

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิด แนวปฏิบัติ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยนำเสนอตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง
4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
7. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลเว่อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

สมพันธ์ เตชะอธิก (2531 : 63) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมและการพึ่งพากันของชาวบ้านว่าจำเป็นต้องเข้าร่วมกระบวนการของการพัฒนาตั้งแต่เริ่มคิดแลกเปลี่ยนความคิดในโครงการต่าง ๆ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำและดำเนินการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นที่เน้นการพึ่งตนเองมากกว่าที่จะคิดพึ่งพาจากภายนอก

อคิน รพีพัฒน์ (2532 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุ ที่มาของปัญหา การเลือกวิธี และการวางแผนการในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามแผน สุดท้าย คือ การประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำคัญในการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ร่วมทำการวิจัยค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมพัฒนาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์และสนองความต้องการมากยิ่งขึ้น
3. ร่วมวางแผน นโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม
4. ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยการมีส่วนร่วม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรม โครงการตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ตลอดไป

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 36) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความหมายไปถึงการให้ความร่วมมือ ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนต่อระบบการเมือง นั่นคือการมีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล การให้ความสนับสนุนเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหาร การให้ความร่วมมือในการเสียภาษีก็เป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งจะช่วยให้ไม่เกิดปัญหาจนกลายเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไป

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1975 ; อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน, 2543 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. ในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคม และการจัดสรรทรัพยากร
2. ในการกระทำโดยสมัครใจเกี่ยวกับกิจกรรมและ โครงการเออร์วิน (Erwin, 1976 : 138 ; อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน, 2543 : 5) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเองเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ให้ความสำคัญสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์การและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ศุกส์วัตต์ ชัชวาล (2545 : 41-2) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน และในภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบมักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงร่วมใจกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม

ไวท์ (White, 1982 : 18 ; อ้างถึงใน อนุวงศ์ ชานูตร. 2543 : 11) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติ คือ มิติที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำอย่างไรมิติที่สอง มีส่วนร่วมเสียสละ ในการพัฒนา ลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์ของกลุ่ม โดยผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่มพร้อมทั้งเกิดความรู้สึกนึกคิดร่วมในการรับผิดชอบต่อกลุ่มด้วย

## 2. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่ลักษณะการดำเนินการดังนี้

2.1 เป็นการทำงานที่มีคนหลาย ๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน โดยแต่ละคนมีความเต็มใจและพร้อมที่จะมาร่วมกันทำงาน ไม่ใช่เป็นการมาร่วมกันโดยบังเอิญโดยไม่ตั้งใจ แต่เป็นการรวมกันอย่างจริงจังจึงจะทำการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปอย่างต่อเนือง

2.2 คนที่มีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วมกัน หรือบางครั้งอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเลยก็ได้ อันจะเป็นผลให้เกิดความผูกพันในเป้าหมายให้สำเร็จผลตามต้องการ

2.3 ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูดยาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนร่วมกันทำงานเป็นสิ่งจำเป็นการทำงานจึงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้นำหรือผู้ปกครองต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายใต้การบริหารการปกครองของตน

2.4 เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลาย ๆ คน จำเป็นจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของงานทั้งนี้เพื่อให้งานแต่ละส่วนดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และมีการใช้ทรัพยากรกำลังคนอย่างเต็มที่โดยจะต้องมีการตกลงกันว่า ใครเป็นผู้กระทำ ทำอย่างไร และกำหนดเวลานัดหมายกันเมื่อไร

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องเกิดจากความสนใจร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันและต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน

### 3. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243-244) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครอง พอสรุปได้ในประเด็นที่สำคัญดังนี้

3.1 ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น กล่าวคือ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาแต่ละท้องถิ่นนั้นควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นของตน ประชาชนจะรู้ว่าความต้องการของตนคืออะไร ทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการได้เหมาะสม สามารถแก้ปัญหาได้ถูกจุดและตรงประเด็น

3.2 ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนแล้ว เขาย่อมรู้สึกผูกมัดตนเองที่จะต้องดำเนินกิจกรรมบางประการอันจำเป็นทำให้สิ่งที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3.3 ทำให้ประชาชนรู้สึกรัก และหวงแหนในท้องถิ่นของตนเองจากข้อ 2 เมื่อประชาชนผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนเสนอแนะและร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานแล้วจะก่อให้เกิดผลต่อมาคือความรักความภูมิใจและความหวงแหนในท้องถิ่นของตนเองเนื่องจากตนเองได้มีส่วนทำให้ท้องถิ่นเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาขึ้น

3.4 ทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่าง ๆ เท่ากับรับหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแต่ละแห่งเมื่อประชาชนใน

ท้องถิ่นที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองก็จะทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางก็ย่อมมีเวลามากขึ้นที่จะไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศต่อไป

3.5 ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิ่งจำเป็นต่อความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเมื่อประชาชนในระดับตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมเป็นการปลูกฝังเบื้องต้นและพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศชาติต่อไป

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 42-43) กล่าวว่า ลักษณะโดยทั่วไปของกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นที่สุด คือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไรประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรบ้าง กระบวนการตรงนี้คือกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือ รัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความเห็นของประชาชนรัฐจึงต้องอธิบายให้ประชาชนว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือ การที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้น โครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตามมาโดยตลอด กระบวนการตรงนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจเรียกว่าการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building) ตลอดกระบวนการนี้และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงที่สุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคนที่ละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่าการลงประชามติ (Referendum) กระบวนการลงประชามติมีประโยชน์ในกรณีที่เรื่องที่จะตัดสินใจนั้นชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งมากในกรณีที่ประชาชนไม่เข้าใจกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว หรือปัญหาที่ทำให้การตัดสินใจซับซ้อนเกินกว่าที่จะตัดสินใจโดยเพียงการรับหรือไม่รับอนุญาต หรือไม่อนุญาต ทำหรือไม่ทำเท่านั้น เช่น กรณีการลงประชามติ “คลิวเบคชตี้” หรือ “ติมอร์ตะวันออก” โดยที่เมืองแควบคั้นนั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะเลือกอยู่กับฝรั่งเศสหรือแคนาดา ซึ่งผลจากการทำประชามติได้แสดงออกว่า ทั้งสองฝ่ายมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน แต่ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ได้มีความรุนแรงเกิดขึ้นตามมาแต่ประการใด ตรงกันข้ามกับในกรณีของติมอร์ตะวันออกที่ได้จัดให้มีการประชามติเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชนั้น ซึ่งเมื่อมีการลงประชามติแล้วได้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นตามมา ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวได้ว่าในความเป็นจริง

นั้น กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและละเอียดอ่อน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในแต่ละลักษณะต่างข้อเด่น ข้อด้อยที่แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นจึงควรมีการวิจัยการเตรียมการ และดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์อันอาจจะเกิดขึ้นตามมา

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคสังคมที่กำลังได้รับความสนใจ และในหลายๆประเทศได้กำหนดให้มีขึ้น รวมทั้งประเทศไทย ก็คือ กระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ข้อคิดเห็น หรือที่เรียกว่าการทำประชาพิจารณ์ หรือ การไต่สวนสาธารณะ

#### 4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2524 : 272 – 273 ; อ้างถึงใน อุกฤษฏ์ ก่อพิทักษ์ผล. 2542 : 10) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

อ้วน วุฒิกรรมรักษา (2526 : 33 – 34 ; อ้างถึงใน อุกฤษฏ์ พิทักษ์ก่อผล. 2542 : 13) ได้จัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมต่างๆ ไว้ดังนี้คือ

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็น
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนและคัดค้านปัญหา

