

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

ประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นหนึ่งใน สมาชิกของประชาคมอาเซียน (ASEAN) อย่างเป็นทางการภายใน พ.ศ. 2558 โดยประชาคมอาเซียนจะเป็นองค์กรที่มีเพียงหนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม (one vision, one identity, one community) ซึ่งมีสามเสาหลักด้วยกัน คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN economic community: AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN security community: ASC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN socio-cultural community: ASCC) (จุไรรัตน์ แสงบุญนำ, 2556) ทั้งนี้ เสาหลักที่สมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญเป็นพิเศษคือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่นอกจากจะเน้นความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายในสมาชิกอาเซียนด้วยกันแล้ว ยังจะเน้นการค้าและการลงทุนระหว่างอาเซียนกับสามประเทศในเอเชียตะวันออก คือ จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น (อาเซียน + 3) และอาเซียนกับอีก 6 ประเทศ คือ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย (อาเซียน + 6) ซึ่งคาดว่าจะก่อให้เกิดมูลค่าทางการค้าและการแลกเปลี่ยนข้ามชาติและข้ามภูมิภาคอย่างมหาศาล อันจะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มและองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการค้าข้ามชาติและภูมิภาคเป็นหลักสำหรับกลุ่มคนในระดับรากหญ้าของประเทศสมาชิกอาเซียน ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันที่บางส่วนต้องกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ราคาพืชผลทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำอันเนื่องมาจากการทะลักเข้ามาของผลผลิตทางการเกษตรจากประเทศเพื่อนบ้าน การถูกบังคับให้ย้ายออกจากถิ่นฐานบ้านเกิดเนื่องจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐและบริษัทข้ามชาติ ได้แก่ การสัมปทานเหมืองแร่ การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การสร้างท่าเรือ และการสร้างถนนกับเส้นทางรถไฟ เป็นต้น

กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงหลักการประชาธิปไตยและให้ประเทศสมาชิกยึดมั่นต่อรัฐบาลที่มาจากวิถีทางรัฐธรรมนูญ การสร้างประชาคมความมั่นคงอาเซียนก็จะช่วยยกระดับความร่วมมือในการส่งเสริมประชาธิปไตยของแต่ละประเทศอันมีผลต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองในภูมิภาคด้วย แต่ความแตกต่างกันทางการเมืองและการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียนมีหลากหลายรูปแบบ โดยประเทศไทย กัมพูชา สิงคโปร์และมาเลเซียมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประเทศ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์มีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในระบบประธานาธิบดี ประเทศลาวและเวียดนามมีการปกครองแบบเผด็จการสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ ส่วนประเทศพม่ามีการปกครองแบบแบบเผด็จการทหาร และประเทศบรูไนฯ มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เห็นได้ว่าสมาชิกในกลุ่มอาเซียนมีนโยบายทางการเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน สมาชิกบางประเทศยังมีปัญหา ด้านความเป็นประชาธิปไตย และยังคงปกครองในรูปแบบเผด็จการ ที่ต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ ทำให้อาเซียนพัฒนาได้อย่างยากลำบาก (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, 2555) การรวมตัวกันของประชาคมอาเซียนทำให้ความมั่นคงทางการเมืองเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของอาเซียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีการเคลื่อนตัวของสินค้า บริการ ประชาชน และเงินทุนข้ามแดนระหว่างพรมแดนประเทศต่าง ๆ มากขึ้นทำให้มีการแข่งขันกันระหว่างภาคธุรกิจและภูมิภาคมีมากขึ้น แต่แต่ละประเทศในอาเซียนล้วนมีจุดเด่นแตกต่างกัน เช่น บางประเทศมีจุดเด่นด้านค่าแรง ด้านเทคโนโลยี หรือการมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ดี ทำให้แต่ละประเทศในอาเซียนสามารถแบ่งแยกการผลิตตามความถนัดได้ผลที่สุด ประเทศสมาชิกใดที่สามารถเสนอเงื่อนไขที่ดีที่สุดให้แก่ภาคเอกชนและมีความพร้อมด้านสาธารณูปโภคจะเป็นประเทศที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนมากที่สุด

สำหรับประเทศไทยการเปิดประชาคมอาเซียนอาจทำให้ประเด็นทางการเมืองมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนด้วยกัน เช่น ปัญหาชายแดน ปัญหาทางด้านการเมืองที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล อาจได้รับผลกระทบถึงความเป็นผู้นำในด้านเศรษฐกิจการเกษตร ปัญหาทางการเมืองและการบริหารทำให้การพัฒนาของเศรษฐกิจไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้าและต้องหยุดชะงักเป็นระยะ ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคทางการค้าและการลงทุน ประเทศไทยมีความยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยนด้านนโยบายและกฎหมายที่ค่อนข้างล่าช้าทำให้เกิดการเตรียมความพร้อมได้น้อยและช้ากว่าบางประเทศที่มีการเตรียมพร้อมได้ดีและรวดเร็วกว่าประเทศไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) แม้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐมีนโยบายการกระจายอำนาจโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณชนส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายและความต้องการของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการดูแลระบบสาธารณูปโภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลกิจการสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ ที่อาจจะต้องอยู่กับส่วนกลาง คือ การทหารและการต่างประเทศ แต่ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หลายอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปในชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวภาคการตลาด ภาคประชาสังคม เงินทุน และการแลกเปลี่ยนทางการเมืองและ

