

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการใช้เหตุผลการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย กรณีศึกษา อำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการตรวจสอบจากแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยในอดีต เพื่อเป็นแนวทางในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา จากนั้นจึงตั้งเป็นสมมติฐานเพื่อการทดสอบ ประกอบด้วยสาระดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกตั้ง
5. บริบทของอำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความคิดเห็นมีความหมายแตกต่างกัน ตามค่านิยมของแต่ละบุคคลดังนี้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน, 2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม
  2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
  3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา
- กล่าวความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

जारอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกรับรู้ของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออก

ของทัศนคติ ก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเข้าตัวอาจจะ  
ตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ  
การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล  
ดังนั้นการวัด ความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของ  
ความคิดเห็นกล่าวคือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยม  
ของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมี  
พื้นฐาน มาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้น ๆ  
โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน  
กล่าวคือต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วน  
ใหญ่จะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้าง  
พลเมืองยังน้อยและกิจการที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมี  
การพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น การกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้น ด้วยศักยภาพขอ  
รัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองตอบต่อการบริการและการอำนวยความสะดวก  
ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้  
ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถสนองความ  
ต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น  
ความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง(Decentralization)  
หลังการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีไว้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมี  
ความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถ ที่จะสนองความต้องการของพลเมือง  
ในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น  
นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมี  
ความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่ง  
นั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอัน

เดียว กันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมก็คือเหตุผลที่ว่าไม่มีใครจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

## 2. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้หลายประการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ Encyclopedia Britannica (อ้างถึงถึงใน พรชัย เทพปัญญา. 2547 : 1) ให้ความหมาย “การปกครองท้องถิ่น คืออำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารกิจการ(Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่อยู่นี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ”

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2547: 1-2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน” สอดคล้องกับนักคิดอีกหลายท่าน อาทิ โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clark. 1957 : 87-89) แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Harris G. Mongtagu) (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 25) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อม ความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคแต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็น

เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดนักวิชาการไทยให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันนัก อาทิเช่น

จรรยา สุภาพ (2531 : 146-147) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ มักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิด โอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนปกครองตนเองสามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 10) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ(Autonomy)ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหาก จากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองเช่นเดียวกับ โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 7) ให้ความหมายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงหมายถึงการที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้:

1. เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว (2) ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใดเนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย (3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงความต้องการที่แท้จริง และล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

#### 4. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

พรชัย เทพปัญญา (2547 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ“เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน โดยไม่ขาดตอน ไม่ให้เดี๋ยวทำเดี๋ยวหยุด มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคล ได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้และสามารถสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง”

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำเนิดระทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนำที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง โดยตรงและ โดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด
6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกจากนี้จากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สอดคล้องกับ โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 77) ที่ได้เสนอลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยว่ามีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต



## แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

### 1. ความหมายของความรู้

ความรู้ คือสิ่งสั่งสมมาจากการศึกษาเล่าเรียน การค้นคว้าหรือประสบการณ์ รวมทั้งความสามารถเชิงปฏิบัติการและทักษะความเข้าใจ หรือสารสนเทศที่ได้รับ มาจากประสบการณ์ สิ่งที่ได้รับมาจากการได้ยิน ได้ฟัง การคิด หรือการปฏิบัติองค์วิชาในแต่ละสาขา (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน, 2542 : 34) ส่วนประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 28) ได้ให้ความหมายว่า ความรู้เป็นพฤติกรรมขั้นต้นที่ผู้เรียนเพียงจำได้ อาจโดยการนึกหรือการมองเห็น ได้ยินก็จำได้ เป็นความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี โครงสร้าง วิธีการแก้ปัญหา และ Carter (1973 : 42) กล่าวว่า ความรู้ หมายถึง มวลประสบการณ์ต่างๆที่บุคคลจากการศึกษาข้อเท็จจริงปรากฏการณ์และรายละเอียดต่าง ๆ โดยผ่านการรวบรวมและสะสมไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์

สรุปได้ว่า ความรู้ หมายถึง ข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ และ โครงสร้างหน้าที่ที่เกิดจากการศึกษา การค้นคว้า ประสบการณ์ พฤติกรรมที่จำได้ อาจโดยการนึกหรือการมองเห็น หรือการได้ยิน สามารถเชื่อมโยงความคิดได้กับเหตุการณ์

#### 1.1 ระดับความรู้

BenJamine S. Boom (อ้างใน บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์, 2537) ได้แบ่งพฤติกรรมด้านความรู้ หรือความหมายทางสติปัญญา (Cognitive Domain) เป็น 6 ประเภท คือ 1) ความรู้ (Knowledge or Recall) เป็นการเรียนรู้ที่เน้นถึงความจำ และการระลึกได้ต่อความคิด วัตถุ และปรากฏการณ์ต่าง ๆ เป็นความจำที่เริ่มจากสิ่งง่าย ๆ ที่เป็นอิสระแก่กัน ไปจนถึงความจำในสิ่งที่ยู่ยากซับซ้อน และมีความสัมพันธ์กัน 2) ความเข้าใจ (Comprehensive or Understanding) เป็นความสามารถทางสติปัญญาที่เกี่ยวกับการสื่อความหมายในลักษณะของการตีความ แปรความและสรุปเพื่อทำนาย 3) การนำไปใช้ (Application) เป็นความสามารถในการจำสาระสำคัญต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ใหม่ ๆ หรือสถานการณ์จริง 4) การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นความสามารถในการแยกแยะวัตถุ หรือเนื้อหาออกเป็นส่วนปลีกย่อยที่มีความสัมพันธ์กัน และการสืบเสาะหาความสัมพันธ์ต่าง ๆ เพื่อดูว่าประกอบเข้าด้วยกันอย่างไร 5) การสังเคราะห์ (Synthesis) เป็นความสามารถในการรวมส่วนประกอบย่อย หรือส่วนใหญ่ให้เป็นเรื่องเดียวกัน เพื่อสร้างรูปแบบ หรือ โครงสร้างที่ไม่ชัดเจนมาก่อนให้ชัดเจนขึ้น โดยใช้ความคิดสร้างสรรค์ภายในขอบข่ายของงาน หรือปัญหาที่กำหนด 6) การประเมินค่า (Evaluation) เป็นความสามารถในการตัดสินใจเกี่ยวกับค่านิยม ความคิดผลงาน คำตอบ วิธีการ และเนื้อหาสาระเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง โดยการกำหนดเกณฑ์เป็นฐานในการพิจารณาตัดสิน การประเมินผลเป็นขั้นพัฒนาทางความคิดที่สูงสุดของ

พุทธิลักษณะ และเป็นความสามารถที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ เข้ามาร่วมในการพิจารณาประเมิน

### 1.2 เครื่องมือวัดความรู้ มีหลายวิธี เช่น

1.2.1 แบบทดสอบ

1.2.2 การสัมภาษณ์ สันทนา ซักถามโดยมีแบบสัมภาษณ์หรือไม่ก็ได้

1.2.3 การให้ฝึกปฏิบัติ

1.2.4 การตรวจผลงาน

1.2.5 การสังเกต

## 2. ความหมายของความเข้าใจ

สมคิด รัตนวงศ์ไชย (2541 : 24) ให้ความหมายของความเข้าใจว่าหมายถึงความสามารถในการคิดแปลงแล้วแปลย่อและย่อรวมกัน จึงประกอบด้วย การแปลความ การตีความ การขยายความ

อังคณา อ่างทอง (2545 : 28) ให้ความหมายว่า ความเข้าใจเป็นความสามารถที่สูงกว่าความรู้ เนื่องจากบุคคลที่เข้าใจ สามารถนำความรู้ไปใช้ให้เหมาะสมกับพฤติกรรม ซึ่งสามารถวิเคราะห์และประเมินได้

สมุทร เซ็นชวนิช (2530 : 35) กล่าวว่าความเข้าใจ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และประสบการณ์หลายๆด้านของแต่ละคน ความเข้าใจถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการอ่าน ถ้าอ่านแล้วไม่เกิดความเข้าใจก็อาจกล่าวได้ว่าการอ่านที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น

สรุป ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการนำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาและจากประสบการณ์ของแต่ละคน มาคิดแปลง ให้เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้กับพฤติกรรมต่าง ๆ โดยสามารถวิเคราะห์ ประเมินได้

ดังนั้น จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ ความรู้ ความเข้าใจ จึงหมายถึงความสามารถในการจำ ระลึกได้ ที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า รวมทั้งประสบการณ์จากการได้ยิน ได้ฟัง แล้วนำมาประมวล ดัดแปลง ให้เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้กับพฤติกรรมต่าง ๆ หรือเรื่องราวแต่ละเรื่องราวได้ โดยสามารถวิเคราะห์และประเมินได้

## 3. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน

เดชภูมิ เอียดวุ่น (2552 : 28) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่เกิดปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละครั้ง ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 บุคลิกภาพของผู้รับสมัคร ประกอบด้วย เป็นผู้แต่งกายดี มีจิตหนักแน่น สุขุม รอบคอบ มีความรู้ความสามารถ มีการพูดที่เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ที่ดี มีความจริงใจ เปิดเผย เป็นคนตรงไปตรงมา ฐานะทางเศรษฐกิจดี มีความสามารถ มุ่งมั่นในการทำงาน สามารถติดต่อกับผู้อื่นได้ดี สามารถพูดจูงใจเก่ง กล้าคิดกล้าทำ กล้าตัดสินใจ เสมอต้นเสมอปลาย ใจกว้าง เป็นต้น