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 6 – 7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของนโยบายการพัฒนา คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้า ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงตลอดถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนรวมถึงความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัด และแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน



4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการในชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 18) ได้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วม ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของประชาชนเนื่องมาจากเหตุผลพื้นฐานคือ ชาวชนบทประสบปัญหาयर้อมรู้ปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งปัญหาเหล่านั้นผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนาควรเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การรวมแรงประกอบกิจกรรม ที่จะทำให้ประชาชนมีความผูกพันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึก ร่วมกันในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์และมีประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เพื่อค้นคว้าข้อดีและข้อบกพร่อง เกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งได้นำมาเป็นบทเรียนในการหาทางปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO ; อ้างถึงใน อนุวงศ์ ชานบุตร. 2543 : 12) ได้เสนอว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ดีว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้น จะต้องประกอบด้วยขบวนการ 4 ขั้นตอนคือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และประการสำคัญคือการตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากรที่มีความรับผิดชอบให้การจัดสรรควบคุมทางการเงินและบริการ

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ของกลุ่มหรือผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมคือการร่วมทำการศึกษาค้นคว้า ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการของชุมชน ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อขจัด และแก้ไข ตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการในชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงานร่วมปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนงาน โครงการ และร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้

## 5. รูปแบบการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟโฮฟ (Cohen & Uphoff, 1979 ; อ้างถึงใน อนุวงศ์ ชานูตร. 2543 :

12) ได้อธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision – making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่ม การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการร่วมมือรวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุประสงค์สังคม หรือโดยส่วนตัว



4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

ประสพสุข คีรินทร์ (2531 : 22) ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership of Committees)
5. เป็นประธาน (Position of Leadership)

กรณีการ ชมดี (2524 : 13) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 11 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริจาค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริโภค
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
10. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง
11. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

อัลมอนด์ และ โพลเวล (Almond & Powell, 1976 : 145 – 146 ; อ้างถึงใน วิทยานุระเวชชีวิน, 2543 : 6) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ละเอียดชัดเจน โดยแบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น 2 รูปแบบ ใหญ่ ๆ คือ

1. Conventional Forms จำแนกเป็น
  - 1.1 การออกเสียงเลือกตั้ง
  - 1.2 การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง
  - 1.3 กิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
  - 1.4 การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ

1.5 การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่การเมือง

2. Unconventional Forms จำแนกเป็น

- 2.1 การยื่นข้อเรียกร้อง
- 2.2 การเดินขบวน
- 2.3 การเข้าประจันหน้ากัน
- 2.4 การละเมิดกฎระเบียบของสังคม
- 2.5 การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
- 2.6 สงครามกองโจรและการปฏิบัติ

เวอร์บา และคณะ (Verba et al. 1978 : 31 – 33 ; อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 6) ได้แบ่งรูปแบบหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นกิจกรรมของแต่ละคน ในกาเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครอง การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงอาจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการควบคุมรัฐบาล

2. การรณรงค์หาเสียงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ประชาชนอาจใช้เพื่อเพิ่มอิทธิพลที่ประชาชนพึงมีต่อผลการเลือกตั้ง

3. การรวมกลุ่มหรือองค์การที่ประชาชนร่วมกันดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและการเมือง

4. การติดต่อเป็นการเฉพาะ เป็นรูปแบบสุดท้ายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและจะเกี่ยวกับประชาชนบุคคล ไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ เฉพาะตัวหรือครอบครัว กิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐน้อยมาก โดยที่ในแต่ละสังคมการเมือง จะมีประชาชนทางการเมืองอยู่มากมายและแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง

ไมเบรท และโกเอล (Mibrath & Goel.1965 : 12 – 19 ; อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 6) ได้ศึกษาผลงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และได้แยกประเภทหรือรูปแบบไว้ 6 รูปแบบ คือ

1. การเลือกตั้ง (Voting) เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ซึ่งหมายรวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับความรักชาติ (Patriotic Acts) เช่น การเสียด่า การเคาะพทฎหมาย และการสนับสนุนประเทศให้ทำสงคราม แม้นตนเองจะไม่เห็นด้วย แต่สำหรับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความ

ต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น จะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่พลเมืองดีมากกว่าที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น เสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมืองและการจูงใจมากเหมือนกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ผู้ไปลงคะแนนเสียงอาจไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่นก็ได้แต่ทางกลับกันผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Party and Campaigning Workers) หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมในการพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและในช่วงการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงทะเบียนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียงแก่พรรค หรือผู้สมัครที่ตนของ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community Activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อเข้าไปมีบทบาทในชุมชน จึงนับว่าเป็นผู้มีความกระตือรือร้นสูง ตลอดจนมีระดับความผูกพันท้าวใจกับชุมชน

อย่างไรก็ตาม ผู้มีบทบาทนี้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในแง่ที่มีความเกี่ยวข้องในพรรคการเมืองและการช่วยรณรงค์หาเสียง น้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงดังกล่าว

4. การติดต่อกับทางราชการ (Contracting Officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการในเรื่องการเสี่ยภาษีโรงเรือน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการ ฯลฯ เป็นต้น

5. การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเปิดเผย ต่อกรณีที่รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง รวมทั้งการเข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาลและการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อข่าวสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดต่อข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อกระทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือส่งคำคัดค้านเมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมอภิปรายปัญหาทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชน การให้ความสนใจกับทางราชการ และการเขียนจดหมายหรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มักเป็นพวกที่การศึกษาสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทาง

การเมืองมากด้วย การเป็นผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้ จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่า  
เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติแต่จะไม่แสดงออกด้วยการประท้วง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วม คือการที่มีส่วนร่วมในการ  
ตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินกิจกรรมต่างๆ และมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์  
รวมทั้งมีส่วนร่วมในการประเมินผลในผลงานต่างๆด้วย

## 6. ปัจจัยต่อการมีส่วนร่วม

รีดเดอร์ (Reeders. 1963 : 2 ; อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 6) ได้สรุป  
ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่ม  
บุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของ  
ตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่  
สอดคล้องของตน
3. เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้อง และรักษา  
เป้าหมายของตน
4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล  
บางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวัง  
ว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจาก  
ผู้อื่นด้วยเช่นกัน
6. การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตัวเอง  
ควรกระทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่า  
ตนเองถูกบังคับให้ทำ
8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบ  
กระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ
9. โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติ  
ของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงการของสังคม  
เอื้ออำนวยเข้ามามีส่วนร่วมกันในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น

11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติ เมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง การให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมความรัก ความเชื่อ ความศรัทธา เป้าหมาย ประสพการณ์ นิสัยและประเพณี ความคาดหวัง ความสามารถและการสนับสนุน เป็นต้น

## 7. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการ ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545 : 380-381) กล่าวว่า โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมาพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

7.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์ และความต้องการของ โครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้เห็นทางออกของที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีตสาธารณชนมักมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ และก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่าง โครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

7.2 ลดค่าใช้จ่ายในการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลาที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียเวลาค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่ง โดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

7.3 การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้ อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณีลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

7.4 ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้เรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมการตัดสินใจแล้วเขาย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่ละกลุ่มและปัจเจกชนอาจจะกระตือรือร้น ในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

7.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การปฏิบัติอันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความหวังกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณี

7.6 ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและ



นำเชื้อมือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนในสังคม แต่ยังคงมีคำถามที่เกิดขึ้น คือกลไกหรือเครื่องมือหรือมาตรการทางการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือยัง

## 8. ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช (2545 : 245-246) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องร่วมกันคิดและร่วมกันทำให้บรรลุตามต้องการ ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองระดับตำบลได้ โดย

8.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทน เนื่องจากในแต่ละตำบลมักจะมีประชาชนในท้องที่เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ประชาชนแต่ละคนจะสามารถดำเนินการแต่ละอย่างได้ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการรักษาผลประโยชน์ ความเป็นอยู่ และปากท้องของตน ตัวแทนเหล่านี้มักเป็นคนที่ประชาชนในท้องที่นิยมนับถือและสามารถปกป้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ และบุคคลที่จะเป็นตัวแทนในระดับตำบลได้จะต้องผ่านการเลือกจากประชาชนในท้องที่นั้นๆ เช่น กำนัน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น หรือเป็นบุคคลที่ตัวแทนของประชาชนได้คัดเลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ เช่น สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น

8.2 การมีส่วนร่วมในตำแหน่งต่าง ๆ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนแล้วประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมหรืออันดับที่จะทำกิจกรรมสาธารณะก็สามารถเสนอตัวเข้ามารับตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นตำแหน่งที่อาศัยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและตำแหน่งที่ตัวแทนของประชาชนได้เลือกขึ้นมา

8.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนในท้องที่ยังมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของส่วนรวมด้วย ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในกรณีต่าง ๆ กัน คือ

8.3.1 แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เมื่อมีการประชุมประชาชนควรร่วมรับฟังและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องที่และส่วนรวม

นอกจากนี้ประชาชนยังอาจให้ข้อเท็จจริงบางอย่างเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อไป

8.3.2 ร่วมสอดส่องกิจกรรมสาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนในตำบลควรสนใจการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ถือว่าเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนและคนอื่น ๆ ในตำบล เช่น โรคระบาดที่เกิดขึ้นกับสัตว์ เป็นต้น

8.3.3 ร่วมค้นหาข้อเท็จจริงและร่วมตัดสินใจ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแต่ยังไม่ทราบข้อเท็จจริงที่แน่ชัด เจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบลอาจเชิญให้ประชาชนบางคนร่วมค้นหาข้อเท็จจริงประกอบการตัดสินใจก็ได้ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวิธีการป้องกันโจรผู้ร้ายในหน้าแล้ง เป็นต้น

8.3.4 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะต้องอาศัยกำลังความคิด โดยที่ประชาชนแต่ละคนร่วมกันแสดงความคิดเห็นหาแนวทางที่เหมาะสมกับการพัฒนาท้องถิ่นและยังต้องอาศัยกำลังการเป็นที่สำคัญอีกด้วย ถ้าประชาชนแต่ละคนคิดแต่ไม่ทำ ถึงแม้แนวทางที่จะพัฒนานั้นคืออย่างไรก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ประชาชนจึงต้องร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยอาจจะร่วมกันเสียสละแรงงานหรือบริจาคทุนทรัพย์ก็ได้

8.3.5 การมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ นอกจากการมีส่วนร่วมข้างต้นและประชาชนยังอาจมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ อีกที่สำคัญคือการรวมตัวในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี เช่น การจัดงานประจำปีต่าง ๆ ของตำบล อันจะเป็นผลให้ประชาชนในตำบลเกิดความรักใคร่สามัคคี มีความภูมิใจในท้องถิ่นของตน หรืออาจจะมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่างๆ ในทิศทางที่ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อตำบลของตน

## 9. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545 : 373-375) กล่าวว่า ระบอบการเมืองการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย นับได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดเมื่อเทียบกับระบอบการปกครองอื่น ๆ เช่น ระบอบอำนาจนิยม ระบอบเผด็จการ เป็นต้น แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่นานาประเทศทั่วโลกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่ยังมีระดับความแตกต่างของการใช้ในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างอย่างมากมาย ระบอบประชาธิปไตยที่ได้นำไปใช้นั้นเรียกว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) แต่มักเกิดคำถามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนว่าได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากระบอบนี้หลังจากที่ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยุติลงเพียงแค่นั้น การกำหนดนโยบายของประเทศเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งบ่อยครั้งที่

นโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาจากรัฐบาล ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนจะต้องรอกันกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อแสดงเจตจำนงของตนต่อแนวนโยบายที่ต้องการ

ดังนั้นจึงได้เกิดการนิยามคำศัพท์ขึ้นมาใหม่คือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนให้เป็นแนวความคิดแทนที่ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้นเป็นความพยายามที่จะสอดใส่แนวคิดการมีส่วนร่วมเข้าไปในระบอบการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมายมากกว่าเพียงเป็นการมีส่วนร่วมในขณะที่มีการเลือกตั้ง

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน

ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่เป็นกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คน ได้มีโอกาสที่จะแสดงความต้องการของตนต่อกิจกรรมส่วนรวม

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมนับเป็นการที่มีส่วนสำคัญในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการ ไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหาร หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น นอกจากนี้การมี

ส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการและความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

สำหรับสังคมไทย แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการนำมาใช้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในการปฏิรูปทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยเรียกร้องให้เห็นถึงความมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะที่ผ่านมาระบบการเมืองและการบริหารราชการของประเทศประสบปัญหาต่าง ๆ ก่อนข้างมาก เช่น ปัญหาการคอร์รัปชัน การซื้อเสียง ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งของชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้และโอกาสที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดหลักการของประชาธิปไตยแบบประชาชน มีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 8 ว่า “อำนาจประชาธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตซึ่งระบุว่า อำนาจอธิปไตย มาจากประชาชนชาวไทย ความแตกต่างในที่นี้มาแห่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าว ก่อให้เกิดผลในการปรับเปลี่ยน โครงสร้างหลักของการบริหารจัดการในประเทศภาพรวม 3 ประการ

1. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจของนิติบัญญัติ โดยการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพื่อให้โอกาสกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ นอกกรอบพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในงานนิติบัญญัติ โดยการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและ โดยการให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคนดังกล่าว ได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. การปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการรับรองความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน โดยเฉพาะในการจัดการวิจัย การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมรักษาและจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และมีสิทธิเสนอถอดถอนสมาชิกผู้บริหารสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้การเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมจะส่งผลปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลักของการบริหารจัดการประเทศในภาพรวม

แล้ว กระบวนการทัศน์ใหม่ในประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมยังส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในประเด็นต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ด้านคือ

1. ด้านประชาชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2. ด้านรัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

จะเห็นได้ว่าจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ที่สามารถลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารประเทศกับประชาชนเจ้าของประเทศให้มีความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของชาติ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและยังเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนแม้ว่าในประเทศจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังถูกกีดกันจากภาครัฐที่ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนเจตคติ และการหวงแหนอำนาจ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่อ่อนแอ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 1. ความหมายของการเมือง

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้ดังนี้

เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์ (2547 : 15) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า คือ หัวใจของการปกครองประเทศ และประชาชนก็เป็นหัวใจของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกรอบและทิศทางของการปฏิรูปการเมืองไว้แล้ว แต่จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด มิได้ขึ้นกับการแก้ไขในส่วนตัวบทกฎหมายหรือตัวสถาบันทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นกับบทบาท พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้การเมืองเป็นการเมืองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยแท้จริงและเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิต มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง สังคมที่สันติสุข ยุติธรรม อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของการเมืองการปกครองในทุกประเทศ



ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2533 : 5-6 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 26) กล่าวว่า ในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมาย “การเมือง” แตกต่างกันไป 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เห็นว่า การเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีขอบเขตจำกัด แนวทางนี้จัดว่าเป็นการมองการเมืองในมุมแคบและมักจะเชื่อมโยงกิจกรรมที่เรียกว่า การเมืองกับสถาบันทางการเมือง เช่น กลุ่มอิทธิพลพรรคการเมือง รัฐสภา คณะรัฐบาล ระบบราชการ คณะทหาร การเลือกตั้ง ขบวนการปฏิวัติ เป็นต้น ดังนั้นกิจกรรมที่เป็นการเมืองจึงได้แก่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยสถาบันเหล่านี้เป็นสำคัญ กล่าวอีกทางหนึ่งคือ ผู้ที่นิยมการวิจัยการเมืองตามแนวทางนี้จะเน้นไปที่แหล่งที่มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้น

แนวทางที่สอง ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าการเมืองเป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตจำกัด และมีลักษณะเฉพาะ แต่เห็นว่าการเมืองเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั่วไปและมีอยู่อย่างกว้างขวาง แนวทางนี้เห็นว่า การเมืองเป็นอันตรกิริยาสังคม (Interaction) ดังนั้นจึงมีขอบเขตกว้างไกล นอกจากการเมืองจะมีอยู่ในสถาบันทางการเมืองแล้ว อันตรกิริยาสังคมภายในครอบครัว ชุมชน ขนาดเล็ก สโมสร โรงงาน เหล่านี้ก็มีลักษณะที่เรียกว่า กิจกรรมทางการเมืองได้ ดังนั้น แนวทางนี้จึงเน้นไปที่กระบวนการ (Process) ของกิจกรรมว่ามีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่กิจกรรมนั้นเกิดขึ้นว่าจะจะเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีลักษณะเป็นสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองหรือไม่

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ (2508 : 120 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 27) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า การเมืองย่อมมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มีมนุษย์รวมกันอยู่เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งอาจกล่าวเป็นหลักเบื้องต้นได้ว่า “ที่ใดมีการปกครองที่นั่นย่อมมีการเมือง”

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าการเมืองหมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในกิจกรรมการเมืองต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการบริหารงานต่าง ๆ ขององค์กรหรือสถาบันทางการเมือง

## 2. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน

แมคคอสกี้ (McClosky.1968 : 252 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในสังคมได้มีส่วนร่วมกระทำร่วมกันในอันที่จะเลือกผู้นำของตน และการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การรวมชุมชนทางการเมือง การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง เป็นต้น ส่วนบุคคล



ที่มีลักษณะตรงข้าม คือ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ไม่แยแสต่อกิจกรรมการเมือง เรียกว่า “ความเฉยเมยทางการเมือง” (Apathy)

ฮันติงตัน และ โดมิงเกซ (Huntington and Dominguez, 1975 : 33 ; อ้างถึงใน ไชยพร คณิตกิจตานนท์, 2536 : 23-24) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นไปได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจรวมทั้งการเลือกตั้ง การร่วมรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดัน การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง

ไนและเวอร์บา (Nie and Verba, 1975 : 2-3 ; อ้างถึงใน ไชยพร คณิตกิจตานนท์, 2536 : 24) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนว่าจะต้องเป็นกิจกรรมของประชาชนเฉพาะบุคคล เป็นเรื่องของการกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมือง หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมืองกลุ่มอื่น ๆ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด การชุมนุมและการพิมพ์อย่างอิสระและเป็นกิจกรรมที่มุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทั้งในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการเลือกกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม

ไวเนอร์ (Weiner, 1971 : 161-164 ; อ้างถึงใน ไชยพร คณิตกิจตานนท์, 2536 : 24-25) ได้สำรวจและรวบรวมความหมายที่นักรัฐศาสตร์หลายคนได้ให้ไว้โดยแบ่งเป็น 10 ความหมาย ดังนี้

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศเพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการ
2. ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบหรือใช้อิทธิพล (Influence) ต่อการดำเนินงานของรัฐบาล หรือในการเลือกผู้นำในรัฐบาล
3. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (Legitimate)
4. การมีตัวแทน (Representation) เพื่อเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง
5. การละวางหรือแยกตนเองออกจากการเมือง (Alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น ซึ่งแตกต่างจากความเฉยชาหรือเมินเฉยทางการเมือง (Apathy) ที่เป็นการขาดความสนใจทางการเมืองโดยสิ้นเชิงและไม่กระทำการใด ๆ ทางการเมืองเลย

6. ความกระตือรือร้น (Active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมืองหรือเป็นผู้ชอบกระทำกิจกรรมทางการเมือง (Activists)

7. การกระทำที่ “ต่อเนื่องคงที่” (Persistence Continuum) ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่มีความเป็นสถาบัน (Institutionalised) และมีการจัดตั้งหรืออาจเป็นการกระทำที่มีเกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล

8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองหรือมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของทางราชการ (Bureaucratic Actions)

9. การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทำต่อการเมืองระดับชาติ (National Politics)

10. การกระทำที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางการเมือง” (A Political Act) จากความหมายทั้ง 10 ประการดังกล่าว ไวนเนอร์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนว่า หมายถึง “การปฏิบัติงานโดยสมัครใจใด ๆ (Any Voluntary Actions) ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จะมีการจัดองค์การหรือไม่ก็จะเกิดเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องและจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติ”

มิลเบรท และ โกอเอล (Milbrath and Goel, 1977 : 2 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัณฑ์จิตานนท์. 2536 : 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละบุคคลที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมืองซึ่งไม่เพียงแต่รวบรวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกิจกรรมเป็นการยอมรับสนับสนุนในเชิงพิธีการด้วย ผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็จะแสดงออกโดยการประพฤติกรรมตนเองตามคำสั่ง หรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะพยายามต่ออิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขใหม่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีทั้งที่เป็นการต่อต้าน เช่น การเดินประท้วง การก่อจลาจล และทั้งที่เป็นการสนับสนุน เช่น การให้ความร่วมมือกับทางการในการเสียดายภัยแก่เจ้าหน้าที่ทหาร เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยภาคประชาชนมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะด้วยรูปแบบต่าง ๆ การได้รับความเคารพในสิทธิชุมชนโดยไม่ใช้อำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารบ้านเมืองและท้องถิ่น เป็นเรื่องราวที่องค์กรทุกแห่งต้องร่วมกับภาคประชาชนสร้างสรรค์ขึ้นมา

## แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 1. การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เท่ากับเป็นการยืนยันในหลักการกระจายอำนาจ ที่คำนึงถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และเพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 7,581 แห่ง (สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง, 2553 : 56) ที่มีความแตกต่างและหลากหลายในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 5) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 ได้แยกภารกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของกรมการปกครองมาจัดตั้งเป็นกรมขึ้น โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพ ในการให้บริการสาธารณะ

ในปัจจุบัน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่น และวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการวิจัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของประเทศชาตินั้นจำเป็นต้องมีกลไกกระตุ้นให้ส่วนราชการตระหนักถึงการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ให้ลุล่วง ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสี่ปี ในลักษณะของแผนก้าวหน้าที่จะต้องทบทวนและจัดทำทุกปี เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ดำเนินการทบทวนทิศทางของกรมฯ ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ทบทวนปัจจัยภายใน-ภายนอก (SWOT Analysis) และความคาดหวังของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. กำหนดทิศทางของ สถ. ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย และอำนาจหน้าที่ของ สถ. ตามกฎหมาย

3. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารหน่วยงานในสังกัด สถ. และท้องถิ่นจังหวัดที่มีต่อวิสัยทัศน์พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ ของ สถ. จากผลการทบทวนดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการสี่ปี (พ.ศ. 2555-2558) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อไป

## 2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การวิจัยแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

และหมวด 7 ให้อำนาจแก่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง สามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง หรืออัยการสูงสุด รวมถึง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง) ด้วยเหตุที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ดังต่อไปนี้

