

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 5 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของส่วนท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” มาตรา 87 (2) “ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ” อีกทั้งยังระบุไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 มาตรา คือ มาตรา 281-290 อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บีทมา สืบคำปึง. 2552 : 3)

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับว่ามีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังอีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง  
อย่างไรก็ดี ไม่มีเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนเทคนิคใดเทคนิคหนึ่งที่มีความเหมาะสมและสามารถใช้ได้ผลดีกับทุกสถานการณ์ นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ ทำให้คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น การมี

ส่วนร่วมของประชาชนทำให้ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นเป้าหมายสำคัญ คือ นำค่านิยม ความคิดเห็นของสาธารณชนเข้ามาสู่การตัดสินใจ เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจที่สำคัญ แก้ปัญหาความขัดแย้งจากความต้องการที่เหมือนกัน การสร้างความเชื่อมั่น และให้การศึกษาและให้ข้อมูลแก่สาธารณะชน (ถวิลวดี บุรีกุล. 2552 : 99)

แม้ว่าประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นก็ตาม แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกมากมาย ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยพระปกเกล้า พบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยในระยะ 60 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ 1) ประชาชนมีข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจากประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วม 2) ทักษะคติและความเชื่อของประชาชนที่ว่าผู้เป็นข้าราชการนั้นคือนายของประชาชน จึงไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง 3) ประชาชนไม่เข้าร่วมกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองเนื่องจากการขาดความรู้และทักษะการนำกระบวนการมีส่วนร่วมไปปฏิบัติ เพราะในอดีตประชาชนเป็นเพียงผู้รับฟังและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับฟังประชาชน (ถวิลวดี บุรีกุล. 2552 : 99) ผลการศึกษาของฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ (2549 : 12-13) ซึ่งพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถในการร่างข้อบัญญัติ การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีน้อยมาก แม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ก็ตาม แต่มีไม่กี่แห่งที่ทำการลงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

นอกจากปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับประเทศแล้ว ในระดับภูมิภาคของประเทศไทยก็เช่นกัน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ดังเห็นได้จากสถิติการมาใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้ง 3 ครั้ง ได้แก่ เลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554, วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พบว่าจำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนต่ำกว่าทุกภาคของประเทศไทยทั้ง 3 ครั้ง <http://www.ect.go.th> : 2554) มีจำนวนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้ การเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวน 4,351,237 คน คิดเป็นร้อยละ 27.53 การเลือกตั้ง 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

ผู้ไม่ไปใช้สิทธิมีจำนวน 4,157,514 คน คิดเป็นร้อยละ 27.39 และ การเลือกตั้งในเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ผู้ไม่ไปใช้สิทธิมีจำนวน 4,925,014 คน คิดเป็นร้อยละ 32.35

จังหวัดมหาสารคาม เป็นจังหวัดที่ได้ชื่อว่ามีประวัติความเป็นมาทางการเมือง และการต่อสู้มายาวนาน ครั้นสมัยนายจำลอง ดาวเรือง เป็นนักการเมืองเป็นผู้มีบทบาททั้งฝ่าย ก้าวและรัฐบาล เคยเป็นรัฐมนตรีติดต่อกัน 4 สมัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 – 2490 มีแนวคิดแบบ ท้องถิ่นนิยม ต้องการให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ชนบทเป็นหลัก แนวคิดดังกล่าวสอดคล้อง กับ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (ส.ส. อุบลราชธานี) นายถวิล อุดล (ส.ส. ร้อยเอ็ด) และนายเตียง ศิริขันธ์ (ส.ส. สกลนคร) และมีแนวคิดเสรีนิยมมุ่งต่อต้านเผด็จการทหาร โดยรวมกลุ่มกับนาย ปรีดี พนมยงค์ นายเลียง ไชยกาล พระสารคามคณาภิบาล นายทองม้วน อัดถากร นายทองดี ณ กาฬสินธุ์ ฯลฯ (ธีรวัฒน์ ประนัถสูตจ่า. 2542) ในสภาพปัจจุบันการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของ ประชาชนในเขตจังหวัดมหาสารคาม มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ระดับน้อยมาก ซึ่งอยู่ใน อันดับกลุ่มต่ำที่สุดของประเทศ โดยในการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 จังหวัดมหาสารคาม มี ผู้ไปใช้สิทธิ 486,316 คน จากผู้มีสิทธิ 680,568 คน มีคิดเป็นร้อยละ 71.46 เป็นจังหวัดที่ 63 ของ 76 จังหวัด ทั่วประเทศ จากแบ่งเขตการเลือกตั้งจังหวัดมหาสารคามเป็น 4 เขต พบว่า มหาสารคาม เขต 1 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นอันดับที่ 94 จาก 157 เขต ของประเทศ โดยผู้มี สิทธิ 341,132 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ 250,839 คน คิดเป็นร้อยละ 73.53 (สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง. <http://www.ect.go.th/>: 2554) และข้อมูลตรงกลับการไปใช้สิทธิ เลือกตั้งในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 คะแนนที่ นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 28.68 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และคิดเป็นเพียง ร้อยละ 18.22 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และในการเลือกตั้งในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2547 และในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 พบว่า ค่าร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรี ได้รับต่อจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดแม้จะมีค่าสูงขึ้น แต่ จะพบว่าค่าคะแนนดังกล่าวก็ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ (สถาบันพระปกเกล้า. 2555 : เว็บไซต์)

