

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองและการปฏิบัติตามผังเมืองรวม

รศ. ดร. มิ่งสรรพ ขาวสอาด **

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีมานานก่อนตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น จากที่ในสมัยก่อนทุกชุมชนจะมีเหมืองฝายซึ่งผู้ใช้น้ำทุกคนจะมีส่วนร่วมตั้งแต่ว่าจะมีการเอาน้ำไปที่ไหน แต่ละคนจะได้น้ำคนละเท่าไร แล้วก็สร้างกติกาขึ้นมา จะมีการแบ่งกันว่าใครจะได้น้ำปริมาณเท่าไร โดยจัดทำทางน้ำส่งน้ำขึ้นมาเพื่อส่งน้ำเข้าไปในพื้นที่ของแต่ละคน ซึ่งหลักการเหมืองฝายนี้เริ่มมีมาเป็น 1,000 ปีแล้ว แต่ลักษณะหรือรูปแบบการทำอาจไม่ใช่รูปแบบในปัจจุบันแต่อาจมีการพัฒนารูปแบบมาเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบัน และกฎหรือกติกาที่กลุ่มหรือสังคมตั้งขึ้นมา ก็เพื่อบังคับหรือควบคุมการใช้น้ำของสมาชิก เพราะหากไม่มีกติกาหรือกฎแล้วจะทำให้เกิดการแย่งน้ำกัน ฉะนั้น เรื่องการมีส่วนร่วมจึงจัดว่าเป็นเรื่องของความพยายามร่วมกัน ทุกคนที่มาด้วยกันทำล้วนต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมไม่ใช่เรื่องเหมืองฝายอย่างเดียว แต่การมีส่วนร่วมได้เข้าไปทุกส่วนของสังคม เช่น การขนทรายเข้าวัด เป็นต้น

การมีส่วนร่วมมาจากความคิด 2 แนวมุม ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมเพื่อจะเป็นการลดต้นทุน แบ่งเบาภาระ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่รัฐต้องการ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ
- 2) การมีส่วนร่วมตามแนวคิดของความเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อประชาชนจะได้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น และเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตามที่สำคัญเข้าใจกัน คือ กระบวนการที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาส มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผน อย่งไรก็ดี การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายความว่า ถ้ามีประชาชนไม่เห็นด้วยก็จะดำเนินโครงการไม่ได้ แต่การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการต่อรองและการชดเชยที่สมเหตุผล

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

- 1) ลดต้นทุน ลดความเสี่ยง จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า โครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมจะลดต้นทุนได้ 10 -15% ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนเป็นคนในพื้นที่ ประชาชนจะทราบปัญหา มีข้อมูลที่เที่ยงตรง

** ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2) ลดความขัดแย้งในอนาคต เช่น โครงการราศีไศล เป็นโครงการที่ทำโดยกรมส่งเสริมพลังงาน สร้างโครงการโดยไม่มีการทำ EIA ไม่ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่โครงการมีไม่ถึง 80,000 ไร่ เมื่อทำไปแล้วก็ไม่มีการตรวจสอบพื้นที่ว่าพื้นที่นั้นเป็นของใคร เคยมีการทำกิจกรรมอะไรหรือไม่ อย่างไร พอทำโครงการเสร็จจึงเกิดผลกระทบและความขัดแย้งกันเกิดขึ้นมากมาย

- 3) ได้ทางออกที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม
- 4) ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการและมีความผูกพันกับท้องถิ่น
- 5) รัฐได้รับข้อมูลจากท้องถิ่นที่เที่ยงตรง
- 6) รัฐได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และสื่อมวลชน

■ ความขัดแย้งถือว่าเป็นต้นทุนสังคมอย่างหนึ่ง เช่น ถ้าจะสร้างถนนแต่มีประชาชนอยู่คนหนึ่งที่ขอมย้ายออก แม้จะเอารถแบคโฮไปจ่อเตรียมจะสร้างแล้วก็ตามแต่เขาไม่ยอมออกถนนที่สร้างมาเกือบเสร็จก็ไม่เสร็จ ต้องยึดไปอีก และการต้องยึดเวลาออกไปอีกก็เป็นต้นทุนอย่างหนึ่ง แต่หากก่อนจะสร้างถนนมีการประชุมชาวบ้านทุกคนก่อนเพื่อขอความเห็นจากประชาชน หากประชาชนบางคนไม่ยอมแต่คนส่วนใหญ่ยอมและเห็นด้วยแล้ว ความต้องการทางสังคมจะหวานล่อมให้ประชาชนส่วนน้อยคนนั้นยินยอมย้ายออกไป แต่ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมไม่ได้หมายความว่า ประชาชนที่ต้องย้ายออกต้องมารับต้นทุนตามลำพัง แต่รัฐต้องพยายามลดผลกระทบให้ต่ำที่สุด รัฐบาลต้องมีการชดเชยที่เหมาะสม

