

## ประชาธิปไตย : การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

นายสุทิน นาคพงศ์<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

#### สาระสังเขป

การดำเนินชีวิตของบุคคลในแต่ละวันมีกิจกรรมสำคัญที่ทำกันเป็นประจำคือ การสื่อสาร การเจรจา และการตัดสินใจ การสื่อสาร (Communication) เราทำการสื่อสารกับตัวเอง กับคนรอบ ๆ ข้าง โดยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูล หากสื่อสารไม่ดีก็เกิดความขัดแย้งได้ หรือเมื่อเกิดความขัดแย้งแล้ว ก็ต้องใช้การสื่อสารในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การเจรจา (Negotiation) เมื่อสื่อสารกันแล้วก็ต้องเจรจากับคนรอบข้าง โดยส่วนใหญ่เราเจรจาเพื่อหวังจะได้ในสิ่งที่ตั้งใจหรือคาดหวัง เราจึงมักใช้วิธีการเจรจา โดยการเกลี้ยกล่อม หรือบางครั้งใช้อำนาจอิทธิพล ซึ่งต่างจากการเจรจาโดยดูใจเขาใจเรา ดูความต้องการหรือจุดสนใจ ดูความคาดหวังหรือความหวั่นวิตกของคนอื่น การตัดสินใจ (Decision Making) กระบวนการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา หลังจากเรามีการสื่อสารและมีการเจรจาแล้ว เราก็เลือกที่จะทำอะไร ทำอย่างไร กระบวนการตัดสินใจเริ่มตั้งแต่ ตัดสินใจว่าจะไม่ตัดสินใจ ไปจนถึงตัดสินใจแน่วแน่ที่จะดำเนินการอย่างไร บางครั้งเราตัดสินใจคนเดียว บางครั้งเราตัดสินใจโดยฟังคนรอบข้างก่อนตัดสินใจ โดยอาจใช้วิธียกมือ **ลงมติ** (Voting) เสียงข้างมากชนะก็เอาตามนั้น ส่วนอีกวิธีหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วม พูดคุยกันจนบรรลุข้อตกลงด้วยความพอใจของทุกฝ่ายซึ่งเรียกว่าการตัดสินใจโดยใช้ **“ฉันทามติ”** (Consensus)

#### คำสำคัญ

ลงมติ (Voting) ฉันทามติ (Consensus)

## บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตัดสินใจของประชาชน การบริหารประเทศ ความเป็นอยู่ของประชาชน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ อีกมากมาย ในการตัดสินใจแม้จะมีการออกกฎหมาย มีการวางแผน และดำเนินงานตามโครงการมาเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม การตัดสินใจจัดสรรประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวมักจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ด้วยเหตุที่ความขัดแย้งเป็นเรื่องที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเชิงวัฒนธรรมที่ดีที่จะนำไปสู่ทางออกที่ดี ถ้ากระบวนการเชิงวัฒนธรรมไม่ดีก็จะนำไปสู่ความรุนแรง แตกหักในที่สุด ประชาสังคมในซีกโลกตะวันตกใช้กระบวนการนำข้อขัดแย้งมาสู่โต๊ะเจรจาเผชิญหน้ากันพูดกันแล้วก็สานประโยชน์ได้ แต่กระบวนการเช่นนี้จะเป็นเรื่องใหญ่สำหรับสังคมไทย และมีลักษณะทางวัฒนธรรมที่สวนทางกับตะวันตก อาจกล่าวได้ว่า “ประเทศไทยเป็นสังคมอำนาจนิยม ผู้มีอำนาจไม่นิยมการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีอำนาจจะคิดว่าตัวเองเป็นผู้ปกครอง มองประชาชนว่าเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ไม่ได้มองว่าเป็นพลเมืองที่มีความสำคัญที่จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ฉะนั้นจึงเห็นกระบวนการที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็น การตัดสินใจสร้างโรงไฟฟ้า หรือที่ทิ้งขยะ เป็นการตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว จึงเอามาทำสิ่งที่เรียกว่า “ประชาพิจารณ์” หรือ Public Hearing แบบไทย เป็นการเอามาทำประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนยอมรับ”<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม : เทคนิควิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทย , โรงพิมพ์ตุลาการ จำกัด สำนักพิมพ์สายธาร กรุงเทพฯ ๒๕๔๔

## ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือ Representative Democracy เมื่อประชาชนตัดสินใจมอบอำนาจให้กับผู้แทนแล้ว ผู้แทนจะไปตัดสินใจทำอะไรก็ได้ที่อ้างว่าถูกต้อง ไม่ว่าจะสร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า ครั้นเมื่อครบวาระแล้วก็มาขออำนาจจากประชาชนใหม่ ถ้าประชาชนเห็นว่าที่ผ่านมาทำได้ดีก็เลือกเป็นผู้แทนอีก ถ้าไม่ดีก็ไม่เลือก ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือ Participatory Democracy หมายความว่า เมื่อประชาชนตัดสินใจมอบอำนาจให้เป็นผู้แทนแล้ว หากผู้แทนคิดจะไปทำอะไรสร้างอะไรถ้ากระทบกระเทือนต่อประชาชน เช่น สร้างโรงไฟฟ้า สถานที่กำจัดขยะ จะต้องมาถามประชาชนก่อน หรือถ้าหากมีผลกระทบมาก ก็ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ถ้ามีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ก็ต้องมีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า<sup>๓</sup>

หลักการที่สำคัญ ๆ ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เช่น การทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์<sup>๔</sup> การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ การอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย<sup>๕</sup> การดำเนินการหรือการอนุญาตถ้ามีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนดำเนินการหรือก่อนอนุญาต<sup>๖</sup> และรัฐ

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘

ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือ

ความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ โดยสะดวก<sup>๗</sup>

หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐ การมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ มีกลไกในการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างไร ประชาชน ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมจริงหรือไม่

## ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

นายรุช กรีนสแปน (Ruth Greenspan)<sup>๘</sup> ได้อธิบายถึงทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดของการมีส่วนร่วม มีอยู่สามทฤษฎีคาบเกี่ยวกันคือ

**ทฤษฎีแรก** มีรากฐานความคิดจาก “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ซึ่งอธิบายว่าถ้ารัฐจะฟังออกกฎหมายหรือกติกาอะไรก็แล้วแต่ กติกาเหล่านั้นจะเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ ได้ดีกว่าถ้าเปิดโอกาสหรือได้รับความเห็นชอบจากประชาชนที่รัฐปกครองอยู่ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วม ถือเป็นสิทธิที่จะมีส่วนร่วมด้วยซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายความว่า แม้ “ผู้แทน” ที่ได้รับเลือกไม่ว่าระดับใดก็ตาม ไม่ว่าจะได้รับความเห็นชอบเสียงจากประชาชนท่วมท้นเพียงใดก็ตาม อำนาจที่ประชาชนมอบให้ไม่ใช่อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะทำอะไรก็ได้ “ผู้แทน” จะตัดสินใจทำโครงการอะไร จะต้องมาปรึกษากับประชาชน ถ้าโครงการนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม แตกต่างจาก “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” (Representative Democracy) ซึ่ง ศ.ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้พูดถึง “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ว่า เป็นแนวทางของประชาธิปไตย ที่รูปแบบจะไร้ความหมายต่อชีวิตของผู้คน เพราะได้แย่งชิงเอาอำนาจการตัดสินใจอย่างอิสระไปจากผู้คน ผู้มีอำนาจตัดสินใจมาให้เสร็จ เป็นอย่างเดียวกับ ที่สินค้าและบริการในตลาดบริโภคที่ได้แย่งชิงเอาอำนาจตัดสินใจอิสระไปจากผู้คนทั่วไปเช่นกัน<sup>๙</sup>

<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙

<sup>๘</sup> Ruth Greenspan , The Conceptual Perspective for Public Participation , ใน ดร.คุณหญิงสุธาวัลย์ เสถียรไทย : ธรรมเนียมการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม , สำนักพิมพ์สายธาร กรุงเทพฯ ๒๕๔๔.

<sup>๙</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์ . การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย , เอกสารการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๒ (๒-๔ มีนาคม ๒๕๔๔)

**ทฤษฎีที่สอง** เชื่อว่า ผู้ออกกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลควบคุมเรื่องของสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่เป็นผู้ที่รอบรู้มีข้อมูลครบถ้วนและเป็นที่ยอมรับไว้วางใจแต่ผู้เดียวในเรื่องดังกล่าว แท้ที่จริง ประชาชนก็ดี องค์กรพัฒนาเอกชนก็ดี รวมถึงอุตสาหกรรมที่ถูกควบคุมดูแล ก็มีความรู้และประสบการณ์ที่สำคัญในการจะร่วมพัฒนา และสามารถร่วมตัดสินใจให้เกิดผลดี สามารถควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เหล่านี้นอกจากนี้ของรัฐบาลก็สามารถให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อช่วยให้การออกกฎกติกาต่าง ๆ เป็นไปอย่างสมจริง ปฏิบัติได้ และก่อให้เกิดการยอมรับด้วยดี