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศ สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยที่สังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำแสดงว่า สังคมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำ ถ้ามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงแสดงว่าสังคมนั้นมีการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสูง อีกทั้งบ่งบอกถึงอุดมการณ์ เจตคติทางการเมืองของประชาชนในชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนการมีส่วนร่วมทางการเมือง. 2551 : 10 - 11)

การมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในสังคมหรือชุมชน ทำให้ประชาชนได้ฝึกฝนการกล้าแสดงความคิดเห็น ช่วยกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เกิดการยอมรับและความศรัทธาของสมาชิกในชุมชน ประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลำดับสูงขึ้น ๆ ไปได้ จะต้องเกิดการมีส่วนร่วมในลำดับต่างๆก่อน โดยประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมเกิดประสิทธิผล ได้ (ถวิลวดี บุรีกุล. 2551 : 15)

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและชุมชนที่อาศัยอยู่
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนจำแนกตามเพศและชุมชนที่อาศัยอยู่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 18,034 คน โดยนำมาจาก 15 ชุมชน (รายงานสถิติประชากรและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 เทศบาลเมืองมหาสารคาม.2553)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) คือ ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 392 คน ที่ได้จากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของทาโร่ ยามาเน่ (Yammane.1973:727) เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการคำนวณและจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ได้สามารถเป็นตัวแทนของประชากรอย่างสมบูรณ์ จึงใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน

### 2. ด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ เพศและชุมชนที่อาศัยอยู่ของประชาชน จำนวน 15 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนดักสิลา ชุมชนเครือวัลย์ ชุมชนส่องเหนือ ชุมชนศรีสวัสดิ์ ชุมชนนาควิชัย ชุมชนส่องใต้ ชุมชนปัจฉิมทัศน์ ชุมชน มหาชัย ชุมชนบ้านแมด ชุมชนธัญญา ชุมชนโพธิ์ศรี ชุมชนสามัคคี ชุมชนอภิสิทธิ์ ชุมชนศรีมหาสารคาม และชุมชนอุทัยทิศ

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ดังนี้ (Comings and Wise.1971:13-17)

2.2.1 การเลือกตั้ง

2.2.2 การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ

### 2.2.3 การรวมกลุ่มผลประโยชน์

### 2.2.4 การแสดงออกด้วยการกระทำ

3.ด้านพื้นที่ พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

4.ด้าน ระยะเวลา ที่ใช้ในการวิจัยช่วง คือ เดือน ตุลาคม 2555 – ธันวาคม 2555

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำของกลุ่มหรือบุคคลในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยการกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งการใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง การสนับสนุนหรือคัดค้าน การเรียกร้องสิทธิ ทั้งกิจกรรมในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งวิจัยใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเลือกตั้ง ด้านการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ ด้านการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และด้านการแสดงออกด้วยการกระทำ ของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

การเลือกตั้ง หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง มีบทบาทหรือพฤติกรรมที่แสดงออกในกระบวนการการเลือกตั้ง ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การร่วมรณรงค์การเลือกตั้ง ร่วมสังเกตการณ์และติดตามผลการเลือกตั้ง การเป็นหัวคะแนน การสนับสนุนเงินหรือปัจจัยต่างๆให้แก่ผู้สมัครเลือกตั้ง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ หมายถึง การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมวิพากษ์วิจารณ์ ในการดำเนินโครงการ การวางแผนพัฒนาเทศบาล การบริหารงานของรัฐ ได้แก่ กิจกรรมของประชาคม หน่วยงานของภาครัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่ม ที่ร่วมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเสนอตัวในการเข้ารับสมัครการเลือกตั้ง รวมทั้งการเข้าร่วมบริหารงานดำเนินงาน กิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นๆ ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การแสดงออกด้วยการกระทำ หมายถึง การร่วมชุมนุมสนับสนุนหรือคัดค้าน เดินขบวน ประท้วง ร่วมประชาพิจารณ์ รวมทั้งเข้าพบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ชุมชนที่อยู่อาศัย หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง  
จังหวัดมหาสารคาม ในการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาชุมชนที่อยู่อาศัย จำนวน 15 ชุมชน ได้แก่  
ชุมชนตักศิลา ชุมชนเครือวัลย์ ชุมชนส่องเหนือ ชุมชนศรีสวัสดิ์ ชุมชนนาควิชัย ชุมชนส่อง  
ใต้ ชุมชนปัจฉิมทัศน์ ชุมชน มหาชัย ชุมชนบ้านแมค ชุมชนธัญญา ชุมชนโพธิ์ศรี ชุมชน  
สามัคคี ชุมชนอภิสิทธิ์ ชุมชนศรีมหาสารคาม และชุมชนอุทัยทิศ

---

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย สามารถไปปรับปรุงพัฒนาในท้องถิ่นวิจัยและพื้นที่อื่นๆ  
ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นต่อไป

---