■ ปัญหาปัจจุบันที่รัฐสร้างเขื่อนไม่ได้ เพราะการสร้างเขื่อนเป็นการทำให้ประชาชนที่อยู่ใต้เขื่อนได้ผลประโยชน์ขณะที่ประชาชนที่อยู่เหนือเขื่อนเดือดร้อน ตัวอย่าง การสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นที่คาดว่าจะรับน้ำ 1,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้คนเป็นแสนคนที่ลุ่มแม่น้ำยมด้านล่าง (ด้านจังหวัดสุโขทัย) ได้ผลประโยชน์ จากการมีน้ำดีขึ้นก็จริง แต่เกิดปัญหาที่ทำให้ประชาชนเป็นพันคนที่อยู่ด้านบนเขื่อนขาดรายได้ ไร่ที่อยู่ ถ้ารัฐสามารถหาวิธีการชดเชยรายได้ให้เขาตามที่ควรจะเป็น ก็จะทำให้ประชาชนส่วนที่เดือดร้อนไม่ต่อต้านโครงการด้วย เช่น อาจให้ประชาชนมีหุ้นเป็นเจ้าของเขื่อน ได้ผลประโยชน์จากการถือหุ้น มีรายได้ตลอดไป ประชาชนส่วนที่เดือดร้อนก็จะมีความมั่นคงและมีความเป็นเจ้าของโครงการ

ในอดีตปัญหาที่พบจากการย้ายคนออกพื้นที่เพื่อสร้างเขื่อนนั้นก็มิให้เห็นคือ ประชาชนอุทยานแม่ปิง บ้านก้อหนองก้อจอก จังหวัดลำพูน เป็นประชาชนที่ถูกย้ายมาจากเขื่อนภูมิพล และจากการศึกษาพบว่า คนที่ถูกย้ายจากเขื่อนในที่สุดจะกลายเป็นคนจน และความรู้สึกนี้ก็ใส่สะสมกันมาทำให้ช่วงหลังพวกที่ถูกย้ายจากเขื่อนต่างๆ กลายเป็นนักประท้วงมืออาชีพ เพราะการชดเชยที่ผ่านมาไม่เป็นธรรมแก่คนเหนือเขื่อน

- ฉะนั้นหากเทศบาลมีโครงการและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วจะทำให้
 - 1) เทศบาลทราบว่าจะจุดไหนควรทำหรือไม่ควรทำอะไร

- 2) เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว จะทำให้คนส่วนน้อยเห็นความสำคัญหรือยอมรับความเห็นของคนส่วนใหญ่
- 3) รัฐต้องพยายามชดเชยให้คนส่วนน้อยให้เป็นธรรม และที่สำคัญที่สุดถ้ารัฐหรือองค์กรท้องถิ่นทำโครงการโดยการถามหรือทำประชาพิจารณ์ก่อนหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้วองค์กรท้องถิ่นนั้นก็จะได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและจากสื่อ

ตัวอย่างที่ แคนาดา ที่มีการสร้าง Shopping Complex ขนาดใหญ่มากแห่งหนึ่ง ต้นทุนในการสร้าง 7,000 พันล้านบาท เจ้าของเป็นคนจีนฮ่องกงที่มาลงทุนในแคนาดา ก่อนทำได้มีการทำประชาพิจารณ์ถึง 250 ครั้ง (ถ้าเป็นในไทยคงเลิกทำโครงการไปแล้ว) ในที่สุดประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยและได้ทางออกที่ดี

- ประชาคม คือ ประชาชนที่มีจุดหมายร่วมกันที่จะทำเพื่อส่วนรวม และประชาคมจะเป็นพลังสำคัญในการดูแลกิจกรรมว่ากิจกรรมนั้นจะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้ ประชาคมเป็นเจ้าของพื้นที่ ไม่มีการโยกย้ายเหมือนกับเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัด หากแผนงานของเทศบาลได้รับความเห็นชอบจากประชาคม ถ้าประชาคมเข้มแข็งผู้นำหรือผู้บริหารที่เปลี่ยนใหม่ไปตามการเลือกตั้งก็ไม่สามารถเปลี่ยนแผนหรือโครงการที่ประชาคมเห็นชอบได้เลย