**ทฤษฎีที่สาม** อยู่บนรากฐานของ “ความจำเป็นที่จะต้องสร้างความไว้วางใจทางสังคม หรือความไว้วางใจสาธารณะ ในตัวผู้มีอำนาจตัดสินใจและกระบวนการซึ่งเขาใช้ในการตัดสินใจ” ในทฤษฎีนี้ ประชาชนที่ไม่ได้รับเชิญให้ร่วมในการ “ประชาเสวนา” และอาจจะไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจสุดท้าย แต่อาจจะยอมเห็นชอบที่จะดำเนินการตามข้อสรุป ถ้าเขารู้สึกว่ากระบวนการที่ใช้มีความยุติธรรม และความคิดเห็นของเขาพึงได้รับการรับฟัง

ปัญหาของประเทศไทยนั้น ระบบการปรึกษาหารือที่อยู่ในรูปของการทำ “ประชาพิจารณ์” ไม่ได้วางรูปแบบที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่าของรัฐบาล หรือไม่ได้นำไปสู่การเพิ่มการยอมรับของโครงการ แต่กลายเป็นความพยายามที่จะเอาชนะกันและมักจะใช้การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) มากกว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Meaningful Public Participation) การทำ “ประชาพิจารณ์” ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการหนึ่งของประชาธิปไตย และของกระบวนการมีส่วนร่วม อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และแสดงความคิดเห็นในการทำโครงการต่างๆ จึงเข้าใจเอาว่ากระบวนการเหล่านี้เป็นโอกาสที่จะลดปัญหาความขัดแย้งที่เคยมีมา ซึ่งประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น รัฐบาลจะทำอะไรจะสร้างอะไรก็ทำไปไม่เคยบอกกล่าวหรือถามประชาชน แม้นับว่าการทำ “ประชาพิจารณ์” เป็นความก้าวหน้าอย่างหนึ่ง แต่ในความก้าวหน้านั้น เกิดมีปัญหาคือขึ้น เนื่องเพราะการมีส่วนร่วมโดยการทำการรับฟังความคิดเห็น หรือทำ “ประชาพิจารณ์” ได้กระทำในขั้นตอนท้ายๆของการทำหรือพัฒนาโครงการต่างๆ กล่าวคือ หาที่ตั้งเรียบร้อยแล้ว ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรียบร้อยแล้ว จึงมาทำการรับฟังความเห็นของประชาชน

จากบทเรียนที่ผ่านมา การทำ “ประชาพิจารณ์” โดยเพียงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายๆโครงการนั้น ได้ดำเนินการ “ลงตัว” ไปแล้ว หรือได้ “ผูกพัน” ไปแล้ว เช่น ตกลงว่าจะสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงและได้ซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินไปแล้วกว่าพันล้านบาท ในขณะที่ประชาชน

เชื่อว่าโรงไฟฟ้าดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพประมง อาชีพเกษตรกร ไม่ไว้วางใจมลพิษที่จะเกิดขึ้น ขอให้ย้ายที่ตั้งโรงงาน ทางโครงการก็ไม่อาจย้ายที่ตั้งได้เพราะลงทุนไปแล้ว ประชาชนเสนอให้เปลี่ยนเทคโนโลยี เป็นการใช้แก๊สแทนถ่านหิน ทางโครงการก็คงจะเปลี่ยนยากเนื่องจาก

ลงทุนออกแบบโรงงานเรียบร้อยแล้ว ประชาชนก็เสนอว่าให้ภาคประชาชนกำกับดูแลและมีอำนาจ สั่งปิดโรงงานทันทีที่มีผลกระทบจากมลพิษ โครงการก็คงไม่ยินยอม ประชาชนและชุมชนก็เลยต้องคัดค้าน ทั้งโครงการ กลายเป็นจุดยืนของการประท้วงต่อสู้ขัดขวางไม่ให้สร้างโรงไฟฟ้า

กระบวนการมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “ประชาพิจารณ์” หรือ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ถูกนำมาปฏิบัติเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเดียวกับที่ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น แต่ก็ เป็นกระบวนการที่มีการคิดและดำเนินการทุกอย่างล่วงหน้ามาเรียบร้อยแล้ว จึงไปบอกไปเกลี้ยกล่อม ให้ประชาชนหรือชุมชนเชื่อและยินยอมคล้อยตาม จึงเป็นสาเหตุแห่งปัญหาก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่าง ประชาชนหรือชุมชนกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงหากพิจารณาตามคำนิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ( Asia Development Bank หรือ ADB ) ให้ความหมายของ “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Development) ว่า “...A process through which stakeholders participate and influence development initiatives and their outcomes” หรือเป็นกระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมและมี อิทธิพลต่อการริเริ่มการพัฒนาและผลแห่งการพัฒนา นั่นคือ การพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีบทบาทตั้งแต่เริ่มคิดในการพัฒนาใดๆ ร่วมตระหนักรู้ถึงปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขยะ เรื่องพลังงาน หรือเรื่องใดๆที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้พัฒนาเจ้าของโครงการตระหนักรู้ในประเด็นนั้นๆ ก็ต้องให้ ผู้มีส่วนได้เสียตระหนักรู้ด้วย จากนั้นมาช่วยกันคิดว่าจะแก้ปัญหาอย่างไร สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา เมื่อจะทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ก็ให้ประชาชนมาให้ข้อมูล ปรัชษาหารือโดยตลอด

## บทสรุป / เสนอแนะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่น้อยที่สุด คือ การได้รับข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไร หลังจากตัดสินใจแล้วแจ้งให้ประชาชนทราบ ระดับถัดมาคือ การที่รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลังจากที่ให้ข้อมูลไปแล้วก่อนตัดสินใจ หรือ “ประชาพิจารณ์” ระดับสูงขึ้นมาอีก คือ ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องหรือในโครงการนั้นๆ เพื่อให้เกิดข้อยุติหรือฉันทามติ และระดับสูงสุด คือ การมีสิทธิลงมติแต่ละคนทีละคนว่า “เอาหรือไม่เอา” ในกระบวนการที่เรียกว่า “ประชามติ”

การเลือกใช้กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับใด หรือวิธีใด ตั้งแต่น้อยที่สุดคือการให้ข้อมูลข่าวสารไปถึงระดับสูงสุด คือ การลงประชามติ ต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความสำคัญกล่าวคือ

(๑) การมีส่วนร่วมโดยการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจแล้วแจ้งให้ทราบ ใช้ในกรณีการดำเนินการหรือการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม เช่นการปรับปรุงถนนที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น การตัดถนนที่ไม่ต้องเวนคืนที่ดินของประชาชนเพียงแจ้งให้ทราบว่าจะเริ่มเมื่อใด แล้วเสร็จเมื่อใด จะปิดถนนเมื่อใด เปิดใช้เมื่อใดก็เพียงพอแล้ว

(๒) การมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมระดับสูงขึ้นมา ใช้ในกรณีที่โครงการหรือการตัดสินใจนั้นๆ มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัย ประชาชนหรือชุมชนต้องการมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นว่า ความต้องการ ความกลัว ความห่วงกังวล ของเขาต่อโครงการนี้มีอะไรบ้าง และหวังว่าจะได้มีการนำข้อห่วงใยหรือความต้องการของเขาไปพิจารณาหามาตรการในการลดผลกระทบ และหากจะตัดสินใจอย่างไรก็ได้้นำความคิดเห็นของเขาไปประกอบการพิจารณาและแจ้งหรือประกาศให้ทราบด้วยว่าได้ใช้ความคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาประกอบอย่างไร กระบวนการนี้เรียกว่า “ประชาพิจารณ์” ซึ่งจำเป็นต้องทำตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตระหนักรู้ถึงปัญหาว่าทำไมถึงต้องมีโครงการนี้ จำเป็นมากน้อยแค่ไหน ปัญหาการมีส่วนร่วมโดยประชาพิจารณ์ในทางปฏิบัติมักจะทำหลังจากมีการตกลง ดำเนินการผูกพันเรียบร้อยแล้ว

(๓) การมีส่วนร่วมในการร่วมตัดสินใจ เป็นกระบวนการที่มากกว่าการรับฟังความคิดเห็น นั่นคือผู้มีส่วนได้เสียรู้สึกถึงผลกระทบอย่างมาก โดยเฉพาะกระทบต่อวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ จึงต้องการ

ที่จะมีส่วนร่วมตัดสินใจมากกว่าแสดงความคิดเห็น กระบวนการตัดสินใจต้องเป็น “ฉันทามติ” (Consensus) ในการหาข้อยุติ มิใช่ใช้เสียงข้างมากชนะ (Majority Rules)

(๔) การมีส่วนร่วมโดยการลงประชามติ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมระดับสูงสุดที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจโดยตรงว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย (Yes or No) ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง กระบวนการและวิธีการลงประชามติต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ใช้สำหรับการตัดสินใจที่สำคัญตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น