วัฒนธรรม ซึ่งมีผลต่อกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่ผ่านมา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นองค์กรที่ได้รับผลกระทบมากกว่ารัฐบาลที่มีการบริหารจัดการด้านการจัดการการต่างประเทศอยู่แล้ว (วีรากร อุดรเลิศ, 2555)

จังหวัดเชียงใหม่ก็เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (องค์การบริหารส่วนตำบล: อบต. และเทศบาลตำบล: ทต.) ซึ่งท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น จะต้องมีเครื่องมือด้านนโยบายระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่ใช้ในการพัฒนาตนเองประกอบด้วยรูปแบบต่าง ๆ ในการสนับสนุนทางธุรกิจการขยายการสื่อสารทั้งในรูปแบบและความหลากหลายของภาษาต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ใกล้เคียงรวมถึงนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการศึกษาในระดับสูง เพื่อผลิตบัณฑิตและทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน โดยตรง แต่การเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นเกี่ยวกับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนในด้านต่าง ๆ ทั้งทาง สังคมวัฒนธรรม การศึกษา เศรษฐกิจ การบริการและการท่องเที่ยว ยังอยู่ในระดับที่น้อย ส่วนด้านสาธารณสุขอยู่ในระดับปานกลาง โดยทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ จัดทำโครงการชุมชนแห่งการเรียนรู้ และนำเสนอโครงการอบรมภาษาอังกฤษเพื่อการพัฒนาต่อยอดให้อยู่ในระดับที่ดี ด้านสาธารณสุข เสนอโครงการการควบคุมและป้องกันโรคระบาด เพื่อไม่ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจการส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและผลผลิตทางการเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน

นอกจากนี้แม้แต่การใช้ภาษีเพื่อกระจายความเจริญให้เท่าเทียมกันของการพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ และการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาจะต้องเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำงานในลักษณะบูรณาการและประสานร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอย่างแนบแน่นและต่อเนื่อง แต่ภาคท้องถิ่นหรือธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่ได้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลง และไม่อาจปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว อาจประสบปัญหาขนาดเล็กลงไปมากที่สุด ดังนั้นหน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นจะต้องให้ความสนใจต่อกิจการการบริหารงานของรัฐบาลส่วนกลางมากขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องการต่างประเทศหรือเรื่องใด ๆ จะมีผลโดยตรงต่อท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความตระหนักและส่วนกลางจะต้องเตรียมพร้อมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการรับมือกับประชาคมอาเซียน (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, 2555)

จากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้านการเมืองการปกครองของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะหน่วยงานการศึกษาเพื่อท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มีวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพราะ เป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำ ที่มุ่งปฏิบัติการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง ทั้งนี้มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่มีหน่วยงาน



ระดับคณะที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ต่อการตอบโจทย์ปัญหาของชุมชน ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งมีนักวิชาการและนักวิจัย ภายใต้วิสัยทัศน์ของการวิจัย เพื่อพัฒนาท้องถิ่น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2556) ทั้งนี้คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มีวิสัยทัศน์ คือ “ภายในปี 2556 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มุ่งพัฒนาองค์ความรู้ สร้างเครือข่ายชุมชนทางสังคม” มีพันธกิจที่มุ่งเน้นส่งเสริมการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการให้บริการวิชาการแก่สังคม โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2558 นักวิจัยภายใต้พันธกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จึงมีความมุ่งมั่นและมีความพร้อมที่จะจัดทำชุดโครงการวิจัยเรื่อง “แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ในกรอบประชาคมอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (Strategic plan to enhance the ability of Chiang Mai communities in ASEAN Community under the academic collaboration with Chiang Mai Rajabhat University: SCAC-CMRU)” ในโครงการที่มีชื่อว่า “แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน (Strategic plan to enhance the ability of Chiang Mai local administration in ASEAN Community)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงการศึกษาศักยภาพความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ต่อการแบ่งปันและการปรับตัว ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนอาเซียน โดยในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการตรวจสอบเอกสาร วางแผนแนวทางการสำรวจและวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนทั้งภายในและภายนอกขององค์กร อันจะนำไปสู่การประเมิน วิเคราะห์ และจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2559 พร้อมกับต่อยอดโครงการวิจัยไปสู่ปีที่ 3 ในปี พ.ศ. 2560 ใน โครงการที่มีชื่อว่า “แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ปีที่ 3 (Strategic plan to enhance the ability of Chiang Mai local administration in ASEAN Community Phase 3)” ซึ่ง มีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ต่อการแบ่งปันและการปรับตัว ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาศักยภาพความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด เชียงใหม่ ต่อการแบ่งปันและการปรับตัว ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 รวมระยะเวลาการวิจัย 12 เดือน (1 ปี)