ช่องทางของการมีส่วนร่วม แบ่งเป็น

1) โดยการจัดการของรัฐ หรือการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบเป็นทางการ

- ที่ผ่านการการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นลักษณะของการวางแผนแบบโต๊ะจีน เนื่องจากรัฐมีการออกไปสำรวจประชาชนแต่ละภูมิภาคมาว่าต้องการอะไร แล้วมาประชุมกันโต๊ะกลมจำนวน 1,000 โต๊ะ โต๊ะละ 10 คน รวมแล้วประมาณหมื่นคนเศษ และก็คลอเคลียออกมาเป็นแผนพัฒนาฯ 8 แต่การทำแผนที่ดินนั้นต้องมีที่มาที่ไปก่อน ไม่ใช่จะถามประชาชนอย่างเดียวว่าประชาชนต้องการอะไร การทำแผนต้องมีกรรวบรวมข้อมูล ว่ามีข้อมูลอะไร ปัญหาความเป็นมาเป็นอย่างไร ทางเลือกที่จะพัฒนามีอะไรบ้าง และทางเลือกเหล่านี้แต่ละทางเลือกมีผลแตกต่างกันอย่างไร แล้วจึงจะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกทางเลือกเอง เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล เมื่อมีการจัดประชาคมแล้วต้องมีการตั้งกรอบแนวทางการพัฒนาด้วยว่าจะให้เป็นไปทางใด ไม่ใช่รับข้อเสนอจากประชาชนมาทุกคนทุกความเห็นมาทำได้ จะทำให้ความเห็นที่ได้มากระจัดกระจายไปหมด ต้องมีการจัดหมวดหมู่และจัดลำดับความสำคัญ เรียงปัญหาให้ประชาชนตกลงกันว่าปัญหาใดสำคัญกว่ากันและต้องเร่งแก้ไขก่อน

- เครื่องมือที่เทศบาลขนาดใหญ่ต้องการและเป็นสิ่งสำคัญคือ Citizen Survey (บางที่เรียก Poll แต่ Poll เป็นการสำรวจความเห็นที่มีคำถามจำกัด) หรือการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่าต้องการหรืออยากได้อะไร เช่น หากเชียงใหม่ต้องการทำกระเช้าขึ้นดอยสุเทพ ก็ควรมีการสำรวจความเห็น (Citizen Survey) เพื่อจะได้ความเห็นจากประชาชนว่าควรจะทำกระเช้าหรือไม่

- เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐต้องการทำแผนพัฒนาฯ 9 โดยเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งต้องมีการสำรวจความเห็นประชาชนก่อนว่าประชาชนเห็นว่าการท่องเที่ยวมีผลดีไหม ต้องการส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือไม่ หลักการทำแผนการท่องเที่ยวในแผนฯ 9 นี้ได้ออกไปสำรวจความเห็นของประชาชน 3,000 คน ว่าประชาชนมีความรู้สึกว่าการท่องเที่ยวจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เป็นบวกหรือลบกับประชาชน พบว่า จากการสำรวจความเห็นของประชาชนและประชาชนเห็นด้วยนั้นเนื่องจากประชาชนเห็นว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นจะเป็นการทำให้ท้องถิ่น จังหวัด ประเทศชาติได้ชื่อเสียง และภูมิใจที่ประเทศมีชื่อเสียง ซึ่งต่างจากนักการเมืองและผู้บริหารเห็นว่าการท่องเที่ยวจะทำให้เกิดรายได้ ดังนั้นประชาชนมีความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนโยบายการท่องเที่ยวเป็นนามธรรมมากกว่านักการเมืองประชาชนเห็นว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวคือ การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน นั่นคือประชาชนเห็นว่าพอมีการท่องเที่ยวแล้วคนที่รวยก็จะรวยขึ้นแต่คนที่จนอยู่ก็ไม่ได้รวยขึ้นมากเท่าๆ กับคนรวย

- ฉะนั้นหากเทศบาลจะมีการจัดการบริหารการท่องเที่ยวในเทศบาล เทศบาลต้องมีการจัดการบริหารที่ทำให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ต้องคิดเพิ่มว่าเมื่อมีการจัดการท่องเที่ยวแล้วคนที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือรวยขึ้นจะเป็นใคร