ด้านที่ 2 ความรู้ความสามารถของผู้รับสมัคร ประกอบด้วย มีความสามารถ วิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมได้ดี มีความสามารถในการบริหารงานที่ดี มีความสามารถในการวางแผนและจัดระเบียบงานที่ดี ทั้งในการบริหารงานบุคคลและผู้ความรับผิดชอบสูง เป็นต้น

ด้านที่ 3 คุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเอาใจใส่ ต่องานที่รับผิดชอบ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความยุติธรรม มีความขยันหมั่นเพียร เป็นต้น

ซึ่งสรุปได้ว่า เหตุปัจจัยหรือความสัมพันธ์ที่ประชาชนตัดสินใจในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นมีการคิด วิเคราะห์เป็นอย่างดีก่อนลงมือกากบาทในคูหาหรือการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองหรือบุคคลที่เป็นผู้รับสมัครในการเลือกตั้ง

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกตั้ง

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 1.1 ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มายรอน ไวน์เนอร์ (Myron Weiner ; อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2546 : 3) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

โนแมน และเวอร์บา (Norman H. Nie and Sidney Verba ; อ้างใน วัชรวิทย์ ไชยสาร, 2545 : 49) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกอดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ”

จันทนา สุทธิจารี (อ้างใน บุญเสริม นาคสาร. 2550 : 3) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของ

ประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ”เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเองการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ ทั้งในแง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และ ยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้ในมัน ปลาย และได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรม ที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความ ต้องการของชาวบ้าน (เสนห์ จามริก, 2533 : 29) และหากมองในมุมมองของการยอมรับความคิดเห็นซึ่ง กันและกันแล้วจะพบว่า ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกชน บุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็น พ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่ม หรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ ซึ่ง เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เช่นเดียวกันรวมถึงการที่ ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่ เข้าไปร่วมคิด ตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมหนึ่งๆด้วยตนเองหรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมี เสรีภาพและเสมอภาค

นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้ที่มองการมีส่วนร่วมในแง่ของมิติความลึกทั้งในเชิงกว้างและในที่ เฉพาะว่า (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 12)

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชน ต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของ โครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาชาติแต่ ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึก ตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็ สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3. ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อ เขา

5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้ง สิทธิ และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆในท้องถิ่น

6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7. การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2543 : 1)

เฉลิม เกิดโมลี (อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 13) ให้ทัศนะว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม แต่ที่ถูกกล่าวถึงเสมอมีอยู่ 4 เรื่องคือการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนี้ในแต่ละเรื่องยังเกิดการมีส่วนร่วมได้ในหลายลักษณะและหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะสนใจพิจารณาในแง่มุมไหน โดยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

1. ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. ต้องมีความเสมอภาคประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมนี้จะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

3. ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ไวน์เนอร์ (Weiner ; อ้างใน สิทธิพันธ์ พุทธนุ. 2541 : 155 – 156) ได้สรุปนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยแบ่งออกได้เป็น 10 ความหมาย คือ

1. การให้การสนับสนุนและการเรียกร้องต่อผู้นำรัฐบาลเพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการใดๆ

2. ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐที่ได้ผลและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. กิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกเสียง การยื่นข้อเรียกร้อง การประท้วง การล็อบบี้ เป็นต้น

4. การใช้สิทธิเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง

5. ความรู้สึกแปลกแยกหรือตีตนออกจากระบบการเมืองอันเนื่องมาจากการถูกกีดกันไม่ให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม พวกนี้มีศักยภาพที่จะกลับเข้ามาแก้ไขระบบการเมืองเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสมหรือยุติธรรมกว่าเก่า

6. กิจกรรมของพวกที่ตื่นตัวในทางการเมืองซึ่งกิจกรรมเหล่านี้รวมไปถึงการพูดคุย การถกเถียงปัญหาในทางการเมืองก็ได้

7. กิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ทั้งแบบที่ใช้ความรุนแรง และแบบที่ไม่ใช้ความรุนแรง

8. กิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของข้าราชการด้วย

9. กิจกรรมต่างๆ ที่กระทบต่อการเมืองระดับชาติ แต่บางคนมองว่าจะต้องรวมถึงกิจกรรมที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

10. กิจกรรมทุกชนิดที่เป็นการเมือง

อย่างไรก็ตาม ไวน์เนอร์ (Weiner) ได้สรุปนิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยได้แจกแจงเป็นองค์ประกอบย่อย ๆ 3 ประการ ด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมิจิจกรรม เช่น มีการพูด คอย และร่วมดำเนินการใดๆ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก

ประการที่สอง จะต้องมิจิจกรรมในลักษณะที่เป็นอาสาสมัคร

ประการที่สาม จะต้องมิจัดเลือกหรือทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ

ฮันติงตันและเนลสัน (Huntington and Nelson ; อ้างใน สิทธิพันธุ์ พุทธทูน. 2541: 156 – 157) ได้ให้คำนิยามว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ นโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ การมีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมต่างๆ แต่ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก และกิจกรรมโดยส่วนบุคคล หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคลแต่ละคนในฐานะราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่พรรค ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งนักล็อบบี้อาชีพ หรือนักการเมืองอาชีพ โดยปกติแล้วกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมจะอยู่ในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่เต็มเวลา และไม่ถือเป็นอาชีพหลัก นอกจากนี้

กิจกรรมของประชาชนนี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น

ดังนั้นการประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเอกชนขึ้นเงินเดือนจึงไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง และกิจกรรมนี้ยังรวมถึงกิจกรรมทุกรูปแบบที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลหรือไม่ก็ตาม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมของประชาชนที่มุ่งเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมการไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไปด้วย

## 1.2 กระบวนการมีส่วนร่วม

สถาบันพระปกเกล้า (2545: 13- 14) ได้กล่าวถึง กระบวนการของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องมิวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดูว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
2. ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อให้ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
3. ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว โดยพื้นฐาน

นอกจากนี้ วันชัย วัฒนศัพท์ (อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 13- 14) กล่าวว่า โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถทำได้ในทุก ๆ ประเด็น

ดังนั้นจึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1. การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญ
2. การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น
3. การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม

เดิม

4. การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว
5. ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีความ

อิสรภาพ ความเสมอภาพ และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อทราบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจกระทำได้หลายระดับ รวมทั้งจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมและเครื่องมือที่ใช้ในแต่ละระดับก็แตกต่างกัน คำถามต่อไป ก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีกระบวนการหรือขั้นตอนสำคัญประการใดบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้มีผู้ศึกษาเรื่องขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้มากมายพอสรุปได้ ดังนี้

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนแนวความคิดของ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549 : 35)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความ โปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

### 1.3 หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

หมายถึง การเปิด โอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงาน แลกเปลี่ยน การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ



เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็น นโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐ ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนากระบวนการที่ผ่านมามีได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม”

ในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและ

ต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาครัฐ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล้อมอยู่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ระบุถึงเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะและเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณากระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัตอาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (2) การปฏิบัติการ (3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และ (4) การติดตามประเมินผล

### 1.3 องค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 15-16)

1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
2. เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ใน

ระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน

3. อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้นจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

4. เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

5. มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

#### 1.4 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ และนักวิชาการต่างๆ ได้กำหนดไว้หลากหลายแต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกันซึ่งจะขอนำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

โคเบน (Coben) และ อัฟฮอฟ (Uphoff) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 16)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ในทำนองคล้ายคลึงกัน เกลิม เกิด โมลิ ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมว่าอยู่ 3 ระดับ คือ (อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 17- 18)

1. ร่วมคิดตัดสินใจ คือ ต้องทั้งร่วมคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง
2. ร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด
3. ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ให้ข่าวสารข้อมูล ถึงการสนับสนุนทรัพยากรบริการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ในหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคว่าจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน ดังนี้

3.1 ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกันกล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมากรัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกันส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.2 ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา โดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

3.3 ประชาชนเป็นที่ปรึกษาหมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชน และตั้งใจที่จะกระทำการตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

3.4 ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่องแต่ก็จะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้นตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่ ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

3.5 ประชาชนรับทราบ เป็นการแถลงข่าวสารและ/หรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาได้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการการริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

3.6 รัฐบาลใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดต่าง ๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

จากการศึกษาลำดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีส่วนร่วมดำเนินการและมีมีส่วนร่วมสนับสนุน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับ การให้ความสำคัญของรัฐบาลด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้คือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ

ขณะที่สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2537: 337) จะทำให้ได้ลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองของประชาชนในแต่ละสังคม เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจากการมีส่วนร่วมน้อยไปสู่การมีส่วนร่วมมาก ดังนี้

1. การแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมทางการเมือง
2. การใช้สิทธิเลือกตั้ง
3. การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง
4. การชักจูงผู้อื่นให้เลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน
5. การติดสัญลักษณ์หรือสติ๊กเกอร์เพื่อแสดงการสนับสนุนพรรคหรือผู้สมัคร
6. การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง
7. การบริจาคเงินสนับสนุนทางการเมือง

8. การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
9. การร่วมรณรงค์ทางการเมือง
10. การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง
11. การร่วมประชุมแกนนำของพรรค
12. การร่วมระดมทุน
13. การเสนอตัวเป็นคู่แข่งขั้นทางการเมือง
14. การดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สรุป จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง และคณะผู้วิจัยขอนำมาใช้ในรายงานวิจัยฉบับนี้ ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วมกล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ดังนี้

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆและการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผน

โครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การให้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติไว้ 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของในประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์ และทั่วถึงเพียงใดและประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่สำหรับกรณีของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันผลของการลงประชามติเป็นเพียงข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214)

### 1.5 เครื่องมือของการมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท (ชาญชัย แสวงศักดิ์ 2540 : 16) ได้แก่

1. ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบ จากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร โครงการให้เหมาะสมต่อไป (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2543 :2) การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น (แก้วสรร อดิโพธิ์. 2536 : 25 – 27) จะต้องมีลักษณะเป็นการได้สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง

เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้ การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

2. การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือนุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในประเทศฝรั่งเศส เดิมได้ให้ความสำคัญกับความคุ้มครอง หลังการดำเนินการมากกว่าการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากขึ้น โดยมีการนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1983 ขึ้นใช้บังคับกับ “กิจการ” ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่จะได้มีการตรากฎีกากำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าวได้

3. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. การลงชื่อ (Public Registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ (Public Registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงาน และข้อมูลที่จะใช้ในกาประเมินผล

สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น การที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อกำหนดทิศทางการเมืองของประชาชนเอง และของประเทศชาติเป็นส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประชาชนสามารถเข้าไปร่วมกิจกรรมและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้หลายวิธี (ประณต นันทิยะกุล. 2540 : 115 – 116) อาทิเช่น

1. การเลือกตั้ง (Election) เป็นการที่ประชาชนเลือกผู้แทน ไปทำหน้าที่แทนตน ในรัฐสภา และในคณะรัฐบาล

2. การลงประชามติ (Referendum) เป็นการแสดงความเห็นหรือความต้องการของประชาชนด้วยการหย่อนบัตรจะรับหรือไม่รับเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่นการลงประชามติจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

3. การแสดงประชานิธิ (Plebiscite) เป็นการวินิจฉัยหรือถามความต้องการของประชาชนในเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่งว่าต้องการสิ่งนั้น ๆ หรือไม่

4. การประชาพิจารณา การที่รัฐจะทำโครงการใหญ่ ๆ ที่จะมีผลกระทบได้เสียถึงสาธารณะชุมชนหรือประชาชนเป็นจำนวนมากจะต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสแสดงความคิดเห็น โดยวิธีประชาพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการตามโครงการของรัฐ

5. การเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ประชาชนจำนวนหนึ่ง (บางประเทศ ประมาณ 50,000 คน) มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการได้

6. การระงับยับยั้งการออกกฎหมายหรือ โครงการของรัฐ (Veto) กฎหมายหรือโครงการของรัฐที่ออกมาแล้วมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ประชาชนมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งการออกกฎหมายหรือ โครงการของรัฐได้

7. การถอดถอน (Recall) ประชาชนจำนวน 50,000 คน มีสิทธิเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้หากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น ทูจริตคอร์รัปชันหรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น

8. การแสดงมติมหาชน (Public Opinion) เป็นการแสดงอาการพอใจ หรือ ไม่พอใจของประชาชนเช่น การเดินขบวน แสดงอาการเห็นชอบ โสย โห่ฮิ้ว ด้วยความพอใจ หรือแสดงอาการคัดค้านต่อต้านการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยความไม่พอใจ

9. การประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เป็นการที่ประชาชนรวมตัวกันมาประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชนเพื่อประชาชนเองหรือสาธารณะซึ่งในบรรดาการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้ง 9 ประการนี้ การเลือกตั้งเป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากที่สุด

## 1.6 รูปแบบการมีส่วนร่วม

รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การแบ่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ อาทิ (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 20-22)

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง



2. การมีส่วนร่วม โดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการมีส่วนร่วม โดยตรง ได้อีกวิธีการหนึ่ง

3. การมีส่วนร่วม โดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วม โดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วม โดยตรงเท่านั้น ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วม อาจแบ่งในอีกลักษณะหนึ่ง ได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2543 : 1-2)

1. การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลจะชักชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินโครงการที่รัฐบาลจะเป็นผู้เริ่มวางแผน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน

2. การเจรจาต่อรอง รัฐบาลและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา และการตัดสินใจ โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นผู้ริเริ่มโครงการก่อน ส่วนการกำหนดจุดทำโครงการจะอยู่ในมือของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรประชาชน และสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาล เพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้

3. การจัดการการวางแผนด้วยตนเอง รูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ และวางแผนพัฒนาทรัพยากรด้วยตนเองทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจเลือก แนวทางพัฒนาดำเนินโครงการ ไปจนถึงการติดตามประเมินผลสำเร็จด้วยตนเอง ส่วนวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายวิธี เริ่มจากวิธีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในขั้นรับรู้ข่าวสารของโครงการและแสดงความคิดเห็น เช่น การร่วมประชุมอภิปรายระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็นตามวิถีทางประชาธิปไตย การประสานงานการ ทัศนศึกษาการเข้าร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น และวิธีที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการตัดสินใจเลือก เช่น การออกเสียงแสดงประชามติเพื่อในประชาชนตัดสินใจเลือกแทนรัฐบาล การเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารโครงการ ไปจนถึงวิธีที่ประชาชนคุ้นเคยกันมากที่สุด ก็คือการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

จากการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นควรจะเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและจากการศึกษาพบว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ได้ทั้งจากการ ชักชวนของรัฐบาลและประชาชนเป็นผู้ริเริ่มวางแผนเอง

### 1.7 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาของ Creighton พบว่า การที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับ ผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมใน โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อย ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ (อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 31)

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
4. ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
5. ค่านิยม
6. อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ประชาชนเริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบ ส่วนขนาดและส่วนประกอบของสาธารณชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการตัดสินใจอย่างไรก็ดี กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่งอาจไม่เหมาะสมสำหรับทุกๆ สถานการณ์ก็ได้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2537 : 340-341) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม เป็นปัจจัยในการมีอยู่ของวัตถุ ความเป็นเมือง และความเป็นอุตสาหกรรม ชนชั้นกลาง การมีการศึกษา สื่อมวลชน ตลอดจนเครือข่ายของกลุ่มอาสาและสมาคมต่างๆ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นไปด้วยการมีชนชั้นกลางในเมืองที่มีการศึกษาที่เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งรัฐบาลแบบประชาธิปไตย การที่รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองย่อมหมายถึงความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีการกระจายรายได้และความมั่นคงของประเทศได้จัดให้มีการศึกษาการพักผ่อน ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือเมื่อประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจนกระทั่งมีเวลาที่สามารถสนใจในระบบการปกครองได้ ทำให้มีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในทางการเมือง สังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งได้ฝึกฝนผ่านสถาบัน โดยมีการลงคะแนนเลือกตั้ง อ้างอิงได้ มีอำนาจในการตัดสินใจของตนเองและมีการแข่งขันวิวัฒนาการของสังคมที่มีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางการเมืองและการสื่อสารมวลชน

ประการที่สอง ปัจจัยทางการเมือง วางอยู่บนเงื่อนไขทางการเมืองของประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน ความมีประสิทธิภาพทางการเมือง ความชอบธรรม ประสิทธิภาพของฝ่ายค้าน ความเห็นร่วมกัน บนหลักการหรือกฎเกณฑ์ของเกมทางการเมือง ประสิทธิภาพอ้างอิง ความสามารถเบื้องต้นของรัฐบาลที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตลอดทั้งการจัดการบริการสำคัญ ๆ ความชอบธรรมอ้างอิงความสามารถที่จะอยู่ได้ในระบบ โดยได้รับความสนับสนุนหรือเป็นที่นิยมให้อยู่ต่อได้ในระบบการเมือง ดังนั้นความมีประสิทธิภาพและความชอบธรรมจึงเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันเพื่อเป็นไปในความมีเสถียรภาพทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายค้านที่มีความสามารถอยู่ในการเมืองที่มีหน้าที่ตรวจสอบพร้อมทั้งให้ทัศนะที่แตกต่าง เป็นส่วนที่จะทำให้การให้การมีส่วนร่วมและระบอบประชาธิปไตยมีความชอบธรรมมากขึ้น ฝ่ายค้านจึงเป็นเครื่องมือ

ในการป้องกันอำนาจที่จะไปรวมอยู่ที่จุดเดียวของคนเพียงกลุ่มเดียว การเมืองจึงต้องมีหลักการที่ จะต้องดำเนิน ไปเพื่อความมั่นคงของระบบ เป็นการพยุ่งไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ประการที่สาม ปัจจัยทางจิตวิทยาวัฒนธรรม การปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับ “วัฒนธรรมทางการเมือง” และ “บุคลิกภาพทางการเมือง” ที่มีแนวโน้มและเอื้อต่อการมีส่วนร่วม โดยที่จะมีลักษณะที่เปิดกว้าง มีความมั่นคงทางอารมณ์ มีความอดทน พร้อมทั้งจะปรับตัว มีความรู้สึกร่วมเอาใจใส่ และมีความยืดหยุ่น ดังนั้นการเปิดกว้างก็คือการยอมรับในการเปลี่ยนแปลง ความมั่นคงในการเป็นปัจเจกชนไม่โอนเอนไปโดยง่ายโดยไม่เสียจุดยืน มีความอดทนต่อการ เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของผู้อื่น รับฟังด้วยการเอาใจใส่ พร้อมทั้งจะเล่นในหลายบทบาท ดังนั้น คุณลักษณะของบุคลิกภาพทางการเมืองจึงเป็นการผสมผสานที่หลากหลายจากความสนใจ ค่านิยม และเป้าหมาย