- 2.1 ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- 2.2 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 2.3 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- 2.4 ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างรุนแรง

3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ แบ่งเป็นกรณีดังต่อไปนี้

- 3.1 กรณีที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
- 3.2 กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

### 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทยทุกคน ที่มีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์ เพื่อไปทำหน้าที่คัดเลือกตัวแทนของตนเข้าไปออกกฎหมายและเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ดังนี้

1. สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
2. สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง แข็งเหตุหรือเบาะแสการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง
3. ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยพร้อมเพรียง
4. ร่วมตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยเป็นสมาชิกหรืออาสาสมัครขององค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง
5. ร่วมเป็นเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งในระดับต่างๆ เช่น กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนน กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นต้น



## กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 1. ลักษณะของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้  
บุญเรือง บุรภัคดี (2529 : 56 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 27) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างรวมกัน ลักษณะของกิจกรรมหรือรูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละสังคมอาจเน้นหรือให้ความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละระบบทางการเมืองโดยทั่วไปแล้วลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถแบ่งออกไปเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครใจ กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีความต้องการอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะเห็นว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นจึงเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องไปมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของสังคมของตนเอง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเกิดจากการปลุกกระดมจากนักการเมือง หรือบุคคลอื่นในสังคม ทั้งนี้รวมถึงประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องมาจากถูกบุคคลอื่น ๆ ร้องขอ ชักจูง ชูเชิญ ให้ค่าตอบแทนหรือใช้วิธีการอื่น ๆ ด้วย

วูดเวิร์คและ โรเปออร์ (Robinson, Rusk and Head. 1968 : 424 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 28) ได้จำแนกกิจกรรมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกของกลุ่มอิทธิพล การติดต่อกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมืองและการสนทนาทางการเมือง

คัมมิงส์ และ ไวส์ (Cummings and Wise. 1971 : 13-17 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันต์จิตานนท์. 2536 : 28) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า ประชาชนสามารถกระทำได้ในลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

1. การเลือกตั้ง (Election) หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ โดยการสมัครรับเลือกตั้งและการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Vote) เท่ากับเป็นการแสดงถึงสิทธิของประชาชนที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจ หรือเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนทางการเมือง ตลอดจนโอกาสที่ตนจะเสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองเสียเอง

2. การมีกิจกรรมในกลุ่มการเมือง (The activities of political groups) หมายถึง เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีสิทธิมีเสียงอันสำคัญที่จะกำหนดนโยบาย

ทางการเมืองร่วมกัน ตลอดจนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการควบคุมและตัดสินใจ  
แก้ปัญหาร่วมกันมิใช่การเมืองเป็นเรื่องของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3. การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ (Public Opinion) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะนี้ เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นความต้องการ การวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ทางการเมือง อาจจะกระทำได้โดยวิธีการพูด การเขียน โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือการพูดต่อสาธารณะก็ตาม ดังนั้น จึงเป็นวิธีการที่ประชาชนจะได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

4. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) การรวมกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลหรือคนที่มีอาชีพ หรือผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันกำหนดนโยบายและรักษาผลประโยชน์ของตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการเสนอความคิดเห็น การติดต่อขอร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ ตลอดจนคัดค้านหรือแสดงการต่อรองในประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ต่าง ๆ

5. การแสดงออกด้วยการกระทำ (Direct Action) การแสดงออกด้วยการกระทำด้วยการกระทำนี้เท่ากับเป็นการบ่งชี้ถึงความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะหรือประเด็นทางการเมือง (Political Issue) อาจจะเป็นการคัดค้าน หรือสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้และการกระทำนั้น ๆ ก็อาจทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-ins) และการเดิน (Marching) เป็นต้น

ไน และ เวอร์บา (Nie and Verba. 1975 : 9-12) ได้ให้ความหมายของกิจกรรมการเมืองที่กว้างและชัดเจนขึ้น และได้แบ่งกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอยู่สม่ำเสมอในระบอบประชาธิปไตยและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำมา เนื่องจากเป็นสิ่งแสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชนหรือเป็นแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนต่อไป อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องการริเริ่มหรือแรงจูงใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2. การรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลต่อผู้นำได้โดยการกำหนดคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งไว้ก่อน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความคิดริเริ่มมาก่อนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังเป็นวิธีที่สามารถสื่อข่าวสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า เพราะประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียงจะสามารถมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น

กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงนี้ ได้แก่ การชักชวนให้ผู้อื่น ไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขัน เพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการเป็น สมาชิกชุมชนทางการเมือง

3. การติดต่อขั้นต้นของประชาชน เป็นการติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ โดยลำพังตนเอง และเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมาย และเนื้อหาสาระในการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เอง จึงสามารถคาดหวังในผลประโยชน์ได้มาก แต่ในด้านอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาลนั้นมีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหา ส่วนรวมเพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐ

4. การร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างขององค์กรหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคมเป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งการกระทำร่วมในกิจกรรมภายใน ขององค์กรที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในเวลาใดและจะ เกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ ร่วมมือกันนี้ต้องการความคิดริเริ่มบ้าง

มิลเบรท และ โกเอล (Milbrath and Goel. 1977 : 12-19) ได้ศึกษาผลงานต่าง ๆ ที่ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและได้จัดแยกกิจกรรมหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไว้ 6 แบบด้วยกันคือ

1. การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่สามารถแยกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมือง มากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะ กระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีมากกว่าที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงของตนจะมี ผลสำคัญทางการเมืองในทางกลับกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบ กิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนก็ได้

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Party and Campaign Workers) หมายถึงการเข้าร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและในการ รณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวน ประชาชน ไปลงทะเบียนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมและสนับสนุนพรรคการเมือง

การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ขั้นต้นระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ มิถุนายน พบว่าผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีน้อยมาก ในสหรัฐอเมริกา มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น เนื่องจากการเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวต้องมีความตื่นตัวและสนใจอย่างแท้จริง จัดเป็นพวกที่ขึ้นเวทีต่อสู้ทางการเมือง (Gladiators) ในขณะที่คนส่วนมากมักจะมึบทบาท เป็นเพียงผู้เฝ้าดู (Spectators) คอยตัดสินว่าใครจะเป็นผู้ชนะด้วยการลงคะแนนให้คนที่ตนชื่นชอบ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community Activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่ม เพื่อแก้ปัญหาของสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะ หรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูงและมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูง อย่างไรก็ตามผู้มีบทบาทในชุมชนนี้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในแง่ที่มีความเกี่ยวข้องในพรรคการเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงดังกล่าว

4. การติดต่อกับทางราชการ (Contacting Officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการในเรื่องภาษี โรงเรือน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการทางสังคม เป็นต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวเกือบจะไม่ใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริง

5. การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือการก่อจลาจลในกรณีที่น่าเป็นเพื่อบังคับให้รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อกรณีที่รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง เข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาล และการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขาทำในสิ่งที่ดี และถูกต้อง หรือส่งคำคัดค้านไปให้เมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมถกปัญหาทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อน ในชุมชนที่อาศัยอยู่ การให้ความสนใจกับทางราชการ และการเขียนจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวมักเป็นพวกที่มีการวิจัยสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วยผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือผู้รักชาติ แต่ไม่แสดงออกด้วยกิจกรรมการประท้วง