- และผลจากการทำ Citizen Survey จากประชาชนนั้น สุดท้ายก็สรุปความเห็นประชาชนว่าหากรัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวแล้วประชาชนเห็นว่ามีผลประโยชน์สุทธิเป็นบวก จึงทำให้ ททท. มีฐานเสียงในระดับประชาชนที่ให้การสนับสนุนให้มีการท่องเที่ยว

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนอย่างไม่เป็นทางการ

- ประชาชนอาจมีการจัดประชุมกันเองในกลุ่มของตนและแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ หรือหากประชาชนมีหัวหน้าหรือผู้นำก็อาจจัดเป็น work shop

- การเดินขบวนอย่างสันติ จัดเป็นการมีส่วนร่วมอย่างหนึ่ง และถือเป็นสิทธิของคนไทยที่จะทำได้

- มีการทำรายการวิทยุ เช่น วิทยุท้องถิ่น หรือสถาบันวิชาการองค์กรเอกชนอิสระ (NGOs) เช่น ชาวเขาจะมีองค์กรเอกชนอิสระให้การสนับสนุนและเข้มแข็งมาก

บุคคลที่ควรมีส่วนร่วม

ใครควรมีโอกาสได้มีส่วนร่วมกรณีการทำโครงการ (สร้างเขื่อน ถนน ฯลฯ) คนที่มีส่วนร่วม ได้แก่

- ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ผู้ที่อยู่ในพื้นที่โครงการ ผู้ที่ย้ายออก ผู้สูญเสียที่ดิน ผู้ที่ทำมาหากินเหมือนเดิมไม่ได้ ซึ่งบุคคลต่างๆ เหล่านี้เทศบาลต้องเข้าไปพบและแจ้งให้เขามามีส่วนร่วมตามขั้นตอนต่างๆ เพื่อจะให้เขามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม นั่นคือ ประเทศไทยจะพัฒนาโดยที่คน

อื่นลำบากไม่ได้ เพราะการพัฒนาควรทำให้มีการพัฒนาไปด้วยกันหมด คนที่พัฒนาแล้วได้ประโยชน์ ต้องเอาประโยชน์บางส่วนของคนมาชดเชยให้คนที่เสียผลประโยชน์

- คนที่ได้ผลกระทบทางอ้อม เช่น มีการสร้างถนนหรือคันคลองแล้วทำให้เด็กนักเรียนเดินทางไปโรงเรียนไม่ได้ แต่ต้องเดินทางอ้อมไปถึง 3 กิโลเมตร

- หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพราะหน่วยงานจะได้ทราบและเห็นว่าเทศบาลกำลังทำอะไรอยู่ และเทศบาลเองก็จะได้ทราบว่าหน่วยงานอื่นจะทำอะไร เพื่อให้แผนหรือโครงการประสานและต่อเนื่องกันได้

- ธุรกิจเอกชน เพราะถ้ามีถนนดีขึ้นเอกชนก็ได้ผลประโยชน์มีการลงทุนเพิ่มขึ้นหรือมีผลกระทบทางลบก็ได้

- กลุ่มผู้ผลิต

- เจ้าของทุน (เจ้าของเงินกู้)

ธนาคารโลกได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" ใกว้างมาก แม้แต่ผู้ที่มีความรู้สึกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ฉะนั้นในการสร้างเขื่อนใหญ่ๆ ที่ประเทศลาวเองจึงต้องมีการเชิญ องค์การเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ มากมายเข้ามาร่วมประชุมด้วย

ระดับของการมีส่วนร่วมสาธารณะ จะต้องมีการจัดระดับของการมีส่วนร่วมกันเป็นขั้นๆ ไป ก่อนที่จะให้มีใครเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีการ

- 1) รวบรวมหาข้อมูล ว่าใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด หรือรุนแรงที่สุด เช่น จะทำถนนก็ต้องมีการรวบรวมว่าถนนที่จะสร้างนั้นจะตัดผ่านที่ของใครบ้าง ก่อนที่จะทำโครงการอันดับแรกต้องกระจายข่าวให้ประชาชนหรือคนที่ได้รับผลกระทบทราบก่อนแต่เนิ่นๆ อย่าให้ประชาชนตกใจว่าเมื่อโครงการมาถึงแล้วเขาต้องย้ายบ้าน โดยเขาไม่มีโอกาสหรือเวลาคิดหาทางขยับขยาย หรือหาทางออกวิธีการต่อรอง เขาจะต้องหาทางสู้ตาย เทศบาลต้องกระจายข่าวและทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบรู้ตัวและทำให้เขามีความรู้สึกว่าเทศบาลอยู่ข้างเขา และจะช่วยเหลือเขาเหล่านั้น ทำให้เขาเป็นผู้เสียสละและมีผู้ดูแล ไม่ใช่ให้เขารู้สึกว่าเขาเป็นผู้เสียสละฝ่ายเดียวแต่คนอื่น ๆ ได้ประโยชน์ แล้วค่อยดำเนินตามขั้นตอนต่อไป