ปัจจัยทั้งหลายดังกล่าวนี้ไม่ได้อยู่โดยแยกกัน โดยเด็ดขาด แต่ใกล้ชิดกันมากขนาด ที่บางเรื่องเป็นสิ่งที่ซ้อนทับกันอยู่ แต่แง่มุมดังกล่าวข้างต้นจะช่วยให้เห็นมุมมองที่พิจารณาได้ใน ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อ ต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองตลอดทั้งจิตวิทยา วัฒนธรรมจะเป็นส่วนผสมผสานในการศึกษาประชาธิปไตยที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนา การเมืองต่อไป

#### 1.8 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จัดทำขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้อง นำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ไม่สามารถดำเนินการได้จริง อีกทั้งยัง ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และ การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 17-20)

1. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่าง เดิมที่ รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญของคนเพียงหยิบมือเดียวคือนักการเมืองเท่านั้น แต่ รัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีพื้นที่ รัฐธรรมนูญที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ โดยดำเนินการดังนี้

1.1 เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม มากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

1.1.1 การให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรองมีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 4)

1.1.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกละเมิด (มาตรา 35)

1.1.3 เพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทัวถึง และเสียค่าใช้จ่ายตามควร โดยเด็ก เยาวชน สตรี คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (มาตรา 40) และที่สำคัญคือประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก (มาตรา 208)

1.1.4 สิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก (มาตรา 44)

1.1.5 สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้รับการคุ้มครองอย่างไม่เคยมีมาก่อน ไม่เพียงแต่ห้ามปิดกิจการสื่อมวลชนเท่านั้น ยังห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารและหากมีการดำเนินการดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ก็ถือเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ(มาตรา 45 และมาตรา 46) รวมทั้งห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนด้วย เพื่อป้องกันการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์ของตนเอง (มาตรา 47 วรรคห้า)

1.1.6 ประชาชนยังได้รับการศึกษาฟรี 12 ปี โดยเพิ่มให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น นอกจากนี้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตก็ได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐเช่นกัน (มาตรา 48)

1.1.7 เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นในการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (มาตรา 51)

1.1.8 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเป็นครั้งแรก (มาตรา 54)

1.1.9 ขยายสิทธิชุมชน โดยการเพิ่มสิทธิของชุมชน และชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 66 วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน (มาตรา 66 วรรคสอง) โดยชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ (มาตรา 66 วรรคสาม)

1.1.10 ประชาชนมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นครั้งแรก (มาตรา 61 วรรคหนึ่ง) รวมทั้งมีสิทธิเข้าถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (มาตรา 138 วรรคห้า) นอกเหนือจากสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 55)

1.1.11 ในการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน และเมื่อมีการลงนามแล้วจะต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของสนธิสัญญา รวมทั้งต้องแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการลงนามในสนธิสัญญา อย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรมด้วย (มาตรา 186 วรรคสองถึงวรรคสี่)

1.1.12 ให้สิทธิประชาชน 100,000 คน เข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เป็นครั้งแรก (มาตรา 282 (1))

2. ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม โดยมีมาตรการ ดังนี้

2.1 แบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนอ่านและเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย โดยแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา 32 - มาตรา 38) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 39

2.2 มาตรา 40) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (มาตรา 55 - มาตรา 61) สิทธิชุมชน (มาตรา 65 - มาตรา 66) สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา 67 - มาตรา 68) ฯลฯ

2.3 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ แม้ยังไม่มีการบัญญัติขึ้น ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทันที โดยการร้องขอต่อศาล (มาตรา 28 วรรคสาม)

2.4 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 28 วรรคสี่)

2.5 ลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จาก 50,000 ชื่อ เหลือเพียง 20,000 ชื่อ (มาตรา 160 และมาตรา 262 วรรคสาม)

3 ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน โดยการบัญญัติให้

3.1 ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย เพื่อส่งสัญญาณว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ตามกฎหมาย

3.2 กำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจน (ส่วนใหญ่ประมาณ 1 ปี) เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจถ่วงเวลาในการตรากฎหมายลูกอันเป็นการถ่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 293 และมาตรา 298)

3.3 ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 208)

3.4 ให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของชุมชน (มาตรา 66 วรรคสาม)

3.5 ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา 248 (1) และ (2))

4. ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิม โดยการบัญญัติให้

4.1 มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านศาสนา สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญาและพลังงาน และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.2 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่สำคัญเพิ่มขึ้น เช่น รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 77 (4)) จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 80 (5),(6)) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา 82) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม (มาตรา 83 (3)) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร (มาตรา 83 (9)) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและต้องระมัดระวังในการกระทำ ใดอันทำให้สาธารณูปโภคดังกล่าวตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน (มาตรา 83 (11)) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินตามหลักวิชาให้ครอบคลุมทั้งผืนดินผืนน้ำทั่วประเทศ ดำเนินการให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง (มาตรา 84) ฯลฯ

4.3 กำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง เสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง

5. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยการกำหนดให้

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย (มาตรา 274 วรรคหนึ่ง) การจัดโครงสร้างที่คล่องตัว (มาตรา 275 วรรคเก้า)

5.2 ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง ที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย (มาตรา 279)

5.3 เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา 278 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าซื้อที่ดินของนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 276 และมาตรา 277) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา 278 วรรคสาม)

5.4 ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา 273 วรรคสอง)

6. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องไม่ใช่การผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างคุณภาพของอำนาจในทางการเมืองขึ้น โดยมีมาตรการ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 21-23)

6.1 เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน ซึ่งมีมาตรการมากมาย ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนี้

6.1.1 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐ (มาตรา 55, มาตรา 138 วรรคห้าและมาตรา 186 วรรคสอง) การทำสนธิสัญญา (มาตรา 186) การลงประชามติในเรื่องที่สำคัญและมีผลผูกพันการตัดสินใจของรัฐบาล (มาตรา 161) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 282 วรรคหนึ่ง)

6.1.2 ให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจในการฟ้องร้องรัฐที่ใช้อำนาจไม่เป็นธรรมได้(มาตรา 208 และมาตรา 66 วรรคสาม)

6.1.3 ให้ประชาชนใช้สิทธิทางการเมืองได้ง่ายขึ้น เช่น การลดจำนวนประชาชนในการเข้าซื้อที่ดินของนักการเมืองและการเสนอกฎหมาย ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น(มาตรา 159 และ มาตรา 160, มาตรา 276 และ มาตรา 277)

เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วพบว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นก้าวที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิทางด้านต่างๆของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะรับรองสิทธิไว้อย่างมากมายแต่ยังมีปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเช่นกันซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

## 6.2 แนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ชุมชน เมือง หรือแม้แต่ประเทศ จนถูกขนานนามว่าเป็นสัตว์สังคม มนุษย์ในยุคต่างๆพยายามที่จะระเบียบทางสังคม รวมถึงระเบียบการปกครองด้วยซึ่งเป็นการพยายามของมนุษย์ในการสรรหาผู้ปกครองหรือผู้นำผ่านกรรมวิธีต่างๆ อาทิ การสืบสันตติวงศ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มนุษย์ได้พัฒนาระบบหรือกระบวนการสรรหาตัวผู้ปกครองขึ้นมาใช้ในสังคมประชาธิปไตยและประเทศต่างๆนำไปใช้อย่างแพร่หลาย นั่นคือ ระบบการออกเสียงเลือกตั้ง

### 6.2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึงการเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2532: 201) ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า เป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง(Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2534: 716) ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่า



จะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยเสียงคะแนนส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

การเลือกตั้ง (Election) ถือเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของการเมือง ที่มีส่วนสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจถกแถลงนโยบายและคัดสรรบุคคลากรทางการเมืองสำหรับเป็นตัวแทนเข้าสู่อำนาจและใช้อำนาจให้สอดคล้องกับความต้องการขอประชาชนต่อไป ขณะเดียวกันการเลือกตั้งก็ยังมีส่วนในการกำหนดวาระการพ้นจากอำนาจของตัวแทนได้อีกด้วย (เชาวนะ ไตรมาศ. 2542 : 4)

การเลือกตั้งเป็นการแข่งขันทางอำนาจ เพื่อเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายผู้ปกครอง โดยที่อาศัยกลไก กระบวนการของการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการให้หลักประกันเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการแข่งขันเข้าสู่อำนาจอย่างสุจริตเที่ยงธรรม โดยคาดหวังผลเลิศจากการเลือกตั้งว่า จะสามารถสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด มีอิสระตรงไปตรงมา และเป็นการเปิดกว้างอย่างที่สุดด้วยเช่นกัน ในทางกลับกัน การเลือกตั้งก็ยังเป็นเครื่องมือของประชาชนสำหรับการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ รวมทั้งการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองในการกำหนดผู้ปกครองมาใช้อำนาจแทน เพื่อการสนองผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเองด้วย (หยุด แสงอุทัย. 2542 : 2)