## 2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

รอต และวิลสัน (Roth and Wilson. 1976 : 159-160 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัญจ์จิตานนท์. 2536 : 39) ได้เสนอว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพล (Influence) ต่อระดับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องทางการเมืองของปัจเจกบุคคลมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ทัศนคติ (Attitudes) ความเชื่อ (Beliefs) และลักษณะบุคลิกภาพส่วนบุคคล (Personality Traits) เช่น ความรู้สึกมีสมรรถนะส่วนบุคคล (Sense Of Personal Efficacy) ทัศนคติทางการเมือง การรับรู้ในหน้าที่ของพลเมือง (Civic Duties)

2. สภาพการณ์ทางการเมือง (Political Setting) รวมทั้งการเปิดรับข่าวสารการเมืองผ่านสื่อสารมวลชน (Mass Media) หรือการติดต่อส่วนบุคคล โครงสร้างของพรรคการเมือง การจัดการของกลุ่มการเมือง เป็นต้น

### 3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socioeconomic Factors)

มิลเบรท และ โกออล (Milbrath and Goel. 1977 : 24-132 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัญจ์จิตานนท์. 2536 : 39) ได้เสนอกรอบวิเคราะห์ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ โดยศึกษาสาเหตุที่ต้นแสดงพฤติกรรมในระดับบุคคล รูปแบบของกรอบแนวคิดของการวิจัยพฤติกรรมอาศัยพื้นฐานจากสาขาจิตวิทยา เช่น ในเรื่องของการรับรู้ (Perception) ทฤษฎีของมาสโลว์ (Maslow) ลักษณะบุคลิกภาพ (Personality) ความเชื่อ (Beliefs) ทัศนคติ (Attitudes) และกระบวนการตัดสินใจ (Decision Process) เป็นต้น ซึ่งสรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environmental Factors) ได้แก่ลักษณะทางสังคม (Social System) และสถานภาพทางการเมือง (Political Setting) เช่นวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตทัศนคติ และทางเลือกต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีสิ่งเร้าอื่น ๆ จากสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิเช่น สื่อสารมวลชน (Mass media) การติดต่อส่วนบุคคลและการเข้าร่วมกลุ่มของบุคคล เป็นต้น

2. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติ (Attitudes) ความเชื่อ (Beliefs) ลักษณะบุคลิกภาพ (Personality Traits) ความรู้ (Knowledge) และสภาพส่วนบุคคล ปัจจัยส่วนบุคคลนี้ถือเป็นปัจจัยภายในที่เอื้อให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติ และความเชื่อ เช่นความสำนึกในหน้าที่พลเมือง (Sense of Civic Obligation) ซึ่งทัศนคติทางการเมือง ความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมือง (Political Efficacy Feelings) ความรู้สึกแปลกแยก (Alienation) หรือไม่ไว้วางใจ (Distrust) สำหรับลักษณะ



บุคลิกภาพ เช่น ความเชื่อมั่นตนเอง ลักษณะความเป็นมิตร ความเด่น ความก้าวร้าว เป็นต้น ส่วนสถานภาพส่วนบุคคล เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ องค์ประกอบทางด้านแรงจูงใจ ด้านทรัพยากรและโอกาส ซึ่งหมายถึงการมีเวลาและความพร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง

คลอสแมคกี้ (McClosky. 1968 : 256-262 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตันจัจิตานนท์. 2536 : 40) ได้อธิบายถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยใช้ตัวแปรหรือปัจจัยในการอธิบาย 3 ตัวแปรเท่านั้น

1. ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) เช่น ระดับการวิจัย อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา และถิ่นที่อยู่อาศัย
2. ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) เช่น แรงจูงใจลักษณะบุคลิกภาพและความต้องการ เป็นต้น
3. ตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment) เช่น ระบบทางการเมือง เหตุการณ์บ้านเมือง ลักษณะการรณรงค์หาเสียง และประเด็นทางการเมือง

### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การวิจัยค้นคว้าในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำตัวแปรมาใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีมากกว่าที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมืองในทางกลับกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนก็ได้ (Milbrath and Goel. 1977 : 12-19)
2. การมีกิจกรรมในกลุ่มการเมือง เป็นการร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างขององค์การหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคมเป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งการกระทำร่วมในกิจกรรมภายในขององค์การที่เป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้น ในเวลาใดและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความคิดริเริ่มบ้าง (Nie and Verba. 1975 : 9-12)



3. การแสดงความคิดเห็น เป็นการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ (Public Opinion) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะนี้ เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ การวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ทางการเมือง อาจจะทำได้โดยวิธีการพูด การเขียน โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือการพูดต่อสาธารณะก็ตาม ดังนั้น จึงเป็นวิธีการที่ประชาชนจะได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ได้เป็นอย่างดี (Cummings and Wise. 1971 : 13-17 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัณฑ์จิตานนท์. 2536 : 28)

4. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) การรวมกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลหรือคนที่มีอาชีพ หรือผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันกำหนดนโยบายและรักษาผลประโยชน์ของตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการเสนอความคิดเห็น การติดต่อขอร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ ตลอดจนคัดค้านหรือแสดงการต่อรองในประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ต่าง ๆ (Cummings and Wise. 1971 : 13-17 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัณฑ์จิตานนท์. 2536 : 28)

5. การแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ เป็น การแสดงออกด้วยการกระทำ (Direct Action) การแสดงออกด้วยการกระทำนี้เท่ากับเป็นการบ่งชี้ถึงความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะหรือประเด็นทางการเมือง (Political Issue) อาจจะเป็นการคัดค้าน หรือสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้และการกระทำนั้น ๆ ก็อาจทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-ins) และการเดิน (Marching) เป็นต้น (Cummings and Wise. 1971 : 13-17 ; อ้างถึงใน ไชยพร ตัณฑ์จิตานนท์. 2536 : 28)

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ลิขิต ชีรวะดิน (2536 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 12) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ตัวอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิท (Wit. 1967 : 14 - 21) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87 - 89) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญู (Montagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองร่วมกัน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึง ความหมายของวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ประหัต หงส์ทองคำ (2537 : 40-46) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจมีรายได้ มีเงินงบประมาณเป็นของตนเองให้เพียงพอที่จะดำเนินการก่อสร้างสร้งค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่ปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ชูวงษ์ ฉายะบุตร (2538 : 13) ได้ให้ความหมายของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อเป็นฐานรากของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชนได้

## 2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (Self Government)

ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาและอุปสรรค และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

3. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และกิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ

4. เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. เพื่อเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

6. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารจัดการ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถบริหารจัดการในแต่ละท้องถิ่นของตนได้ตรงตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง และส่งผลต่อการพัฒนาทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไป

## 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึง ความหมาย ของความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

อนันต์ อนันตกุล (2536 : 6-7) ได้อธิบายถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ได้รู้สึกรู้ว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสและศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น จึงนับได้ว่าผู้เป็นผู้นำในท้องถิ่นจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อให้เกิด

ความคุ้นเคย ความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองที่เกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตน ต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมความสำคัญยิ่งของการ พัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบ ประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่ที่สำคัญยิ่งคือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวคิน. 2525 : 3)

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 16-17) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบอบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ

สรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนได้รู้สึกร่วมกันมีส่วนร่วมในการปกครอง เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ และเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายขององค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ บุญยรงค์ นิลวงศ์ (2532 : 17-18) ได้อธิบายการปกครองท้องถิ่นโดยหลักสากลมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ มีทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2. มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุด ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง และไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2543 : 22) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่



และขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กัรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จำทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นและยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป ดังนั้น รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

สรุป องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ มีพื้นที่ในการดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและความสำคัญไว้ ดังนี้