- 2) การกระจายข้อมูล ปัญหาการสร้างเขื่อนที่ผ่านมาก็คือ เจ้าของโครงการไม่ให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ การทำรายงาน EIA ส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการสำรวจที่แท้จริง เป็นการทำจากข้อมูลทฤษฎี การสำรวจเป็นไปในระยะเวลาอันสั้นทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบและไม่ถูกต้อง ซึ่งตามจริงควรจะมีการให้แก่ประชาชนมีโอกาสอ่าน EIA โดยอาจจะนำไปไว้ที่ห้องสมุดประชาชน หรือศาลาประชาชน

- 3) การปรึกษาหารือ มีการทำ Technical hearing สำหรับโครงการขนาดใหญ่หลายๆ เช่น โครงการเขื่อน ต้องมีการตรวจสอบว่าการสร้างเขื่อนนั้นอยู่จุดใด อยู่บนรอยเลื่อนของโลกหรือเปล่า การสัน

สะท้อนของโลกนั้นก็รักเตอร์จึงจะทำให้เขื่อนพัง เขื่อนที่สร้างใหญ่มากพอที่จะไม่ทำให้เกิดการล่ม
สะท้อนจะต้องมีต้นทุนเท่าใด

4) การจัดประชุมในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

- หากเทศบาลต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบางเรื่อง เทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาลทุกคนก็อาจต้องเข้าไปช่วยทำงานด้วย แต่ถ้าเราทำให้คนที่คิดว่าตนเองมีโอกาสน้อยหรือต่ำต้อยมีความรู้สึกว่าเขามีความสำคัญเท่ากับคนอื่นๆ คนคนนี้จะกลายเป็นคนที่จะมีส่วนสำคัญในการช่วยทำงานของเราได้ ซึ่งอาจจะมากกว่าคนที่คิดว่าตนเองมีความสำคัญด้วยซ้ำ

- หากเทศบาลจะทำแผน และประชาชนมีจำนวนมาก เทศบาลอาจจะเลือกจากตัวแทนของประชาชนมากที่สุด และอาจจะมี การแต่งตั้งให้ตัวแทนมีตำแหน่งหรือทำให้เขาเกิดความรู้สึกว่ามีความสำคัญ บางคนก็โครงการมีผลกระทบต่อเขาค่อนข้างมาก เราก็ให้เขามีส่วนร่วมโดยเป็นผู้ติดตามและประเมินผล ให้ส่งตัวแทนที่พูดแล้วเข้าใจกันได้ **สรุปแล้ว** การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ความสำคัญ ความรู้ ทักษะคติ ของประชาชน การทำงานต้องมีแรงจูงใจ ดังที่นักเศรษฐศาสตร์มักจะเชื่อว่า "คนเราทุกคนมีความเห็นแก่ตัว แต่คนเห็นแก่ตัวนี้อาจสามารถรวมกันแล้วทำงานที่ดีได้ ถ้ามีการใช้แรงจูงใจที่เหมาะสม"

การสร้างการมีส่วนร่วม มีขั้นตอนดังนี้

1) ต้องสร้างกลุ่ม บางทีทำได้ยาก เพราะในแต่ละพื้นที่ไม่มีกลุ่ม และการจะมีกลุ่มก็ต้องมีการจัดการ กลุ่มให้ดี ไม่ให้เกิดการทะเลาะกัน การสร้างกลุ่มต้องมีการออกสำรวจศึกษาความเป็นมาของท้องถิ่นก่อนด้วยว่าในพื้นที่นั้นๆ มีกลุ่มเดิมอะไรอยู่หรือไม่ มีกลุ่มชาติพันธุ์หรือไม่ มีกลุ่มชาวเขา กลุ่มของ กลุ่มม้ง กลุ่มคริสต์ กลุ่มวัด กลุ่มอาชีพ กลุ่มวินมอเตอร์ไซด์ กลุ่มอนุรักษ์เมืองเก่า เป็นต้น หากในชุมชนไม่มีกลุ่มก็ต้องสร้างกลุ่ม และการสร้างกลุ่มจากข้อมูลต่างๆ หรือถ้าชุมชนนั้นไม่มีกลุ่มจริงๆ ก็อาจสร้างกลุ่มขึ้นมาเองโดยการจัดกิจกรรมต่างๆ ให้เกิดการรวมกัน ให้มีการทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งต้องมีพื้นที่ที่จะสามารถใช้ทำกิจกรรมร่วมกับกลุ่ม