กล่าวโดยสรุปการเลือกตั้ง คือกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่แสดงความต้องการหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการเมืองหรือกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมืองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยการเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง และปฏิบัติหน้าที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

#### 6.2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตัวเองให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองด้วยความชอบธรรม เพื่อลดความตึงเครียดขจัดความขัดแย้งหรือสืบทอดอำนาจและเป็นกลไกที่ควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้ง ตระหนักอยู่เสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตนด้วยการเลือกตั้งหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีกต่อไป

ในทำนองเดียวกัน ชาวมะ ไตรมาส (2542:15 – 17) กล่าวว่า การเลือกตั้งถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการเมืองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจาก การเลือกตั้งมีหน้าที่และมีผลกระทบต่อระบบการเมืองหลายประการ นอกเหนือจากการเป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง

1) การเลือกตั้งช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และผ่อนคลายความตึงเครียดอันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่รุนแรงไม่ว่าระหว่างรัฐบาล ฝ่ายค้าน ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร หรือระหว่างฝ่ายผู้ปกครองกับฝ่ายผู้ถูกปกครอง การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ นั่นก็จะช่วยลดลดทอนความตึงเครียดทางการเมืองได้

2) การเลือกตั้งช่วยสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในการหาทางออกให้กับการตัดสินใจในทางเลือกเกี่ยวกับชะตากรรมของประเทศและประชาชน ในกรณีที่รัฐบาลเกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจเรื่องสำคัญของประเทศ หรือดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ หรือกรณีเรื่องสำคัญที่ชะตากรรมของประเทศชาติ และประชาชนตกอยู่ในห้วงอันตรายไม่สามารถสร้างฉันทามติในการกำหนดทางเลือกได้ โดยรัฐบาล โดยลำพังจึงจำเป็นต้องอาศัยการอ้างอิงการเมืองของประชาชนเป็นเครื่องตัดสินใจ การตกลงใจแทนรัฐบาลและรัฐบาลขาดความเชื่อมั่นในความชอบธรรมทางอำนาจ การเลือกตั้ง หรือเป็นการถ่ายโอนภาระความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจไปให้กับประชาชนโดยตรง

3) การเลือกตั้งช่วยนำร่องทิศทางการเมือง ช่วยสร้างความสอดคล้องในการเปลี่ยนแปลงให้วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง เนื่องจาก การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เชื่อมโยงการปฏิบัติสัมพันธ์ร่วมระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง โดยประชาชนเป็นฝ่ายที่ได้รับโอกาสในการริเริ่มสร้างสรรค์แนวทางใหม่ ๆ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ว่าในเรื่องมาตรการ นโยบาย หรือบุคลากรทางการเมือง ที่ผ่านการคัดสรรจากกระบวนการแข่งขันที่ทำให้เกิดการผลัดซ้ำ ซึ่งผลผลิตใหม่ ๆ การเมืองที่แตกต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะการก่อตัวขององค์กรอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และ/หรือฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านก็ตาม ซึ่งย่อมจะส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมือง

4) การเลือกตั้งช่วยสร้างอิทธิพล และความสำคัญทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะส่งอิทธิพลต่อการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง การเลือกตั้งทั่วไปจึงเป็นการใช้อิทธิพลทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ จำกัด ควบคุม และสลายการควบคุมอิทธิพลสูงสุดทางการเมืองขององค์กรอำนาจ และกลุ่มผูกขาดเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้กระบวนการแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองผู้ปกครองสัมพันธ์สอดคล้องกับความต้องการและความรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนใหญ่

5) การเลือกตั้งช่วยสร้างสันติภาพในการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง การเลือกตั้งเป็นกลไกช่วยจัดระเบียบการต่อสู้ทางการเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์กติกา แทนการใช้กำลังรุนแรงกำกับการแข่งขันทางอำนาจให้อยู่ในครรลองของสันติวิธีที่กลุ่มอำนาจฝ่ายต่างๆให้การยอมรับร่วมกันได้ ทั้งในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ

6) การเลือกตั้งช่วยให้ประชาชนได้คัดสรรกลั่นกรองผู้แทน และผู้ปกครองที่ต้องการเลือกตั้ง เปิดโอกาสทางการเมืองให้แก่ประชาชน ในการพิจารณาตัดสินใจเปลี่ยนแปลงและคัดสรรผู้แทนหรือผู้ปกครองใหม่ให้สนองตอบตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศการแข่งขันทางอำนาจในระหว่างกลุ่มอำนาจและผู้ปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับโอกาสในการเลือกผู้ปกครอง และผู้ปกครองเองก็จะแข่งขันกันสนองตอบตามความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

7) การเลือกตั้ง ส.ส. ประชาชนจะได้ทั้งผู้แทนทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารพร้อมกัน

### 6.2.3 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้น ต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญ ที่ยอมรับเป็นสากล ดังนี้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2532: 203)

ประการที่หนึ่ง หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) กล่าวคือการออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการบังคับหรือการกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือน ไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สอง หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election) โดยต้องมีการกำหนดเวลาการเลือกตั้งที่แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุกสี่ปีหรือห้าปี เป็นต้น

ประการที่สาม หลักการเลือกตั้งที่แท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรม และเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนเองให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เว้นแต่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น

ประการที่ห้า หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน

#### 6.2.4 การออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย

การออกเสียงเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ในสังคมเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากว่า การเลือกตั้งจะส่งผลให้การใช้อำนาจเกิดความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม หลักการที่สำคัญประการต่อมาคือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมให้ความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองนี้ นั่นก็หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะต้องยอมรับเสียงข้างมาก ในขณะที่เสียงข้างน้อยต้องยอมรับเสียงข้างมากด้วยเช่นกัน (หยุด แสงอุทัย, 2532: 371)

การออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยเดิมถือว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลตลอดมาอีกทั้งในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็ไม่เคยบัญญัติถึงการบังคับให้บุคคลใดต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ถือว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคลหรือปัจเจกชนนิยม และถือว่าเป็นเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 มาตรา 9 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งการกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคลนั้นก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมา โดยเฉพาะการไม่ได้ใช้สิทธิการเลือกตั้งของประชาชนมีเป็นจำนวนมาก จนทำให้มีผู้คิดนำระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งมาใช้ในประเทศไทย และแนวความคิดนี้ได้บรรลุผล เพื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 4 เรื่องหน้าที่ของชนชาวไทยกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 68)

ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นมาของสิทธิเลือกตั้งและการออกเสียงเลือกตั้ง ได้มีแนวคิดและการปฏิบัติวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาควบคู่กัน ไปด้วยกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม จนกระทั่งในสังคมประชาธิปไตย ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่ 2 ทฤษฎีคือ

##### 1. ทฤษฎีที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Sovereignty of the People) ซึ่งคิดค้นโดยนักปราชญ์คนสำคัญ คือ รูสโซ ได้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเรื่องหนึ่งชื่อ “Le Contrat Social” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธผูกพันกันโดยชัดแจ้ง หรือปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญาเช่นนี้ รูสโซ เรียกว่า “สัญญาประชาคม” ทั้งนี้เพราะรูสโซและนักคิดรุ่นใหม่ในศตวรรษที่ 17 มีแนวคิดในทางคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ รูสโซจึงเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะประชาชนในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามิใช่การข่มขู่ บังคับ

ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของดังที่อธิบายกันมาตลอด ประชาชนทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตยอำนาจในการปกครองบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” มีค่าเท่ากับหนึ่งคือ ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่ง คือ ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วน ดังนั้นประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่งเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจอธิปไตย ซึ่งมอบไว้ให้แก่สังคม ตามทฤษฎีนี้สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของสมาชิกในสังคม ทฤษฎีนี้เป็นความเสมอภาคเพราะ ไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน และเป็นการปกครองแทนประชาชนเพราะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจนี้เท่ากับประชาชนอื่น ความพร้อมใจของประชาชนให้ทำการแทนชั่วคราวไม่ใช่ให้เป็นเจ้าของประเทศอย่างถาวรเหมือนกรณีทฤษฎีราชาธิปไตย (วิชฌู เครื่องาม. 2530 : 218-219)

นอกจากนี้ยังมีผู้มีชื่อเสียงของฝรั่งเศสชื่อศาสตราจารย์อังเดร โอริอู (Andre Hauriou) ได้อธิบายทฤษฎีนี้อีกทั้งสนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณหรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนก็ได้ แต่ความเห็นของศาสตราจารย์โอริอู ที่สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเขาในกิจการทั้งปวง ดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณนั้น มันเป็นไปได้ในปัจจุบัน คงทำได้เพียงจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทน ซึ่งผลที่ตามมาก็คือราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน ซึ่งนำมาซึ่งหลัก “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่และสิทธิในการเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิในตัวเอง มิต้องให้มีผู้ใดมอบหมายหรือมิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรือจะมาเพิกถอนได้ รวมทั้ง ไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่รูสโซกล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้” (วิชฌู เครื่องาม, เรื่องเดียวกัน: 218 – 219)