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2543 : 28) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่อง ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างอิสระโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ชนัญชิตา ประโยชริต (2547 : 11) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่าง การมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค

สรุป การกระจายอำนาจ หมายถึงการ โอนหรือการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการและบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอยู่ในกรอบของกฎหมาย และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

## 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2540 : 3) ได้อธิบายถึงความสำคัญใน การกระจายอำนาจ การปกครองซึ่งมีในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ชนัญธิดา ประโยชริต (2547 : 12) ได้อธิบายถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนี้ การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครองท้องถิ่น เท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วย

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนระดับล่างได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองพร้อมทั้งการเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

## 3. หลักการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2526 : 5) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่ว

ประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือ การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มอบอำนาจ อธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็น สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติ หน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นแต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่น มากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทน ของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทใน การดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี่เป็น การมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการ จัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิทย์ พวงงาม (2543 : 28) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการ ที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบ อำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและ ควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้และลักษณะสำคัญของหลักการ กระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรง ต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม กฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28) ได้อธิบายถึง หลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งนับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ภูมิปัญญาอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ได้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุป หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย มีการเลือกตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีงบประมาณและมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ มีอำนาจอิสระในการบริหารงานจัดการ สามารถดำเนินกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง



## บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลเวือ อำเภอเขาตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

### 1. ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท/ปี องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 29)

### 2. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

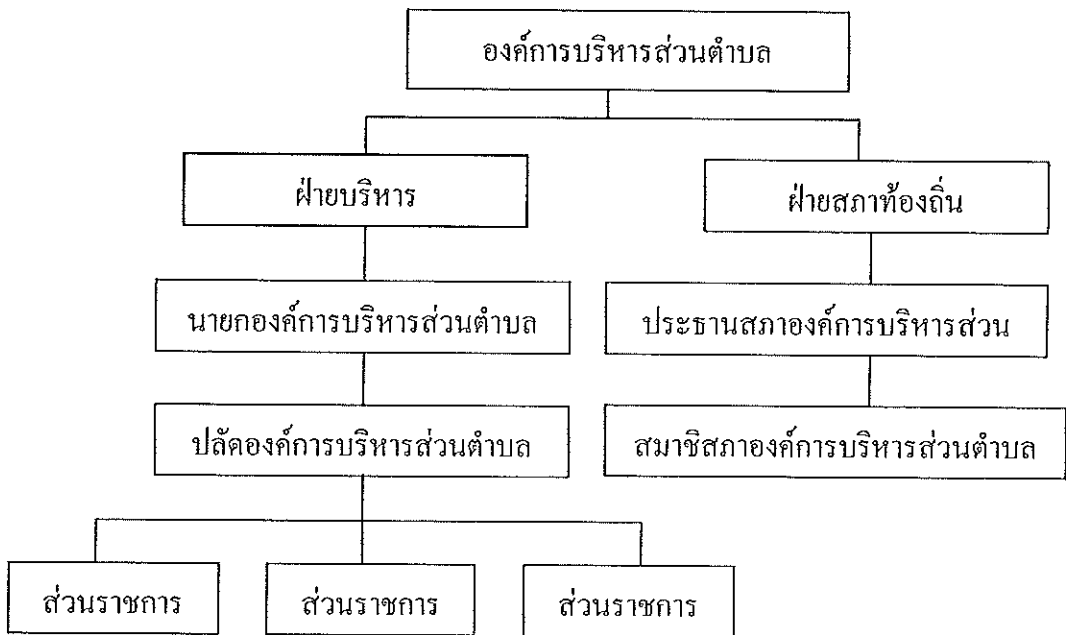
องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยเหตุผลว่าไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แล้วจัดตั้ง สภาตำบล แทน และสภาตำบลก็ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2537 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยปรับปรุงฐานะของสภาตำบลที่มีอยู่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และปรับปรุงการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นปัจจุบันจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกย่อว่า อบต. เกิดขึ้น (วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และสุมน นวลสกุล. 2543 : 467)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และขอให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล



### 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารสูงสุด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าพนักงานส่วนตำบลอีกชั้นหนึ่ง (2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนนั้นประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหกคนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน มีประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ นายอำเภอแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภาพที่ 1 แสดง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : สุวีณา วงษ์เชิขงเพ็ง (2553 : 14)

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 4.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 4.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4.5 ส่งเสริมการวิจัย ศาสนา และวัฒนธรรม
- 4.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 4.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่นตามความจำเป็นและสมควร

4.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

4.9.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

4.9.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.9.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4.9.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

4.9.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

4.9.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

4.9.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

4.9.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

4.9.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.9.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

4.9.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4.9.12 การท่องเที่ยว

4.9.13 การผังเมือง

## 5. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

## 6. อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 คณะผู้บริหารมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

6.3 รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

6.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

## 7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ดังนี้

### 7.1 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

#### 7.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่

#### 7.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

#### 7.1.3 ภาษีป้าย

#### 7.1.4 อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์

#### 7.1.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน

#### 7.1.6 ภาษีธุรกิจเฉพาะ

#### 7.1.7 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

#### 7.1.8 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน

#### 7.1.9 อากรรังนกนางแอ่น

#### 7.1.10 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

#### 7.1.11 อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง

#### 7.1.12 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

#### 7.1.13 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

#### 7.1.14 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

#### 7.1.15 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

#### 7.1.16 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

7.1.17 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

7.1.18 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

7.2 เงินอุดหนุนรัฐบาล

7.3 รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ

7.3.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.3.4 เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

7.3.5 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

7.3.6 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.4 เงินกู้ โดยมีหลักการ ดังนี้

7.4.1 กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

7.4.2 การกู้ตาม (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล

7.4.3 การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.5 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่

7.5.1 ภาษีบำรุงท้องที่

7.5.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

7.5.3 ภาษีป้าย

7.5.4 อากรการฆ่าสัตว์

7.6 รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

7.5.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น

7.5.2 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

7.5.3 เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประมง

7.5.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

7.5.5 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

7.7 รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น

7.7.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนอากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบกพ.ร.บ.รถยนต์)

7.7.2 ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

7.7.3 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

7.7.4 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกซื้อบัญชีตำบลเพื่อจัดเก็บ เพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกซื้อบัญชีเพื่อเก็บภาษี อากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญชีของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### 7.8 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.8.1 เงินเดือน

7.8.2 ค่าจ้าง

7.8.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

7.8.4 ค่าใช้สอย

7.8.5 ค่าวัสดุ

7.8.6 ค่าครุภัณฑ์

7.8.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง

7.8.8 ค่าสาธารณูปโภค

7.8.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ

7.8.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของ กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

#### 7.9 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

7.9.1 นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมาย

7.9.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หาก มีการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล



7.9.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งหมดหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามีกรกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 7.10 การยุบองค์การบริหารส่วนตำบล

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 42 วรรคสองและวรรคสาม

#### 7.11 การหมดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.11.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหมดวาระหรือยุบสภา

7.11.2 ตาย

7.11.3 ลาออกต่อนายอำเภอ

7.11.4 มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือกิจการที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

7.11.5 ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิก

7.11.6 ไม่อยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งติดต่อกัน 6 เดือน

7.11.7 ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลสมควร

7.11.8 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ออก เพราะทำตัวเสียหายหรือทำให้ประชาชนเสียประโยชน์

7.11.9 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้สมาชิกสภาหรือผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 286

#### 7.12 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

7.12.1 ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.12.2 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่

7.12.3 ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

7.12.4 ลาออก

7.12.5 มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.12.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

7.12.7 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7.12.8 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน

## 8. ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

### 8.1 สภาพทั่วไป

#### 8.1.1 ลักษณะที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลเว่อตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ประมาณ 40 กิโลเมตร

#### 8.1.2 พื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ มีพื้นที่โดยประมาณ 22 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 13,750 ไร่

#### 8.1.3 เขตพื้นที่ติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลตำบลเขาพระนอน อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

#### 8.1.4 ลักษณะภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ มีภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 หมู่บ้าน โดยมีหมู่บ้าน มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลทุกหมู่บ้าน พื้นที่ทั้งหมดมีสภาพเป็นที่ราบสูงนาอน

#### 8.1.5 การปกครอง

จำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเว่อทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 บ้านหนองเสือ

- หมู่ที่ 2 บ้านห้วยเตย
- หมู่ที่ 3 บ้านห้วยเตยใต้
- หมู่ที่ 4 บ้านห้วยเตยเหนือ
- หมู่ที่ 5 บ้านห้วยเตยกลาง
- หมู่ที่ 6 บ้านห้วยเตยคำ
- หมู่ที่ 7 บ้านโคกสำราญ
- หมู่ที่ 8 บ้านป่าดัว
- หมู่ที่ 9 บ้านศรีสำราญ
- หมู่ที่ 10 บ้านคำเจริญ
- หมู่ที่ 11 บ้านห้วยเตยหลานปู่

#### 8.1.6 จำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลเว่อมีประชากรทั้งหมด 4,385 คน 1,051 ครัวเรือน ความหนาแน่นเฉลี่ยจำนวน 220 คน/ตารางกิโลเมตร

#### 8.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพด้านการเกษตร พื้นที่ส่วนใหญ่ของตำบลเว่อเป็นพื้นที่เพาะปลูกประมาณ ร้อยละ 80

ด้านการปศุสัตว์ ประชากรส่วนใหญ่นิยมเลี้ยงสัตว์ประเภท โค กระบือ ไก่ สุกร

#### 8.3 สภาพทางสังคม

##### 8.3.1 สภาพทางการศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน 1 แห่ง
โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา	จำนวน 1 แห่ง
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (กรมศาสนา/พช.ถ่ายโอน)	จำนวน 2 แห่ง

##### 8.3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์	จำนวน 8 แห่ง
---------------	--------------

##### 8.3.3 ด้านสาธารณสุข

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่ บ้านห้วยเตย

หมู่ที่ 2

##### 8.3.4 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีตำรวจภูธรนาแก	จำนวน 1 แห่ง
--------------------	--------------

## 8.4 ศักยภาพภายในตำบล

### 8.4.1 จำนวนบุคลากร

อบต. เว่อ มีบุคลากร	จำนวน	74 คน
1) คณะผู้บริหาร อบต.	จำนวน	4 คน
2) สมาชิกสภา อบต.	จำนวน	22 คน
3) พนักงานส่วนตำบล	จำนวน	23 คน
4) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	1 คน
5) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	17 คน
6) พนักงานจ้างเหมาบริการ	จำนวน	7 คน

### 8.4.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายรับจริงประจำปีงบประมาณ 2556	รวม	26,130,141.84 บาท
1) รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง	จำนวน	456,536.48 บาท
2) ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้	จำนวน	13,809,559.36 บาท
3) เงินอุดหนุนทั่วไป	จำนวน	5,794,092 บาท
4) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ระบุดูฤประสงศ์	จำนวน	6,069,954 บาท

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ประโยชน์กับงานวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามีดังนี้

### 1. งานวิจัยในประเทศ

สุวิทย์ จันแข่ง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลระแงง อำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัย พบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นการวิจัยถึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในตำบลระแงง อำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี มีองค์ประกอบคือ การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ความสนใจเรื่องการเมือง การเป็นผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหรือช่วยในการโฆษณาหาเสียงเพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทางการเมือง โดยพิจารณารวมทุกด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับปานกลาง การวิจัยถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่า การวิจัย รายได้

ความสนใจในข่าวสารทางการเมืองและการรับรู้ในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่เพศ อายุ การเป็นและไม่เป็นสมาชิกกลุ่มไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

วิฑูรย์ จำเริญ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการและครอบครัวกองบิน 1 กองพลบินที่ 3 กองบัญชาการทางอากาศ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วยข้าราชการและครอบครัวกองบิน 41 มีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องมาจากประชากรที่กำหนดศึกษาส่วนใหญ่คนระดับกลางมีระบบสวัสดิการที่ดีจึงไม่สนใจผลประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบการเมืองส่วนการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้พื้นฐานทางการเมือง ความสนใจทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่า ความรู้พื้นฐานทางการเมืองและความสนใจทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ผู้ที่มีความรู้พื้นฐานทางการเมืองมักจะไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการวิจัยสูงฐานะมั่นคง โดยส่วนมากจะเป็นผู้วิจารณ์ เสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ กรณีของผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองมีแนวโน้มจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเนื่องจากมองเห็นผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ศศิยาวัฒน์ สุวรรณศรี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการตรวจสอบการเลือกตั้ง ด้านส่งเสริมให้ประชาชนสนใจการเมือง ด้านส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและด้านการส่งเสริมในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง

โกมินทร์ กุลเวชกิจ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในด้านเลือกตั้งกิจกรรมในกลุ่มการเมือง การแสดงความคิดเห็นการรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกซึ่งความต้องการ

สวัสดิ์ เพชรขาว (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่วัง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับ

ปานกลาง และ 2) เพศ อายุ การวิจัยและรายได้ของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อาทิตย์ บุญคง (2550 : 65 – 68) ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อเทศบาลตำบลดอกคำใต้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารงานเทศบาลตำบลดอกคำใต้อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการไปใช้สิทธิทางการเมืองและด้านการมีส่วนร่วมในการรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองและพัฒนา กลุ่มตัวอย่างมีอยู่ในระดับมาก ส่วนการมีส่วนร่วมด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และด้านการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยกลุ่มตัวอย่างมีอยู่ในระดับปานกลาง

สิทธิศักดิ์ พัฒนชัย (บทคัดย่อ : 2553) ได้ทำการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสงเปลือย อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับน้อยที่สุด และรายด้านอยู่ในระดับน้อยและระดับน้อยที่สุด เรียงค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จากมากไปหาน้อย คือ ด้านการเลือกตั้ง ด้านการมีกิจกรรมในกลุ่มการเมือง ด้านการแสดงความคิดเห็น ด้านการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และด้านการแสดงออกซึ่งความต้องการต่างๆ ตามลำดับ

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

อัลวิน (Alvin. 1959 : 147 – 157) กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพทางสังคม การศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น จำนวนสมาชิกในครอบครัวและลักษณะของครอบครัว ตลอดจนค่านิยมของสังคม

บราวน์ (Brown) อ้างอิงจาก นงเยาว์ หลีพันธ์ 2537 : 67) กล่าวว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมสังคมอย่างเข้มแข็งและไม่แข็งขัน มักจะมีฐานแตกต่างกันออกไป และมีมโนภาพที่สำคัญเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของเขา ประเพณีรวมตัว แนวความคิดที่เขาถูกคาดหวังให้เข้าร่วมกิจกรรมบางอย่าง บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมสูง (การศึกษา อาชีพ และรายได้สูง) มักจะเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขันมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ

คัฟแมนท์ (Kaufman. 1949 : 7) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบทพบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน



## กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิด คัมมิงส์ และไวส์ (Cummings and Wise. 1971 : 13 – 17 ; อ้างถึงใน ไชยพร คัณฑ์จิตานนท์. 2536 : 28) ดังรายละเอียดใน แผนภาพที่ 2