เทศบาลควรสร้างเครื่องมือใหม่ๆ ไว้ใช้ในการจัดการ เช่น การขายหรือแลกเปลี่ยน สิทธิที่เรียกว่า สิทธิการพัฒนาที่ถ่ายโอนได้ (Transferable development right) เช่น ในการสร้างอาคารสูงอาจกำหนดว่าหากจะสร้างอาคารเกิน 3 ชั้นต้องมาซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิทธิในการสร้าง สิทธินี้เทศบาลจะมอบให้แก่ผู้ที่เสียหายจากโครงการที่สมควรได้รับการชดเชย ผู้มีสิทธิก็จะมีรายได้ในภายหลัง นอกจากนี้ เทศบาลอาจหาวิธีในการสร้างหรือให้ได้มาซึ่งรายได้ เช่น ตัดถนนสายใหม่ขึ้นมา (betterment tax) ซึ่งจะทำให้พื้นที่ซึ่งมีถนนตัดผ่านมีราคาแพงขึ้น แล้วเทศบาลก็สามารถเก็บภาษีพิเศษในพื้นที่นี้ได้ นำภาษีนี้ไปชดเชยราษฎรที่เดือดร้อน

เทศบาลควรมีพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมาพบกัน ซึ่งจะทำให้เกิดกลุ่มและจะสามารถทำกิจกรรมร่วมกันและเทศบาลเองก็จะสามารถพบปะหรือประชุมพูดคุยกับประชาชนได้ หากเทศบาลไม่มีพื้นที่สาธารณะจริงๆ เทศบาลอาจจะต้องไปติดต่อขอพื้นที่วัดหรือโรงเรียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นอาคารหรือตึกใหญ่โต แต่อาจจัดเป็นส่วน มีลาน มีต้นไม้ร่มรื่น มีศาลา และในการที่จะปลูกให้ประชาชนมาฟังหรือมาร่วมกิจกรรม เทศบาลต้องฟังประชาชนก่อน เพราะถ้าประชาชนมีส่วนร่วมประชาชนจะต้องการนำปัญหามาให้เทศบาลแก้ปัญหาให้ก่อน ซึ่งถ้าเทศบาลแก้ปัญหาให้ประชาชนไม่ได้ทั้งหมดอย่างน้อยเทศบาลออกมาแสดงความเห็นใจ เป็นกำลังใจ หรือร่วมทุกข์ร่วมสุขกันก็ได้แล้วประชาชนถึงจะยอม เทศบาลต้องมีความเสมอภาค และเทศบาลต้องมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมนั้น

2) กิจกรรมที่จะทำให้เกิดกลุ่มต้องมีประโยชน์ชัดเจน กิจกรรมต้องมีความต่อเนื่อง

3) รัฐบาลต้องให้ความรู้โดยไม่ปิดบังและหลอกลวง ตัวอย่าง กรณีการวางท่อก๊าซที่เกิดปัญหากัน เนื่องจากเจ้าของโครงการไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจน ประชาชนเข้าใจว่าก๊าซที่อยู่ในท่อนั้นเป็นก๊าซเฉื่อย ประชาชนมารับทราบข้อมูลภายหลังว่าอาจจะระเบิดได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้ว่าตนเองไม่มีความปลอดภัย ทำให้เกิดการต่อต้านแบบสุดชีวิต

4) รัฐบาลต้องมีการวิเคราะห์ว่าใครได้ผลประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ (คนไทยส่วนใหญ่มักจะไม่นับบอกใครหรือกว่าตนเองได้ประโยชน์) รัฐบาลต้องแจ้งให้ประชาชนเข้าใจอย่างชัดเจนว่าประชาชนมีความเสี่ยงขนาดไหน และข้อสำคัญต้องมีการชดเชยอย่างเป็นธรรมและต้องไปตรงเวลา

5) การจะทำโครงการอะไรต้องมีการคำนึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมให้รอบคอบและมีความครบถ้วน ต้องพยายามว่าตนเองเป็นประชาชนเป็นคนที่ได้รับผลกระทบ