ทฤษฎีนี้ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ยอมรับเป็นส่วนใหญ่โดยถือว่า การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น อังกฤษ และอเมริกา เป็นต้น

## 2. ทฤษฎีที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) แม้ทฤษฎีของรูสโซ จะเสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว แต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้คิดเป็นอย่างอื่นได้ว่าประชาชนหลาย ๆ คนรวมกันเข้าก็ย่อมเป็นชาติ และเมื่อรูสโซพูดถึงการทำสัญญาประชาคมก็มีการตีความว่าสัญญาประชาคม

ของรัฐโซไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ละคน หากแต่นำไปสู่ข้อสรุปว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาคมหรือของชาติ

ดังนั้นในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแพร่หลายอยู่นั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก็ได้แพร่หลายเช่นกัน แทนที่จะเป็นของประชาชนก็ด้วยเหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือประชาชน เพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของประชาชนทุกยุคทุกสมัย และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของชาติก็เป็นที่ยอมรับของนักปฎิวัติฝรั่งเศสในขณะนั้น(โกลิน พลกุล, 2529:12)ประเทศในโลกส่วนใหญ่ถือหลักที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัวเฉพาะของบุคคลจะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีบางประเทศถือหลักที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยมีการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้งและกำหนดโทษสำหรับการไม่ได้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น ออสเตรเลียเบลเยียม อาร์เจนตินา บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลียฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีการนำระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งชั่วระยะเวลาหนึ่งต่อมาก็ยกเลิก บางประเทศมีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ก็คือเมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้

เพราะฉะนั้นผู้ที่จะมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนทุกคน แต่เป็นเพียงประชาชนบางคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาติ ดังที่ A. Barnave บุคคลสำคัญคนหนึ่ง ในสมัยการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ในปี 1791 ว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นเรื่องของสิทธิหน้าที่ ไม่ใช่เรื่องของสิทธิของคน ผู้ที่ได้รับหน้าที่จึงอาจจะถูกบังคับให้ออกเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้โดยทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก่อให้เกิดความคิดดังกล่าว โดยหมายความว่า ประชาชนมีหน้าที่และมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ซึ่งถูกกำหนดขึ้น โดยกฎหมาย (มโนญ จันท์แก้ว, 2544 : 22) แต่แม้กระนั้นก็ตามประเทศที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชนเป็นเรื่องในทางทฤษฎีเท่านั้นแม้จะช่วยในการกำหนดหลักการอื่นๆ ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเสมอไป บางประเทศกลับเขียนรวม ๆ ไปด้วยซ้ำว่าอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน สาเหตุที่แท้จริงของระบบการบังคับให้ออกเสียงเลือกตั้งว่าภาคปฏิบัติกว่าทฤษฎี กล่าวคือ หลายประเทศอดทนระอาใจต่อความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีการแพร่ตัวอย่างกว้างขวางจนทำให้เป็นที่สงสัยกันว่าผลการเลือกตั้งไม่เป็นเครื่องแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสูงขึ้น ซึ่งเป็นหลักสำคัญในระบบประชาธิปไตย รวมทั้งเหตุผลที่ว่า การ

บังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจะเป็นการช่วยเพิ่มการศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ตลอดจนความรู้สึกที่ว่าสิ่งใดที่เป็นเรื่องส่วนรวมหรือของประเทศชาติ ประชาชนต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องมีส่วนร่วมเช่นเดียวกับการรับราชการทหาร หรือภาวะเสียภาษีอากร อย่างไรก็ตามในประเทศที่มีการใช้ระบบการบังคับดังกล่าวมีผู้แสดงความเห็นต่อระบบนี้อย่างมากมาย ทั้งสนับสนุนและคัดค้านรวมทั้งมีการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบนี้ด้วย (วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, 2538:32-33)

นอกจากนี้หุค แสงอุทัย ได้กล่าวถึงสภาพการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้ 2 แห่ง คือ (หุค แสงอุทัย, 2532 : 7-9) ได้แก่ พิจารณาในแง่กฎหมาย และพิจารณาในแง่ความคิดเห็นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญา สภาพของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพิจารณาในแง่กฎหมาย อาจมีความเห็นได้ 3 ประการ คือ

1. สภาพการลงคะแนนเสียงเป็นสิทธิ (Right) คำว่า “สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและป้องกันให้ ซึ่งหมายความว่า ประโยชน์ที่จะถือว่าเป็น “สิทธิ” นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

1.1 กฎหมายรับรองว่าประโยชน์นั้นมีอยู่

1.2 ถ้าจะมีการละเมิดประโยชน์นั้นกฎหมายก็ป้องกันให้ ถ้าพิจารณาในแง่ของประโยชน์ การที่กฎหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ย่อมเป็นประโยชน์ของบุคคลนั้น เพราะคะแนนเสียงอาจทำให้ผู้ที่เขาลงคะแนนเสียงได้รับเลือกเป็นผู้แทน ถ้าหากคะแนนเสียงของเขาจะรวมกับคะแนนเสียงของผู้อื่นจนเป็นเสียงข้างมาก ซึ่งในกรณีนี้เขาจะได้ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของเขาหรือซึ่งมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกับความคิดเห็นของเขา และประโยชน์ดังกล่าวนี้กฎหมายได้ป้องกันให้ ฉะนั้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงมีสภาพเป็น “สิทธิ” และโดยเหตุนี้จึงเรียกกันว่า “สิทธิเลือกตั้ง”

2. สภาพการลงคะแนนเสียงเป็นเอกสิทธิ คำว่า “เอกสิทธิ” คือ การที่บุคคลได้รับมาซึ่งเสรีภาพที่จะไม่ให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้อง ถ้าพิจารณาจากแง่บุคคลอื่นก็เห็นได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็น “เอกสิทธิ” เพราะผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีเสรีภาพหรือความเป็นอิสระจากการที่บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในการที่เขาจะใช้สิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อเขาได้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปแล้ว ผู้ใดจะสอดเข้ามายกขึ้นเป็นเหตุว่ากล่าวในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือกรณีอย่างใด ๆ เช่น ในทางวินัยไม่ได้ทั้งสิ้น

3. สภาพการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ คำว่า “หน้าที่” หมายความว่า การที่บุคคลจำต้องกระทำหรือคว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมี

สภาพเป็น “หน้าที่” หรือไม่ยอมขึ้นอยู่ที่ว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบังคับให้บุคคลต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ถ้ากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบังคับว่าต้องใช้สิทธิ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็น “หน้าที่” ตามกฎหมาย แต่ถ้าจะถือว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ก็เป็น “หน้าที่” ในทางการเมืองหรือ “หน้าที่” ในทางศีลธรรมเท่านั้น หาใช่หน้าที่ในทางกฎหมายไม่สภาพของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพิจารณาในแง่เกิดขึ้นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญาในแง่ความคิดเห็นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญา มีความเห็นอยู่สามประการดังต่อไปนี้

3.1 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติ กล่าวคือ สิทธินี้เกิดมากับบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ คือ ถ้าบุคคลเป็นผู้ใหญ่และไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วก็มีสิทธิเลือกตั้งได้ ถ้าดำเนินตามความคิดนี้จะต้องพยายามใช้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลให้มากที่สุด เพราะตามกฎหมายธรรมชาติเมื่อมนุษย์เกิดมา มนุษย์ต้องมีฐานะเสมอภาคกัน

3.2. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นอำนาจหน้าที่ (Function) สาธารณะที่ให้แก่เอกชนแต่ละคนเพื่อปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยที่สวัสดิการของสังคมยอมขึ้นอยู่ต่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่อย่างฉลาด ฉะนั้นการที่จะให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่บุคคลจึงจำกัดเฉพาะบุคคลที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นี้ด้วยดีเท่านั้น ถ้าดำเนินตามความคิดนี้ย่อมจะจำกัดการเลือกตั้งได้เสมอในเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นๆจะเข้าลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยถูกต้อง

3.3 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิที่คัดค้านการกระทำ กล่าวคือ ถ้าถึงเวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถ้าบุคคลไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานใด ก็ไม่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานนั้น

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาการทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองซึ่งต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทน เลือกรูปแบบและเลือกวิธีการดำเนินการปกครอง เลือกนโยบายสาธารณะ เลือกระบบเศรษฐกิจ ปัจจัยต่างๆเหล่านี้จะเอื้อต่อการธำรงไว้และบูรณาการทางการเมืองที่พึงปรารถนา และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ จึงต้องพัฒนาปรับปรุงหรือ ปฏิรูประบบและกระบวนการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ฉะนั้น การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำการปกครอง



ประการที่สอง เป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบาย  
สาธารณะ

ประการที่สาม สร้างความชอบธรรมทางการเมือง

ประการที่สี่ ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม

ประการที่ห้า ทำให้เกิดบูรณาการทางการเมือง

ประการที่หก ทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการการปกครองใน

ระบอบ

ประชาธิปไตยในลักษณะของความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี

## บริบทของอำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย

### 1 ประวัติอำเภอโพธิ์ตาก

ท้องที่อำเภอโพธิ์ตากเดิมเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอศรีเชียงใหม่ ทางราชการได้แบ่งพื้นที่การปกครองออกมาตั้งเป็น กิ่งอำเภอโพธิ์ตาก ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2540 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ปีเดียวกัน และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ยกฐานะขึ้นเป็น อำเภอโพธิ์ตาก โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน ปีเดียวกัน