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ผลการวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด เชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

2) ผลการวิเคราะห์ผลกระทบด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

3) แนวทางการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

1.3.3 ขอบเขตด้านประชากร

ชุมชนท้องถิ่นทั้งหมด จำนวน 25 อำเภอ (2,064 หมู่บ้าน) ของจังหวัดเชียงใหม่

1.3.4 ขอบเขตด้านพื้นที่

เขตพื้นที่ 25 อำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่

## 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยมีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

1.4.1 ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง/ผู้เข้าร่วมการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดประชากรของการศึกษาโดยกำหนดชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งสิ้น 25 อำเภอ รวม 2,064 ชุมชน 207 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดตัวอย่าง โดยคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการในปี 2560 โดยวิธีสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (specific random sampling) ได้ผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 4 อำเภอ 7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1) อำเภอสันป่าตอง คือ องค์กร

บริหารส่วนตำบลน้ำบ่อหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังพร้าว 2) อำเภอหางดง คือ เทศบาลตำบลบ้านปง เทศบาลตำบลน้ำแพร่พัฒนา เทศบาลตำบลสันผักหวาน ประกอบด้วย 7 ชุมชน 3) อำเภอแมริม คือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย และ 4) อำเภอสันกำแพง คือ เทศบาลตำบลออนใต้

#### 1.4.2 ข้อมูลและเครื่องมือในการวิจัย

- 1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสำรวจ สอบถามและสัมภาษณ์ในพื้นที่ 4 อำเภอ 7 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจังหวัดเชียงใหม่
- 2) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสาร งานวิจัย ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- 3) ชนิดเครื่องมือการประเมิน แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต และแบบประเมิน ดังนี้
  - 3.1) แบบฟอร์มแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการ
  - 3.2) แบบฟอร์มเพื่อประเมินคัดกรองผู้เข้าร่วมโครงการ
  - 3.3) แบบฟอร์มการจัดทำโครงการเพิ่มขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

#### 1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ทราบปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน
- 1.5.2 ทราบศักยภาพความเข้มแข็งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ต่อการแบ่งปันและการปรับตัว ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน
- 1.5.3 มีการเสนอแผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

#### 1.6 นิยามศัพท์

**ประชาคมอาเซียน (ASEAN community)** หมายถึง การร่วมกันทางเศรษฐกิจของประเทศในเขตอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ในอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจ การส่งออก และการนำเข้าของสินค้า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดำเนินการควบคู่ไปกับ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN political-security community: APSC) และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN socio-cultural community: ASCC) ซึ่งเป็นสามส่วนหลักของประชาคมอาเซียน



**การพัฒนา (development)** หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การพัฒนาชุมชน พัฒนาประเทศ คือการทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญขึ้นสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า “การพัฒนา” เป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่งการพัฒนามีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การพัฒนา หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว คือการทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไป โดยมุ่งหมายว่าลักษณะใหม่ที่เข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่า แต่โดยธรรมชาติแล้วการเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดปัญหาในตัวเอง เพียงแต่ว่าจะมีปัญหามากหรือปัญหาน้อย

**การบริหารจัดการ (administrative management)** หมายถึง การกำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร

**ชุมชน (community)** หมายถึง บุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ใดที่หนึ่งที่มีความสัมพันธ์กัน ในฐานะเป็นเครือญาติหรือเพื่อนบ้าน โดยมีการใช้ชีวิตร่วมกันมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments)** หมายถึง องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดบริการดูแลรักษาถนนหนทาง ลำคลอง คุณภาพชีวิต และการรักษาความสะอาด ฯลฯ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหรือที่เรียกกันว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น โดยทั่วไปมักจะนึกถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ คือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

**แผนชุมชน** คือ การวางแผนและกำหนดอนาคตของกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนโดยเกิดขึ้นจากคนในชุมชน ที่มีการรวมตัวกันจัดทำแผนขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตน ให้เป็นไปตามที่ต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกัน โดยคนในชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทางและทำกิจกรรมการพัฒนาร่วมกัน โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอก ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก จึงกล่าวได้ว่า แผนชุมชน เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชนและเพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง ซึ่งแตกต่างจากแผนที่ภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อจัดสรรงบประมาณเป็นหลัก