา นิธิ, ทัศนาศวรงค์ดี และสุรชาติ สังขรุง (2535) “ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์การในยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาของขัดแย้ง” ราชวิชาการบริหาร 811 ระดับปริญญาเอก สาขาบริหารการศึกษา กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร
- มินา ชะเอม (2546) ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาจากความคิดเห็นของสมาชิกกองทุน หมู่ 5 ต. ท่าชัย อ. เมือง จ. ชัยนาท วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- รัชนี นพเกตุ (2539) “รับรู้จิตวิทยา” เอกสารประกอบการสอนวิชา จ.211 จิตวิทยาทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 2
- วิจิตร วรุดบางกูร (2531) “การจัดการกับความขัดแย้ง” วารสารคุรุปริทัศน์ 13 (กรกฎาคม): 64 – 70
- วีรวัฒน์ กาญจนกุล และ อัสวิน จินภากานนท์ (2520) วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 17 เล่มที่ 1 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2535) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อดี – ข้อเสียของการสร้างถนนและกระจายการจราจร เอกสารไม่เผยแพร่
- วนิดา เสนีเศรษฐ และ ชอบ อินทร์ประเสริฐกุล (2530) มนุษย์สัมพันธ์ในองค์การ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์
- ศรีปริญญา รูปกระจ่าง (2529) “การมีส่วนร่วมของการพัฒนาในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชนบท: โครงการสังคมศาสตร์สิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตร์ มหบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2515) การพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช

- สุกรี พิษผักหวาน (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ชาวบ้านกับโครงการของรัฐ : กรณีศึกษาปัญหาความขัดแย้งการจัดการป่าชายเลนพื้นที่ตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2540) ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ เลียงเชียง
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534) ความขัดแย้ง การบริหารเพื่อความสำเร็จ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ตะเกียง
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2543) “หน่วยที่ 7.1.2 ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา” พิมพ์ครั้งที่ 2 ในประมวลสาระชุดวิชาสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหาร การศึกษา 180 -181 นนทบุรี สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2523) จิตวิทยาสังคม กรุงเทพมหานคร ชัยศิริการพิมพ์
- สมยศ นาวิการ (2524) พฤติกรรมองค์กร กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์บรรณกิจ
- เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) การบริหารทักษะและการปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สุขภาพใจ
- อรุณ รักธรรม (2526) “ระบบราชการกับความขัดแย้ง” ในเอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 63 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ _____ . 2533 พฤติกรรมองค์กร กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ทิพย์อักษร
- อรุณ รักธรรม (2536) “หน่วยที่ 2 ทฤษฎีองค์กร” ในประมวลสาระชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา 99 นนทบุรี สาขาวิชาศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- อำนาจ ด้านศัตรู (2539) ณ วันนี้ ทางพิเศษ ปีที่ 16 เล่มที่ 7
- Alexander Hamilton Institute (1983) “Conflict Management Vital Skill for the Successful Executive” New York, Modern Business Reports.
- Lawless, David J (1979) “Organizational Behavior The Psychology of Effective Management” 2nd.ed. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice – Hall.
- Pneuman, Roy W. and Magaret E. Bruehl (1982) “Managing Conflicts A Complete Process – Centered Handbook” Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice - Hall.
- Turner, Steve and Frank Weed. (1983) “Conflict in Organization” Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice – Hall.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายพัฒนพงษ์ ตนมัธยา
วัน เดือน ปีเกิด	15 พฤศจิกายน 2506
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
สถานที่ทำงาน	บริษัท แอสคอน คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)
ตำแหน่ง	ประธานกรรมการบริหาร และ CEO