### 2 ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอโพธิ์ตากตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียง ดังนี้

- 2.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอศรีเชียงใหม่
- 2.2 ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอศรีเชียงใหม่
- 2.3 ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอท่าบ่อ และอำเภอบ้านผือ (จังหวัดอุดรธานี)
- 2.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอบ้านผือ (จังหวัดอุดรธานี) และอำเภอสังคม

### 3. การปกครองส่วนภูมิภาค

อำเภอโพธิ์ตากแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 3 ตำบล 27 หมู่บ้าน ได้แก่

- 3.1 โพธิ์ตาก (Pho Tak) 7 หมู่บ้าน
- 3.2 โพนทอง (Phon Thong) 11 หมู่บ้าน
- 3.3 ค่านศรีสุข (Dan Si Suk) 9 หมู่บ้าน

#### 4. การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอโพธิ์ตากประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง ได้แก่

- 4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโพธิ์ตากทั้งตำบล
- 4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโพนทองทั้งตำบล
- 4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลค่านศรีสุข ครอบคลุมพื้นที่ตำบลค่านศรีสุขทั้งตำบล

#### 5. สถานที่ท่องเที่ยว

##### 5.1 วัดพุทธรังษี

5.1.1 เป็นวัดเก่าแก่ของตำบลโพนทอง มีการนำแผ่นใบเสมามาแสดงให้ผู้สนใจและสาธุชนได้เยี่ยมชม แสดงให้เห็นถึงการสืบทอดทางวัฒนธรรม ประเพณีมายาวนาน

5.1.2. ใบเสมาโบราณที่วัดพุทธรังษี เป็นใบเสมาหินทรายสมัยโบราณ คาดว่าสร้างขึ้นในสมัยพุทธศตวรรษที่ 17

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ รักเผ่า (2548 : 32) ศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง : กรณีศึกษา การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาฐานเศรษฐกิจและการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงของจังหวัดระยอง และเพื่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฐานทางเศรษฐกิจและการเมืองกับกระบวนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงจังหวัดระยอง

ผลการศึกษาพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงตั้งอยู่บนโครงสร้างอำนาจซึ่งมีลักษณะเป็น โครงสร้างอำนาจ 3 ขั้วอำนาจ คือ กลุ่มบ้านค่าย กลุ่มบ้านแพ และกลุ่มบ้านแกลง โดยทั้งสามกลุ่มมีฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน กลุ่มบ้านค่าย มีฐานทางเศรษฐกิจจากการรับเหมาก่อสร้าง กลุ่มบ้านแพมีฐานทางเศรษฐกิจจากการประมงและการท่องเที่ยว กลุ่มแกลง มีทุนทางสังคมและเป็นนักการเมืองอาชีพ และมีกลุ่มอิสระเป็นตัวสอดแทรก โดยการสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มเป็นกลไกทางการเมืองเพื่อเข้าสู่การแข่งขันในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดการก่อรูปของพันธมิตรทางการเมืองภายใต้โครงสร้างอำนาจหลักในจังหวัดระยองมีผลต่อกระบวนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรง การเลือกตั้งมีการต่อสู้แข่งขันกันอย่างเข้มข้นและยืดเยื้อถึง 3 ครั้งจากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรเสนอแนวทางเพื่อ

ปรับปรุงการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารจังหวัดโดยตรง โดยให้การปรับปรุงรูปแบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละจังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน

นคร อรุณเจริณรัตน์ (2548 : 36) ศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ศึกษาความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการต่างๆ ของนายกเทศมนตรี และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการของประชาชนในการให้บริการของเทศบาลเมืองพระประแดง

ผลการศึกษาพบว่าประชาชนร้อยละ 91.99 ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาล เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ส่วนใหญ่ร้อยละ 50.0 เลือกกลุ่มของพรรคการเมืองระดับชาติ เหตุผลในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล คือ ต้องการให้มีความจริงใจแก้ปัญหาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่วนการเลือกนายกเทศมนตรี ประชาชนต้องการนายกเทศมนตรีสังกัดพรรคการเมืองระดับชาติ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และพบว่าประชาชนเมื่อเลือกนายกเทศมนตรีแล้ว ยังเลือกสมาชิกเทศบาลในกลุ่มเดียวกันด้วย ในด้านความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการด้านต่างๆของเทศบาลเมืองพระประแดง พบว่า ด้านที่ประชาชนต้องการมากที่สุดคือเรื่องความสะอาดของตลาดสดในเขตรับผิดชอบของเทศบาล การดูแลคนพิการ การให้บริการด้านการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล การให้บริการสาธารณสุข

นพวงศ รัฐผไท (2548 : 26) ศึกษาวิจัยเรื่อง การลงคะแนนเสียงให้พรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548 เขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนตัดสินใจเลือกพรรคไทยรักไทย พฤติกรรมของประชาชนในการผู้สมัครพรรคไทยรักไทย และเปรียบเทียบปัจจัยในการเลือกพรรคไทยรักไทย เมื่อจำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายประชานิยมเป็นปัจจัยในการเลือกพรรคไทยรักไทยมากที่สุด ประชาชนมีพฤติกรรมที่เลือกพรรคไทยรักไทยด้วยความสมัครใจ ความเป็น/ไม่เป็นสมาชิกพรรคมีจำนวนไม่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่เลือกเป็นครั้งที่สองและจะพิจารณาเลือกลงคะแนนเสียงทั้ง 2 แบบ อายุ รายได้ และสถานที่อยู่ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเลือกพรรคไทยรักไทย

พงษ์จันทร์ วุฒินันชัย (2548 : 48) ศึกษาเรื่อง บทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษาบทบาทอัตราส่วน/ระดับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง รวมทั้งปัจจัยและเหตุผลที่มีสัมพันธ์กับการตัดสินใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอำเภอแม่เมาะ

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในอำเภอเม่อายส่วนใหญ่มีบทบาทและพฤติกรรมในการมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับสูง ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมกิจกรรมรณรงค์หาเสียง มาฟังการปราศรัย ติดตามการเมืองทางสื่อต่าง ๆ และแจ้งเหตุการณ์การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งให้เจ้าหน้าที่รัฐรับทราบ เป็นต้น

สมนึก เขมทองคำ (2548 : 34) ศึกษาวิจัยเรื่อง การรวมพรรคการเมืองกับปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนมีเสรีภาพที่จะรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้น ได้เสมอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 47 ได้บัญญัติรองรับให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น โดยเฉพาะวิถีทางประชาธิปไตยโดยอ้อม การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนคือการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และการเลือกตั้งผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อก็เป็นอีกแนวทางประการหนึ่งในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนชาวไทย มาตรา 99 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละไม่เกินหนึ่งร้อยคนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนเปิดรับสมัครสมาชิก ซึ่งมาจากเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ผู้แทนนอกจากนี้แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นพรรคใหญ่ไม่ก็พรรค เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละห้าไม่ได้รับการเลือกตั้ง และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้มีบทบัญญัติให้มีการยุบรวมพรรคการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะ มาตรา 73 บัญญัติรองรับให้พรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นที่เป็นพรรคหลัก เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองอื่นที่เป็นหลักนั้นยุบไป และให้นำมาตรา 72 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม กล่าวคือ ในส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเดิมนั้นต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหลักหรือพรรคการเมืองอื่นในกรณีที่น่าจะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ แต่ในบทบัญญัติมาตรา 72 ไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อต้องไปสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหลักเพียงพรรคเดียวเท่านั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรวมพรรคการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีการย้ายจากพรรคการเมืองหนึ่งไปอยู่พรรคการเมืองอื่นได้ตามใจชอบ ทำให้เกิดมีพรรคเล็กพรรคน้อย นอกจากนั้นยังทำให้มีการจัดทำบัญชีพรรคการเมืองใหม่ โดยการตัดบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองเดิมที่ยื่นต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งทิ้งไป ทำให้คนมีความสามารถที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

ต้องออกจาก ระบบการเมือง โดยไม่เต็มใจอีกทั้งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งจากการศึกษาค้นพบว่า กรณีดังกล่าวขัดต่อหลักของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 ที่ต้องการให้พรรคการเมืองทำหน้าที่กลั่นกรองคัดเลือก คนที่มีความสามารถเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและยื่นให้คณะกรรมการเลือกตั้ง ก่อนเปิดรับสมัครสมาชิกที่มาจากเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกพรรคและให้พรรคเป็น สถาบันตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง โดยพรรคการเมืองสามารถนำนโยบายที่สัญญาไว้กับ ประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง ไปกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลได้เพราะฉะนั้นเพื่อเป็น แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

สายประพิศ สายทองกู๋ (2548 : 16) ศึกษาเรื่อง ทักษะคติของประชาชนต่อการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง: ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตจังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง และ เปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

ผลการศึกษาพบว่าประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ส่วนใหญ่มีทัศนคติในระดับดีโดยเห็นด้วยต่อการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงในจังหวัดตราดที่มีเพศ อาชีพ และรายได้แตกต่างกันมีทัศนคติต่อการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน อย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดตราดที่มีอายุและระดับการศึกษาแตกต่างกันมีทัศนคติต่อการเลือกนายองค์การบริหารส่วน ตำบลโดยตรงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 48 ปีขึ้นไป มีทัศนคติเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายอบต. โดยตรงสูงกว่าประชาชนที่มีอายุระหว่าง 18-27 ปีและอายุระหว่าง 28-37 ปีส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษามีทัศนคติใน เรื่องการเลือกตั้งนายอบต. โดยตรงสูงกว่าประชาชนที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และระดับ อนุปริญญาขึ้นไป และด้านการรับรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงอยู่ในระดับน้อยมาก

สุดเขต สกลทอง (2549 : 22) ศึกษาเรื่อง อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาล ตำบลแม่โจ้ต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาลตำบลแม่โจ้ต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิก สภาเทศบาลและศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า การที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่จะสามารถเอาชนะการเลือกตั้ง ได้นั้นจะ อาจไม่คำนึงถึงวิธีการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมาย แต่ยังคงอาศัยปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ของสังคมหมู่บ้านไทยผนวกกับอำนาจรัฐและอำนาจเงิน ทั้งนี้เพื่อใช้ปัจจัยดังกล่าวจัดตั้งแกนนำที่

เป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ให้เข้าไปมีบทบาทในระดับผู้นำของกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มสตรีแม่บ้าน กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) กลุ่มเกษตรกร กลุ่มนักศึกษา กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ เพื่อให้แกนนำดังกล่าวสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสมาชิกแต่ละกลุ่ม โดยแกนนำกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งที่ถูกกฎหมายและอาจผิดกฎหมาย มีกลวิธีต่อสู่ทางการเมืองที่แยบยล เช่น การใช้อำนาจรัฐ อำนาจเงิน อำนาจอิทธิพล การสร้างบุญคุณ การสร้างข้อต่อรอง และการ โจมตี หลอกกล่อฝ่ายตรงข้ามด้วยข่าวลือข่าวปล่อยต่างๆอันเป็นการทำทนายอำนาจรัฐ ที่อิงแอบกับกลุ่มประชาชน แกนนำกลุ่มการเมือง อาศัยการแทรกซึมกลุ่มผลประโยชน์แล้วใช้ประชาชนเป็นฐานในการสร้างสมอำนาจและบารมี มีความซับซ้อนทางการเมืองหลายระดับชั้น พัวพันตั้งแต่ นักการเมืองตั้งระดับท้องถิ่นระดับจังหวัด ถึงระดับชาติต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นทั้งสิ้น จากการศึกษา ยังพบอีกว่าแกนนำกลุ่มผลประโยชน์ได้ขยายอิทธิพลดังกล่าวไปสู่กลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิในเขตเทศบาล โดยใช้กลวิธีที่แยบยลดังกล่าวสร้างอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของประชาชนให้เลือกกรรมการเมืองท้องถิ่นเข้าไปเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งแกนนำผู้มีบทบาทในกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวตรงกับข้อสมมติฐานของผู้ศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สุทธิลักษณ์ วรวิทย์ (2550 : 44) ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลสตรีในเทศบาลนครเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลสตรี เทศบาลนครเชียงใหม่ในกิจกรรมต่าง ๆ และความพึงพอใจของประชาชนต่อบทบาทของสมาชิกสตรี

ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลสตรีในเทศบาลนครเชียงใหม่มีบทบาทในการร่วมแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน การเข้าร่วมกิจกรรมการสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือต่างๆ ในชุมชน การเข้าร่วมกิจกรรมการทัศนศึกษาดูงานภายในและภายนอกสถานที่กับชุมชน และการเข้าร่วมกิจกรรมเด็กและเยาวชน อยู่ในระดับมาก

กรวิกา สารคณา (2551 : 30) การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงในจังหวัดลำพูน ในปี 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงในจังหวัดลำพูนในปี 2551 ปัญหาและอุปสรรคของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงในจังหวัดลำพูน ในปี 2551 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน จำนวน 5 คน และใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในจังหวัดลำพูน จำนวน 375 คน

ผลการศึกษาพบว่า จากผลของนโยบายกระจายอำนาจได้กระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญในการออกมาใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น ทำให้ประชาชนในชุมชนเฝ้าติดตามนโยบาย แนวคิดต่าง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำเสนอ และรวมถึงการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระตุ้นให้คนในชุมชน เกิดความสนใจในการเมือง และอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ด้านระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ส่งผลต่อระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับปานกลาง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระบบการทำงานที่สามารถแก้ปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดี สอดคล้องกับความต้องการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาใจใส่ ดูแลความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานพัฒนาชุมชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แต่ขณะเดียวกันยังพบปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ขาดการประชาสัมพันธ์ ข่าวสาร การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบ การพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่ยังเน้นแต่ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบัญชีงบประมาณ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ทำงานเชิงรุก ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงถูกแทรกแซงจากนักการเมืองระดับชาติ และการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่

กิติพัฒน์ ประเสริฐ (2552 : 35) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหางดง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลหางดงอำเภอ หางดง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 200 คน

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสำคัญในการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง ร้อยละ 95.5 มีเหตุผลหลักเพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี และประชาชนให้ความสำคัญในการพิจารณาคุณสมบัติ นโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้หลังจากที่ตัดสินใจเลือกประชาชนไม่เปลี่ยนใจหลังจากที่ตัดสินใจจะเลือกใครแล้ว เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่จะเลือกเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจดี นอกจากนี้ประชาชนเลือกกลุ่มการเมืองเดียวกันทั้งหมด (เลือกแบบขยทิม) เพราะพอใจนโยบายของกลุ่ม และนิยมในตัวหัวหน้ากลุ่มการรับทราบถึงหน้าที่ของสมาชิกเทศบาลของประชาชน พบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งส่วนใหญ่รับทราบถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีหน้าที่ในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการเลือกบุคคลเข้ามาตอบสนองความต้องการของประชาชนพฤติกรรมการณ์มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง โดยมีเหตุผลที่ทำให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เพราะเป็นหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด นอกจากนี้พบว่าในช่วงรณรงค์หาเสียงมีกลุ่มการเมืองเข้ามาติดต่อโดยการสัญญาว่าจะช่วยเหลือในเรื่องที่ประชาชนเดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือในงานสาธารณกุศล และให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เป็นต้น

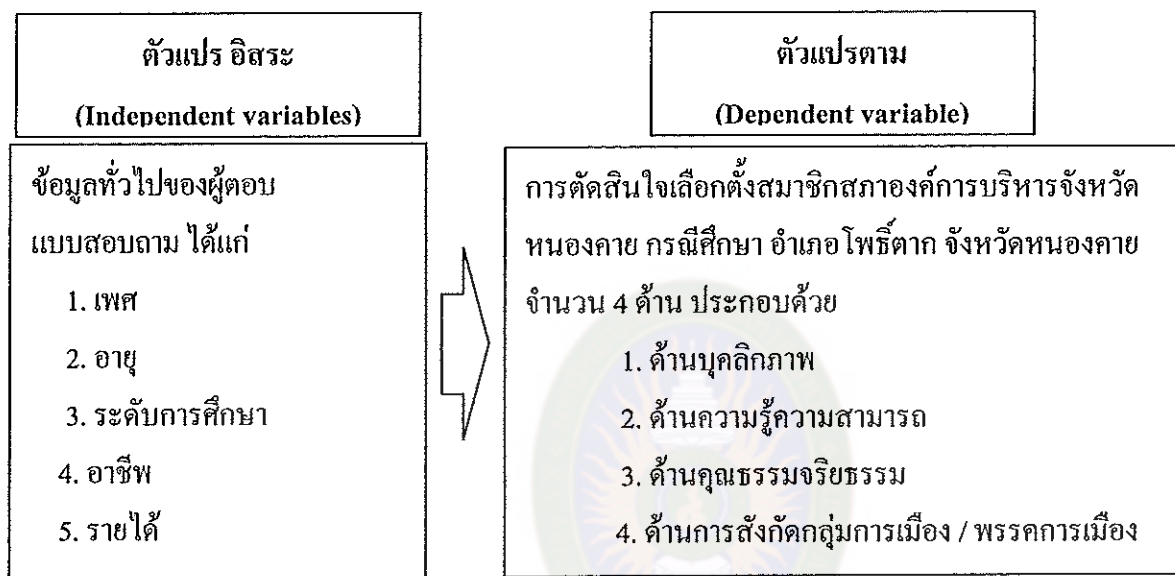
เดชภูมิ เอียดวุ่น(2552 : 52) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพระ อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลกมีวัตถุประสงค์1)เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการเลือกตั้ง 3) เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชนและควรสร้างบรรยากาศของความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและสนับสนุนการฝึกอบรม โดยเน้นให้มีการวางแผนร่วมกันทำงานกันเป็นทีม ซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้เอาใจใส่ต่องาน มีความรับผิดชอบ และเป็นผู้มีใจเมตตา กรุณาต่อผู้อื่นตลอดจนเป็นผู้มีความขยันหมั่นเพียรและเป็นผู้ใช้เวลาให้แก่ราชการ มีวินัยในตนเอง อีกทั้งต้องเป็นคนที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน



## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารจังหวัดหนองคาย กรณีศึกษา อำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ประยุกต์กรอบแนวคิดการวิจัยจาก เดชภูมิ เอียดวุ่น (2552 : 34) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย