

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำมาเป็นแนวทางในการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
5. บริบทเทศบาลตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ พื้นที่ในการวิจัย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

วุฒิสาร ตันไชย (2547. : 1) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กร

ที่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าว จะต้องมียานาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

โกวิท พวงงาม (2550 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการ บริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายใน กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ Holloway (อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2547 : 2) ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากร เป็นของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนด นโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มา จากการเลือกตั้ง และยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างหลวมๆของรัฐบาลกลาง

## 2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงลักษณะของ การปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

### 2.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้ จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครอง ท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตาม กฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการ คลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของ ตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้อง ขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเอง

บริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

## 2.2 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

2.2.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2.2.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

2.2.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปการให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

2.2.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.2.6 มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

อลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.3.1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

2.3.2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรอง สถานะความเป็นท้องถิ่น

2.3.3 มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

2.3.4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น

2.3.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 21) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพิจารณา ดังนี้

2.4.1 จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีข้อกำหนดไว้ตายตัวว่าต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไรขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.4.2 ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูงและหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีความสะดวกสบายมากนัก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

2.4.3 รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

2.4.4 เจตนา รมณ์และความเห็นของประชาชนเป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วน of ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็น



นิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้ การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภา ท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะ ผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนิน กิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นของไทยไว้ ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้อธิบายรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่น ไทยไว้ ดังนี้

3.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการ ความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก จะกระทำได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตรับผิดชอบของ ตนเอง

3.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาด ใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ในขณะที่เมือง พัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด อำนาจอำนาจที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

อकिन รพีพัฒน์ (2532 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการที่ประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตั้งแต่การค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุ ที่มาของปัญหา การเลือกวิธีการ และการวางแผนในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามแผน สดุดท้าย คือ การประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำคัญในการพัฒนา

สมพันธ์ เตชะอธิก (2543 : 63) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนที่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มคิดแลกเปลี่ยนความคิดในโครงการต่าง ๆ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำและดำเนินการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นที่เน้นการพึ่งตนเองมากกว่าที่จะคิดพึ่งพาจากภายนอก

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมหรือเป็นการกระทำที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือเข้าไปดำเนินการร่วมกัน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมค้นหาปัญหา ร่วมการเรียงลำดับของปัญหา ร่วมการดำเนินการ ร่วมการประเมินผล และร่วมรับประโยชน์ โดยในการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องทำด้วยความเต็มใจและสมัครใจ

## 2. กระบวนการของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีกระบวนการ ดังนี้

อกิน รพีพัฒน์ (2532 : 25) ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีกระบวนการ ดังนี้

2.1 ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน

2.2 ร่วมพัฒนาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์และสนองความต้องการมากยิ่งขึ้น

2.3 ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม

2.4 ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยการมีส่วนร่วม

2.5 ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.6 ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการตามขีดความสามารถของตนเอง และหน่วยงาน

2.7 ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้ง โดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ตลอดไป

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 41-42) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคสังคม ดังนี้

2.8 เป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2.9 ร่วมแก้ปัญหาความเดือดร้อนและไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่อยู่ใกล้กันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

2.10 ร่วมการตกลงร่วมใจกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขึ้น

สรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมร่วม



การลงทุนในกิจกรรม โครงการร่วมแก้ปัญหาความเดือดร้อนและไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อ สถานการณ์ที่อยู่นั้นรวมถึงการตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทาง ที่พึงปรารถนา

### 3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีนักวิชาการ ได้อธิบายถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2545 : 243) ระบุว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของ ประชาชน มีดังนี้

3.1 เป็นการทำงานที่มีคนหลาย ๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน โดยแต่ละคนมี ความเต็มใจและพร้อมที่จะมาร่วมกันทำงาน ไม่ใช่เป็นการมาร่วมกันโดยบังเอิญโดยไม่ตั้งใจ แต่เป็นการรวมกันอย่างจริงจังจึงจะทำให้การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการสำเร็จลุ่วงไปอย่าง ต่อเนื่อง

3.2 คนที่มีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วมกันหรือ บางครั้งอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเลยก็ได้ อันจะเป็นผลให้เกิดความผูกพันใน เป้าหมายให้สำเร็จผลตามต้องการ

3.3 ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูดยาแลกเปลี่ยนความ คิดเห็นกันอยู่เสมอ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้มาร่วมกันทำงานเป็นสิ่งจำเป็นการทำงานจึงจะ เป็นไปในทิศทางเดียวกันผู้นำหรือผู้ปกครองต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารในการอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ ภายใต้การบริหารการปกครองของตน

3.4 เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลาย ๆ คนจำเป็น จะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของงานทั้งนี้เพื่อให้งานแต่ละส่วนดำเนินไปอย่าง ต่อเนื่องและมีการใช้ทรัพยากรกำลังคนอย่างเต็มที่โดยจะต้องมีการตกลงกันว่าใครเป็นผู้กระทำ ทำอย่างไรบ้าง และกำหนดเวลานัดหมายกันเมื่อไร

ไพรด์นั เตชะรินทร์ (2537 : 6-7) ได้กล่าวถึงการพัฒนาการมีส่วนร่วมของ ประชาชนไว้ ดังนี้

3.5 ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

3.6 ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและคิดปัญหาของ ชุมชนหรือเพื่อสรรสร้างสิ่งใหม่ที่มีประ โยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3.7 ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ไข ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

3.8 ร่วมการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม

3.9 ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

3.10 ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง

3.11 ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตาม เป้าหมาย

3.12 ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรม ที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 91) ได้กล่าวถึงความร่วมมือในการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ดังนี้

3.13 ร่วมแสดงความคิดเห็น

3.14 ร่วมสละทรัพยากร วัสดุ

3.15 ร่วมสละแรงงาน

3.16 ร่วมสละเวลา

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1980 : 225) ได้กล่าวถึงลักษณะการ มีส่วนร่วมของและความคาดหวังของประชาชนว่า ประชาชนอาจเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร อย่างไรเข้าในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่างๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมในความพยายามประเมินผลโครงการ

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องเกิดจากความสนใจร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันและต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้เกิดการ ประสานการผลักดันให้การเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนการปกครองซึ่งประชาชนภายในท้องถิ่นต้อง ร่วมมือกันประสานความคิดเห็นร่วมกันและในบางกรณีประชาชนเหล่านั้นอาจเป็นผู้เข้ามา กำหนดรูปแบบหรือนโยบายในการเมืองการปกครองท้องถิ่นร่วมกันก็ได้ การเข้ามามีบทบาท ของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอันมีผลต่อระบบการเมืองของ ท้องถิ่นเป็นการแสดงให้เห็นทิศทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นว่าควรมีรูปแบบทางการเมือง แบบใด

#### 4. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243-244) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครอง พอสรุปได้ในประเด็นสำคัญดังนี้

1. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องที่ กล่าวคือ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาแต่ละท้องที่นั้น ควรที่จะให้ประชาชนในท้องที่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นของตน ประชาชนจะรู้ว่าความ

ต้องการของตนคืออะไรทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการได้เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ถูกจุดและตรงประเด็น

2. ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาท้องที่ของตนแล้ว เขาย่อมรู้สึกผูกพันตนเองที่จะต้องดำเนินกิจกรรมบางประการอันจำเป็นทำให้สิ่งที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. ทำให้ประชาชนรู้สึกรัก และหวงแหนในท้องที่ในท้องที่ของตนเองจากข้อ 2 เมื่อประชาชนผูกมัดตนเองกับสิ่งตนเสนอแนะและร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานแล้วจะก่อให้เกิดผลต่อมาก็คือความรักความภูมิใจและความหวงแหนในท้องที่ของตน เนื่องจากตนเองได้มีส่วนร่วมทำให้ให้ท้องที่เจริญรุ่งเรืองและพัฒนาขึ้น

4. ทำให้แบ่งเบาระจากระบบราชการ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่าง ๆ เท่ากับรับหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องที่แต่ละแห่ง เมื่อประชาชนในท้องที่ที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองก็จะทำให้แบ่งเบาระจากระบบราชการส่วนกลางก็ย่อมมีเวลามากขึ้นที่จะไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศต่อไปได้

5. ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนในระดับตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมเป็นการปลุกฝังเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศชาติต่อไป

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 42-43) กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public participation) ของประชาชนมีความสำคัญ เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นที่สุด คือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไรประชาชนมีหน้าที่รับทราบระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรบ้าง กระบวนการตรงนี้คือ กระบวนการประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือ รัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชนรัฐฟังต้องอธิบายให้ประชาชนว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือ การที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งเมื่อโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตามมาโดยตลอด กระบวนการตรงนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจจะเรียกว่า การสร้างหรือแสวงฉันทามติ (Seek consensus หรือ Consensus building หรือ Consent building) ตลอดกระบวนการนี้และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงสุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคนทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum)

ปริชา เรืองจันทร์ (2538 : 36-37) ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจจะทำหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กรณีของเทศบาล คือ ฝ่ายสภาเทศบาล โดยสรุปคือ ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นได้ อาจเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หรือสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล
2. เป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าไปบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น ในเมื่อมีคุณสมบัติครบตามกฎหมาย เช่น อายุ และถิ่นที่อยู่ เป็นต้น
3. การจัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นพื้นฐานของพรรคการเมืองในโอกาสต่อไปเพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรม ความถูกต้องในท้องถิ่น
4. สร้างกระแสสาธารณะ เป็นลักษณะกลุ่มวิพากษ์หรือโจษขาน การวิจารณ์ในหมู่ชน เป็นกระแสปฏิปักษ์หรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหาร

ได้ทำอยู่นั้น เสี่ยงมหาชนยอมรับเพียงใดเป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานให้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนได้

5. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั่วไปโดยประชาชนช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ

6. ร่วมรับฟังการหารือของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ในโอกาสพอสมควรหากไม่เป็นเรื่องลับให้ประชาชนได้เข้ารับการประชุมของสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ปัญหาและแก้ไขอย่างใกล้ชิด

7. การรื้อทฤษฎี ในรูปแบบการปกครองดั้งเดิมสมัยพ่อปกครองลูก (Paternalism) นำจะนำกลับมาใช้ได้ดีอีกครั้งกับสังคมไทยในรูปแบบการบริหารงานระดับตำบลทั้งนี้เพราะตามกฎหมายใหม่ คือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ตำบลเป็นนิติบุคคลสามารถทำอะไรก็ได้เสร็จในระดับตำบลได้หลายเรื่อง ดังนั้นการแก้ปัญหาเบื้องต้นให้แก่ราษฎรน่าจะเป็นภารกิจหลักอีกประการของตำบล

8. การพัฒนาพื้นที่จะตรงจุดหมายที่สุด เพราะ ประชาชนจะเห็นชัดเจนในการกำหนดแผนพัฒนา ดังนั้นควรประกาศให้ประชาชนรับทราบให้สามารถตรวจสอบได้

9. ปกครองตนเองเป็นการสร้างและสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองตามกระบวนการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545 : 380-381) กล่าวว่า โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอสาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่าง โครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและ



เสียเวลาที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะทำให้เสียเวลาค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะสั้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้ อาจจะมี ความขัดแย้งระหว่างกันคนละทาง การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้เรามีความรู้ถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมรับการที่จะเห็นสิ่งนั้น ไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณี

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ



สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ ในระบอบประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการในลักษณะของการให้ข้อคิดเห็น ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐในการบริหารการปกครองประเทศ หรือเป็น เครื่องชี้วัดว่ารัฐควรดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่ประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด

## 5. ประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 245-246) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องร่วมกันคิดและร่วมกันทำให้บรรลุผลตามที่ต้องการ ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองได้หลายประเภทดังนี้

5.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทน เนื่องจากในแต่ละตำบลมักจะมีประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมากเกินกว่าที่ประชาชนแต่ละคนจะสามารถดำเนินการแต่ละอย่างได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกตัวแทนของคนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการรักษาผลประโยชน์ ความเป็นอยู่และปากท้องของตน ตัวแทนเหล่านี้มักเป็นคนที่ประชาชนในท้องถิ่น ที่นิยมนับถือและสามารถปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ ได้ และบุคคลที่จะเป็นตัวแทนในระดับตำบลได้จะต้องผ่านการเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กำนัน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น หรือเป็นบุคคลที่ตัวแทนของประชาชนได้คัดเลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ เช่น สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น

5.2 การมีส่วนร่วมในตำแหน่งต่างๆ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนแล้วประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีความถนัดที่จะทำกิจกรรมสาธารณะก็สามารถเสนอตัวเข้ารับตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นตำแหน่งที่อาศัยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและตำแหน่งที่ตัวแทนของประชาชนได้เลือกขึ้นมา

5.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนในท้องถิ่นยังมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของส่วนรวมด้วย ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในกรณีต่าง ๆ

5.4 แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เมื่อมีการประชุมประชาชนควรร่วมรับฟังและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและส่วนรวมนอกจากนี้ประชาชนยังอาจให้ข้อเท็จจริงบางอย่างเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อไป

5.5 ร่วมสอดส่องกิจกรรมสาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนในตำบลควรสนใจ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ถือว่าเกี่ยวข้องกับชีวิตของความเป็นอยู่ของคนและคน อื่นๆ ในตำบล เช่น โรคระบาดที่เกิดขึ้นกับสัตว์ เป็นต้น

5.6 ร่วมค้นหาข้อเท็จจริงและร่วมตัดสินใจ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแต่ยังไม่ทราบ ข้อเท็จจริงที่แน่ชัด เจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบลอาจเชิญให้ประชาชนบางคนร่วมค้นหา ข้อเท็จจริงประกอบการตัดสินใจก็ได้เช่นกัน

5.7 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะต้องอาศัยกำลัง ความคิด โดยที่ประชาชนแต่ละคนร่วมกันแสดงความคิดเห็นหาแนวทางที่เหมาะสมกับ การพัฒนาท้องถิ่นและยังต้องอาศัยกำลังกายเป็นสำคัญอีกด้วย ถ้าประชาชนแต่ละคนคิดแต่ ไม่ทำ ถึงแม้แนวทางที่จะพัฒนานั้นคืออย่างไรก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ประชาชนจึงต้อง ร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยอาจจะร่วมกันเสียสละแรงงานหรือบริจาคทุน ทรัพย์ก็ได้

5.8 การมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ นอกจากการมีส่วนร่วมข้างต้นแล้วประชาชนยัง อาจมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ อีกที่สำคัญคือการรวมตัวในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี เช่น การจัดงานประจำปีต่าง ๆ ในทิศทางที่ดีขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อตำบลของตน

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการเมืองการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย นับได้ว่าเป็นระบอบการ ปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดเมื่อเทียบกับระบอบการปกครองแบบอื่น ๆ เช่น ระบอบ อำนาจอธิปไตยระบอบเผด็จการ เป็นต้น แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่นานา ประเทศทั่วโลกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่ยังมีระดับความแตกต่างของการใช้ในบริบท ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากมาย ระบอบประชาธิปไตยที่ได้ นำไปใช้นั้นเรียกได้ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or representative democracy) แต่มักเกิดคำถามกับระบอบประชาธิปไตยแบบ ตัวแทนว่าได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่เนื่องจาก ระบอบนี้หลังจากที่ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ ยุติลงเพียงแค่นั้น การกำหนดนโยบายของประเทศเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและนักการเมือง เท่านั้น ซึ่งบ่อยครั้งที่นโยบายต่างๆ ที่ออกมาจากรัฐบาล ไม่ตรงกับความต้องการของ ประชาชน ซึ่งภายในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนจะต้องรองจนกว่าจะมีการ เลือกตั้งใหม่ เพื่อแสดงเจตจำนงของตนต่อแนวนโยบายที่ต้องการ

ดังนั้นจึงได้เกิดการนิยามคำศัพท์ขึ้นมาใหม่ คือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนให้เป็นแนวคิดแทนที่ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) นั้นเป็นความพยายามที่จะสอดใส่แนวคิดการมีส่วนร่วมเข้าไปในระบอบการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมายมากกว่าเพียงเป็นการมีส่วนร่วมในขณะที่มีการเลือกตั้ง

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่เป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะแสดงความต้องการของตนต่อกิจกรรมส่วนรวม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหาร หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการและความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง สำหรับสังคมไทย แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการนำมาใช้

ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยเรียกร้องให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะที่ผ่านมาระบบการเมืองและการบริหารราชการของประเทศประสบปัญหาต่างๆ ค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาคอร์รัปชัน การซื้อเสียง ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งของชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้และโอกาสที่ไม่เป็นธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545 : 373-375)

### 7. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และ ฉบับปี 2550 ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีกระบวนการจัดทำโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และหัวใจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญโดยได้กำหนดหลักการของประชาธิปไตยแบบประชาชน มีส่วนร่วมว่า “อำนาจประชาธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตซึ่งระบุว่า อำนาจอธิปไตย มาจากประชาชนชาวไทย ความแตกต่างในที่นี้มาแห่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าว ก่อให้เกิดผลในการปรับเปลี่ยน โครงสร้างหลักของการบริหารจัดการในประเทศในภาพรวม 3 ประการ (อาทิตย์ สองเสนา. 2550 : 17)

7.1 การปรับเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจของนิติบัญญัติ โดยการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพื่อให้โอกาสกลุ่มตัวแทนต่างๆ นอกกระบบพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในงานนิติบัญญัติโดยการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและโดยการนำตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคนดังกล่าวได้

7.2 การปรับเปลี่ยนระบบในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และสังคม ในฝ่ายบริหารโดยการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่อยู่นอกภาครัฐทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

7.3 การปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจ โดยการกระจายการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการรับรองความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน โดยเฉพาะในการจัดการศึกษา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม จารีต

ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และมีสิทธิเสนอถอดถอนสมาชิกผู้บริหารสภาในท้องถิ่น

นอกจากการเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมจะส่งผลปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลักของการบริหารจัดการประเทศในภาพรวมแล้ว กระบวนทัศน์ใหม่ในประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมยังส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในประเด็นต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านประชาชนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2. ด้านรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองโดยประชาธิปไตย ที่สามารถลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารประเทศกับประชาชนเจ้าของประเทศให้มีความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของชาติเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและยังเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนแม้ว่าในประเทศจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนยังถูกกีดกันจากภาครัฐที่ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนเจตคติ และการหวงแหนอำนาจ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่อ่อนแอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตามมาตรา 281 มาตรา 286 มาตรา 287 และมาตรา 290 ได้ระบุประชาชนในระดับท้องถิ่นก็มีบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสาระสำคัญแต่ละมาตราดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และ



ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่



#### 4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า รัฐ ในฐานะเป็นแม่บทในการบริหารจัดการและการเมืองการปกครองพร้อมที่จะให้การสนับสนุนประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นให้ทุกคนมีส่วนร่วมโดยรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการจัดการดังกล่าวได้หากประชาชนในแต่ละส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการปฏิบัติงานนั้น ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในภาคส่วนของท้องถิ่นเอง ซึ่งส่วนท้องถิ่นจะส่งผลไม่ว่าผลดีหรือผลเสียต่อไปจนถึงระดับประเทศ

### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ ดังนี้

ไชยพร ตันท์จิตานนท์ (2536 : 25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในสังคมได้มีส่วนร่วมกระทำร่วมกันในอันที่จะเลือกผู้นำของตน และการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมือง การช่วยเหลือด้านการเงิน แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง เป็นต้น

แมคคอสกี้ (McClosky. 1968 : 256-262 ) ได้สำรวจและรวบรวมความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศเพื่อให้สนองตอบความต้องการ
2. ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบหรือใช้อิทธิพล (Influence) ต่อการดำเนินงานของรัฐบาล หรือในการเลือกผู้นำในรัฐบาล
3. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (Legitimate)
4. การมีตัวแทน (Representation) เพื่อเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง

5. การละวางหรือแยกตนเองออกจากการเมือง (Alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น ซึ่งแตกต่างจากความเฉื่อยชาหรือเมินเฉยทางการเมือง (Apathy) ที่เป็นการขาดความสนใจทางการเมืองโดยสิ้นเชิงและไม่กระทำการใด ๆ ทางการเมืองเลย

6. ความกระตือรือร้น (Active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมืองหรือเป็นผู้ชอบกระทำกิจกรรมทางการเมือง (Activists)

7. การกระทำที่ “ต่อเนื่องคงที่” (Persistence continuam) ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่มีความเป็นสถาบัน (Institutionalized) และมีการจัดตั้งหรืออาจเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล

8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองหรือมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของทางราชการ (Bureaucratic actions)

9. การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทำต่อการเมืองระดับชาติ (National politics)

10. การกระทำที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางการเมือง” (Political act)

ฮันติงตัน และโดมิงเกซ (Huntington and Dominguez. 1975 : 33 ) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นไปได้ ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมทั้งการเลือกตั้ง การร่วมรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดัน การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง

ไน และเวอร์บา (Nie and Verba. 1975 : 9-12 ) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนเฉพาะบุคคล เป็นเรื่องของการกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมือง หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมืองกลุ่มอื่น ๆ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด การชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระ และเป็นกิจกรรมที่มุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทั้งในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการเลือกกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม

มิลเบรท และ โกเอล (Milbrath and Goel. 1977 : 2) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละบุคคลที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมืองซึ่งไม่เพียงแต่รวบรวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้นแต่ยังรวมถึงกิจกรรมเป็นการยอมรับสนับสนุนในเชิงพิธีการด้วย ผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็จะแสดงออกโดยการประพฤติกรรมตนเองตามคำสั่ง หรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะพยายามต่ออิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขใหม่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีทั้งที่เป็นการต่อต้าน เช่น การเดินประท้วง การก่อจลาจล และทั้งที่เป็นการสนับสนุน

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนภายในสังคมมีความต้องการที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพื่อให้ตนเองหรือกลุ่มเกิดพลังในการต่อรองในเรื่องต่างๆ อันจะนำมาซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะ การดำเนินการ การบริหารการปกครอง ส่วนประชาชนที่มีแนวความคิดแตกต่างจากกลุ่มประชาชนอื่นๆ ก็พยายามรวมกลุ่มให้ประชาชนที่มีแนวความคิดคล้ายกันมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดกลุ่มพลังอำนาจในการต่อรอง

## 2. ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นักวิชาการได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

บุญเรือง นूरักดิ์ (2529 : 56) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างรวมกันอยู่ ลักษณะของกิจกรรมหรือรูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละสังคมอาจเน้นหรือให้ความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง โดยทั่วไปแล้วลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครใจ กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีความต้องการอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะเห็นว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของตนที่จะไปมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของสังคมของตนเอง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเกิดจากการปลุกเร้าจากนักการเมืองหรือบุคคลอื่นในสังคม ทั้งนี้รวมถึงประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องมาจากถูกบุคคลอื่น ๆ ร้องขอ ชักจูง ชูเชิญ ให้คำตอบแทนหรือใช้วิธีการอื่น ๆ ด้วย

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

1. การลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในรอบประชาธิปไตยและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำมา เนื่องจากเป็นสิ่งแสดงถึงความนิยมนับสนุนของประชาชนหรือแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนต่อไป อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องการริเริ่มหรือแรงจูงใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2. การรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลต่อผู้นำได้โดยการกำหนดคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งไว้ก่อน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความริเริ่มมาก่อนการลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่สามารถสื่อข่าวสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า เพราะประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียงจะสามารถมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงนี้ ได้แก่ การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

3. การติดต่อขั้นต้นของประชาชนเป็นการติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยลำพังตนเอง และเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลาเป้าหมาย และเนื้อหาสาระในการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เอง จึงสามารถคาดหวังในผลประโยชน์ได้มาก แต่ในด้านอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาลนั้นมีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากเป็นการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนรวมเพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐ

4. การร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างขององค์กรหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคมเป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งอาจกระทำร่วมในกิจกรรมภายในขององค์กรที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในเวลาใดและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มี

อิทธิพลต่อรัฐบาลมากเนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้  
อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

มิลเบรท และ โกเอล (Milbrath and Goel. 1977 : 12-19) ได้ศึกษาผลงานต่าง ๆ  
ที่เกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองและได้จัดแยกการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 6  
แบบด้วยกัน คือ

1. การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองที่สามารถแยกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการณรงค์หาเสียงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง  
กับพรรคการเมือง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนถึงความ  
จงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคล  
ที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีมากกว่าที่จะ  
เชื่อว่าการลงคะแนนเสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมืองในทางกลับกัน ผู้ที่มีส่วนร่วม  
ทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนได้

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง  
(Party and campaign workers) หมายถึง การเข้าร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่าง  
การเลือกตั้งและในการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคหรือผู้สมัครรับ  
เลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงทะเบียนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วม  
และสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือ  
ผู้สมัครที่ตนชอบ การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์  
ขั้นต้นระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ มิลเบรท พบว่าผู้เข้ามีส่วนร่วมของการเมืองในรูปแบบนี้  
น้อยมาก ในสหรัฐอเมริกา มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น เนื่องจากการเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าว  
ต้องมีความตื่นตัวและสนใจอย่างแท้จริง จัดเป็นพวกที่ขึ้นเวทีต่อสู้ทางการเมือง (Gladiators)  
ในขณะที่คนส่วนมากมักจะมึนบทบาทเป็นเพียงผู้เฝ้าดู (Spectators) คอยตัดสินว่าใครจะเป็นผู้  
ชนะด้วยการลงคะแนนให้คนที่ตนชอบ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่ม  
เพื่อแก้ปัญหาของสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรม  
สาธารณะหรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรม  
สาธารณะติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชน จึงนับเป็นผู้มีความ  
กระตือรือร้นสูงและมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูง อย่างไรก็ตามผู้มีบทบาทในชุมชน  
นี้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในแง่ที่มีความเกี่ยวข้องในพรรค



การเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงดังกล่าว

4. การติดต่อกับทางราชการ (Contacting officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเท่านั้นเอง เช่น การติดต่อกับทางราชการในเรื่องภาษีโรงเรือน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการทางสังคม เป็นต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวเกือบจะไม่ใช่การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริง

5. การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือการก่อจลาจลในกรณีที่ทำเป็นเพื่อบังคับให้รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อกรณีที่รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง เข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาล และการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขาทำในสิ่งที่ดีและถูกต้อง หรือส่งคำคัดค้านไปให้เมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การเข้าร่วมถกปัญหาการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชนที่อาศัยอยู่ การให้ความสนใจกับทางราชการและการเขียนจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวมักเป็นพวกที่มีการศึกษาสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วยผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยกิจกรรมการประท้วง

คัมมิงส์ และ ไวส์ (Cummings and Wise, 1971 : 13-17) ได้เสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าประชาชนสามารถกระทำได้ในลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การเลือกตั้ง (Election) หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยการสมัครรับเลือกตั้งและการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Vote) เท่ากับเป็นการแสดงถึงสิทธิของประชาชนที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจ หรือเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนทางการเมือง ตลอดจนโอกาสที่ตนจะเสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองเสียเอง

2. การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ (Public opinion) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะนี้ เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นความต้องการ การวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ในทางการเมือง อาจกระทำได้โดยวิธีการพูด การเขียน โดยผ่าน



สื่อมวลชนต่าง ๆ หรือการพูดต่อสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นวิธีการที่ประชาชนจะได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

3. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) การรวมกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลหรือคนที่มีอาชีพ หรือผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันกำหนดนโยบายและรักษาผลประโยชน์ของตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเสนอความคิดเห็น การติดต่อขอร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ ตลอดจนคัดค้านหรือแสดงการต่อรองในประเด็นสาธารณะ (Public issue) ต่าง ๆ

4. การแสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ (Demand action) การแสดงออกนี้เท่ากับเป็นการบ่งชี้ความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะหรือประเด็นของการเมือง (Political issue) อาจจะเป็นการคัดค้านหรือการสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้และความต้องการนั้นอาจแสดงออกด้วยการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-ins) และการเดิน (Marching) เป็นต้น

สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกิจกรรมต่างๆจากการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจเกิดขึ้นจากความคิดของประชาชนส่วนใหญ่ หรืออาจเกิดจากกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของประชาชน ซึ่งนำไปประชาชนส่วนใหญ่คล้อยตามแต่ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยรวมนั่นเอง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวนี้ปรับใช้เป็นการรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

### 3. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

มีนักวิชาการ ได้อธิบายปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนี้

รอท และวิลสัน (Roth and Willson. 1976 : 159-160) ได้เสนอว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพล (Influence) ต่อระดับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องทางการเมืองของปัจเจกบุคคลมี 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal factors) ได้แก่ ทศนคติ (Attitudes) ความเชื่อ (Beliefs) และลักษณะบุคลิกภาพส่วนบุคคล (Personality traits) เช่น ความรู้สึกมีสมรรถนะ

ส่วนบุคคล (Sense of personal efficiency) ทักษะคติทางการเมืองการรับรู้ในหน้าที่ของพลเมือง (Civic duties)

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

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic factors)

มิลเบรท และ โกลด์ (Milbrath and goel. 1977 : 27-132) ได้เสนอกรอบวิเคราะห์ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมส่วนบุคคลและปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ โดยศึกษาสาเหตุที่คนแสดงพฤติกรรม เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมในระดับบุคคลรูปแบบของกรอบแนวคิดของการศึกษาพฤติกรรมอาศัยพื้นฐานจากสาขาจิตวิทยา เช่น ในเรื่องของการรับรู้ (Perception) ทฤษฎีของมาสโลว์ (Maslow's theory) ลักษณะบุคลิกภาพ (Personality) ความเชื่อ (Beliefs) ทักษะคติ (attitudes) และกระบวนการตัดสินใจ (Decision Process) เป็นต้น ซึ่งสรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environmental factors) ได้แก่ ลักษณะของระบบสังคม และสภาพการณ์ทางการเมือง เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตที่สถาน และทางเลือกต่างๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีสิ่งเร้าอื่นๆ จากสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สื่อสารมวลชน (mass media) การติดต่อส่วนบุคคลและการเข้าร่วมกลุ่มของบุคคล เป็นต้น

2. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal factors) ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับทักษะคติ ความเชื่อ ลักษณะบุคลิกภาพ ความรู้ และสภาพส่วนบุคคล ปัจจัยส่วนบุคคลนี้ถือเป็นปัจจัยภายในวันที่เอื้อให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนที่เกี่ยวกับทักษะคติและความเชื่อ เช่น ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง (Sense of civic obligation) ซึ่งเป็นทักษะคติทางการเมือง ความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมือง

แมคคอสกี้ (Mc Closky. 1968 : 256-262) ได้อธิบายถึงปัจจัยของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยใช้ตัวแปรหรือปัจจัยในการอธิบาย 3 ตัวแปรเท่านั้น คือ

1. ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา และถิ่นที่อยู่อาศัย

2. ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) เช่น แรงงูใจ  
ลักษณะบุคลิกภาพและความต้องการ เป็นต้น

3. ตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment)  
เช่น ระบบการเมือง เหตุการณ์บ้านเมือง ลักษณะการรณรงค์หาเสียงและประเด็นทางการเมือง  
 เป็นต้น

สรุปได้ว่า ปัจจัยต่างๆที่มีอยู่ภายในสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
ประชาชนภายในรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมซึ่งมีผลต่อการมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองเพราะเป็นลักษณะของระบบสังคมและสภาพการณ์ทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนด  
ในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการเมือง และปัจจัยทางด้านตัวบุคคลที่มีอยู่ภายในรัฐซึ่ง  
เป็นปัจจัยเฉพาะบุคคลที่มีอยู่ภายในรัฐที่จะเข้าร่วมทางการเมืองซึ่งจะส่งผลต่อการเมืองโดย  
ปัจจัยทางด้านนี้มีสิ่งที่เป็นพื้นฐานของบุคคลอาจมาจากหลายๆ ส่วน เช่น ทักษะคิด ความเชื่อ  
ความรู้ของแต่ละบุคคล บุคลิกภาพของบุคคล เป็นพื้นฐานที่จะผลักดันให้บุคคลเข้ามามีส่วน  
ร่วมทางการเมือง

## การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ  
และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบริหารแบบเทศบาลใน  
ท้องที่ที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงาน  
ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้น ใช้มา  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) เป็นเวลาถึง 77 ปีแล้ว

### 1. ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ.  
2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.  
2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี การ  
ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็น  
กฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478  
เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.  
2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปี พ.ศ.

2481 และพ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงเทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2496 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิท พงงาม. 2542 : 119)

## 2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชวงส์ ฉายบุตร. 2539 : 125-126)

2.1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

2.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 มีประชาชนตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 กิโลเมตร

ขึ้นไป

2. เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้ง ดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใช่เป็นการตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป
- 2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย

กำหนดไว้

2.2.4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

### 3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การศึกษา ผู้ศึกษาได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถื่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

2. เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็น ได้เป็นการชั่วคราวจนถึงประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

3. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

4. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำ



ตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง  
ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

5. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้ง  
มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและ  
เขตของเทศบาลไว้ด้วย

6. การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดย  
ประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาล  
นคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่  
ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่มี  
การเปลี่ยนแปลงนั้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 3. โครงสร้างเทศบาล



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

3.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน คือ สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

3.1.2 สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3.1.3 สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

3.1.4 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสามัญสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือ นายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สามัญประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

### 3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรี ไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึงมาตรา 48 ปีญจวิสถิติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศตรียมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

### 3.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญญัติ และมาตรา 48 เอกุณวัติ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนด ส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ สำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้น ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็น บังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแล ราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมาย กำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจ ประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่าง กับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็น ผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหาร



ของเทศบาลกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะ  
ทำให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้ (อรนภา มุ่งโนนบ่อ. 2548 : 20-21)

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและ  
คณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกัน  
และบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของ  
หน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาอนุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

3.3.2 กองคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ  
เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของ  
เทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน  
ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3.3 กองสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของ  
ประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์  
ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่  
เรียกว่าการประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้ง  
งานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มี  
รายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครขอนแก่น  
นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

3.3.4 กองช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก  
ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง  
และงานสาธารณสุขโลก งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3.3.5 กองการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและ  
จำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.3.6 กองการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้าน  
การศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาลงานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม  
และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กองต่างๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้  
โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตาม

ความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วน การบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใด มีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

#### 4. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 – 56 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

##### 4.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 4.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 4.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 4.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยกรานั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

##### 4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 4.2.1 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 4.2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

- 4.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- 4.2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 4.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 4.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 4.2.8 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 4.2.9 เทศพาณิชย์

#### 4.3 เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 4.3.1 กิจการตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
- 4.3.2 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 4.3.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4.3.4 ให้มี และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 4.3.5 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 4.3.6 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 4.3.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

#### 4.4 ภายใต้งบประมาณของเทศบาลเมือง อาจทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- 4.4.1 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 4.4.2 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 4.4.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4.4.4 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 4.4.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 4.4.6 ให้มีการสาธารณสุข
- 4.4.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4.4.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 4.4.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- 4.4.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 4.4.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 4.4.12 เทศพาณิชย์

#### 4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 4.5.1 กิจการตามระบุน้ำประปาเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตามมาตรา 5
- 4.5.2 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 4.5.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4.5.4 การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และการบริการอื่น ๆ
- 4.5.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 4.5.6 จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4.5.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 4.5.9 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

นอกจากนั้นเทศบาลนครอาจทำกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง

#### บริบทเทศบาลตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

เทศบาลตำบลปราสาท มีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (เทศบาลตำบลปราสาท. 2556 : 32-40)

##### 1. ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลปราสาท อยู่ห่างจากอำเภอบ้านกรวดไปตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2075 (219) หรือเส้นทางสายบ้านกรวด - บุรีรัมย์ ระยะห่างจากอำเภอบ้านกรวดประมาณ 4 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลตำบลบ้านกรวดปัญญาวัฒน์ และองค์การบริหารส่วนตำบลหินลาด

ทิศใต้ ติดต่อกับสาธารณสุขรัฐกัมพูชาประชาธิปไตย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเทศบาลตำบลจันทเพชร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเทศบาลตำบลบึงเจริญ อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

เทศบาลตำบลปราสาทมีพื้นที่ทั้งสิ้น 58 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 36,250 ไร่ ลักษณะภูมิประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลปราสาท เป็นพื้นที่ดอนเป็นส่วนใหญ่ ดินเป็นดินร่วนปนทราย ซึ่งราษฎรใช้พื้นที่ในการทำเกษตรเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะการปลูกข้าวนาปี พื้นที่โดยสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 208-233 เมตร มีบางพื้นที่ที่ดินเป็นดินเหนียวปนทราย

## 2. ประชากร

สถิติข้อมูลประชากรในเขตเทศบาลตำบลปราสาท

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลปราสาท

ลำดับที่	หมู่บ้าน	ประชากร
1	หมู่ที่ 1 บ้านปราสาท	563
2	หมู่ที่ 4 บ้านปราสาท	535
3	หมู่ที่ 5 บ้านชะลอกตะแบง	395
4	หมู่ที่ 6 บ้านสายโท 1 เหนือ	296
5	หมู่ที่ 7 บ้านสายโท 1 ใต้	563
6	หมู่ที่ 8 บ้านสายโท 2 เหนือ	252
7	หมู่ที่ 9 บ้านสายโท 2 ใต้	257
8	หมู่ที่ 10 บ้านสายตรี 2	123
9	หมู่ที่ 11 บ้านสายตรี 3	102
10	หมู่ที่ 13 บ้านโคกระเหย	90
	รวม	3,453

## 3. โครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคม การสัญจร

เทศบาลปราสาท มีเส้นทางคมนาคมติดต่อกับอำเภอบ้านกรวด อำเภอโกสีย์และจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดโกสีย์ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร ที่สะดวกแม้จะอยู่ห่างไกลติดชายแดน โดยใช้เส้นทางหลวงหมายเลข 2075 เข้าอำเภوبرะโคนชัยแล้วใช้เส้นทางหลวงแผ่นดินสายโชคชัย - เฉลิมสุข โดยทางรถยนต์ระยะทางจากกรุงเทพมหานคร - เทศบาลตำบลปราสาท 460 กิโลเมตร

ระยะทางจากกรุงเทพมหานคร - เทศบาลตำบลปราสาท 460 กิโลเมตร

ระยะทางจากเทศบาลตำบลปราสาท - อำเภอบ้านกรวด 3 กิโลเมตร



ระยะทางจากเทศบาลตำบลปราสาท - จังหวัดบุรีรัมย์ 69 กิโลเมตร

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การประปา / และน้ำกินน้ำใช้

ประปาส่วนภูมิภาคให้บริการในหมู่ที่ 6, 8, 9, 11

ประปาหมู่บ้านมี 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 5, 10)

ถังเก็บน้ำฝน จำนวน 11 แห่ง

บ่อบาดาล จำนวน 12 แห่ง

บ่อน้ำตื้น จำนวน 8 แห่ง

เขื่อน จำนวน 1 แห่ง

ฝาย จำนวน 2 แห่ง

สระน้ำขนาด 100 ตารางวาขึ้นไป จำนวน 7 แห่ง

บึง/หนองน้ำสาธารณะธรรมชาติ จำนวน 1 แห่ง

ลำห้วยธรรมชาติ จำนวน 4 สาย

การไฟฟ้าและการสื่อสาร

อยู่ในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอประโคนชัย สาขาอำเภอบ้านกรวดประชาชนมีไฟฟ้าใช้ทั่วถึง / แต่ไฟฟ้าสาธารณะตามถนนหนทางภายในหมู่บ้านยังไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน

ระบบอินเตอร์เน็ตตำบล จำนวน 1 เลขหมาย

เศรษฐกิจ

เกษตรกรรม ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ร้อยละ 80

ปศุสัตว์และเลี้ยงสัตว์ ร้อยละ 20 อาชีพของประชาชน อาทิ

- ทำนา ทำไร่มันสำปะหลัง ทำสวนยางพารา ปลูกผัก
- การเลี้ยงโค กระบือพันธุ์พื้นเมือง
- การเลี้ยงเป็ด ไก่

รายได้เฉลี่ยของประชากร ประมาณ 21,000 บาท / คน / ปี

การอุตสาหกรรม จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน ได้แก่

- โรงสีข้าว จำนวน 20 แห่ง (ขนาดเล็ก)
- โรงงานรับซื้อยางพารา จำนวน 1 แห่ง

- อุตสาหกรรมในครัวเรือน (สุราแซ่) จำนวน 1 แห่ง
- กลุ่มอาชีพ จำนวน 5 กลุ่ม แยกเป็น
  1. กลุ่มอาชีพเลี้ยงสัตว์ 1 กลุ่ม
  2. กลุ่มทำนา 4 กลุ่ม
  3. กลุ่มไข่เค็มสมุนไพร 1 กลุ่ม
  4. กลุ่มสวนยางพารา 1 กลุ่ม
  5. กลุ่มกระยาสารท 1 กลุ่ม

#### ศาสนา / วัฒนธรรม

ประชากรส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ มีวัด 1 แห่ง  
 สำนักสงฆ์ 2 แห่ง

#### ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ

- ประเพณีลอยกระทง ร่วมประกวดนางนพมาศ กระทงสวยงาม
- ประเพณีสงกรานต์
- ประเพณีงานเครื่องเคลือบพันปีประเพณีบ้านกรวด
- ประเพณีแห่เทียนวันเข้าพรรษา
- ประเพณีบุญบั้งไฟ

#### การศึกษา

มีโรงเรียนระดับอนุบาลถึงประถมศึกษา

จำนวน 2 แห่ง คือ

1. โรงเรียนบ้านละลอกตะแบง

จำนวน ครู 7 คน

นักเรียน 137 คน

2. โรงเรียนนิคมพัฒนาบ้านสายตรี 2 จำนวน ครู 9 คน

นักเรียน 155 คน

3. ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน บ้านสายตรี 2- สถานีอนามัยประจำ

ตำบล 1 แห่ง (ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตลาคนิคมปราสาท)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเทียบเคียง ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 85) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนใน การพัฒนา ประชาธิปไตย ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล การทำวิจัยเรื่องนี้ได้ศึกษาถึงเทศบาล 2 แห่ง คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองภูเก็ต และสุขาภิบาล 2 แห่ง คือ สุขาภิบาลเกาะสีชัง และสุขาภิบาลนครชัยศรี โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาภาวะ แวดล้อมของชุมชนซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวและชุมชนอุตสาหกรรม ผลการวิจัยพบว่า การมี ส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองส่วนใหญ่จะมีเพียงในระดับแรก คือ การเลือกตั้งด้วย ตัวแทนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับเรื่องของการจัดตั้งกลุ่มการประท้วงเพื่อที่จะเป็นปัจจัยในการ ผลักดันให้รัฐหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำตามความประสงค์ของประชาชนนั้นมีน้อยมาก การจัดตั้งกลุ่มส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะชั่วคราวไม่ถาวรขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ผู้นำกลุ่มส่วนใหญ่ นักวิชาการ คนชั้นนำ ผู้นำที่มีอิทธิพลในชุมชนมากกว่าประชาชนในระดับล่าง พรรคการเมือง ในระดับชาติมีความสัมพันธ์น้อยมากกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและกิจกรรมทางการเมือง ในท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยที่สำคัญสองประการด้วยกันคือ ในประการแรกพรรค การเมืองไม่อยากเสียฐานคะแนนเลือกตั้ง ถ้าสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อย่างเปิดเผย และประการที่สอง พรรคการเมืองตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทใน ท้องถิ่นที่เข้มแข็งกว่ารูปแบบอื่น ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนค่อนข้างจะมี ประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างกับชุมชนชนบทที่บทบาทของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจะมีมาก

สุรชาติพิศ ฉั่วสกุล (2541 : 84) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นศึกษา เฉพาะกรณีอำเภอมือง จังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัย พบว่า ในภาพรวมผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วม ทางการเมืองรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านความสนใจ ทางการเมืองมีค่าเฉลี่ยสูงสุด และการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการลงสมัครรับเลือกตั้งมี ค่าเฉลี่ยต่ำสุด ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาแตกต่างกัน พบว่า ผู้นำท้องถิ่นที่มี เพศ อายุ สถานภาพสมรส การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และพื้นฐานทางการเมืองของครอบครัว แตกต่างกัน จะมีค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านความสนใจทางการเมือง การไป ใช้สิทธิเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง และการ

ติดตามข่าวสารทางการเมือง แตกต่างกัน ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับเปรียบเทียบ ค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นกับการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม แตกต่างกัน พบว่า ผู้นำท้องถิ่นที่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมแตกต่างกัน จะมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการลงสมัครรับเลือกตั้งและด้านการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างกัน ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ผู้นำท้องถิ่นกับการมีบทบาทในชุมชนแตกต่างกัน พบว่า ผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทในชุมชน แตกต่างกัน จะมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านความสนใจทางการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง และการติดตามข่าวสารทางการเมือง แตกต่างกัน ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่าง ค่านิยมความเชื่อเกี่ยวกับบทบาทสตรีกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่า ค่านิยม ความเชื่อ เกี่ยวกับบทบาทสตรีด้านการเมือง ความเป็นผู้นำ และฐานะทางสังคม มีความสัมพันธ์เชิง เส้นตรงกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านความสนใจทางการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง และการติดตามข่าวสารทางการเมือง

เรื่องยศ ปรีดี (2542 : 86) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบท จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการ วางแผน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพมีการปรึกษาหารือเพื่อศึกษาความ ต้องการร่วมกันในชุมชนเดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์มากที่สุดและมีการรวมกลุ่มเพื่อ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการเสียสละแรงงาน ด้านการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันของ ชุมชนในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการ คือ มีการประชุมชี้แนะและ วางแผนให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมี ส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน คือ ด้านการ ลงมือปฏิบัติและแก้ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการ ด้านความ สามัคคีและการให้ความร่วมมือและด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2543 : 76) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่า ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วม

ทางการเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายในนานาประเทศ การศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ผู้ชายมักมีส่วนร่วมมากกว่าผู้หญิง ผู้อยู่ในวัยกลางคนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มิใช่กลุ่มอายุอื่นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ที่อยู่ ตามการศึกษานี้ พบว่า ความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครที่อยู่ในเมืองและชานเมืองที่มีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่นๆ สิ่งที่สำคัญ คือ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับน้อย ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมพบว่า การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง การเป็นสมาชิก กรรมการที่ปรึกษา กลุ่มการทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมืองและความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง จากการศึกษาดังกล่าว ประชาชนที่ได้รับข่าวสารสนใจ เข้าใจมีความรู้และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากจะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษาและอายุ

ศรารุท ศรีประเสริฐ (2543 : 90) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลตำบลลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนในเทศบาลตำบลลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลตำบลลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในเขตเทศบาล อาชีพ ประโยชน์ที่ได้รับจากเทศบาล ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลลำปลายมาศ คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอุดมการณ์ประชาธิปไตย

ฤทัยรัตน์ กาถึง (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนเพศชายมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากกว่าประชาชนเพศหญิงอายุไม่มีความสัมพันธ์กับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ในทุกองค์ประกอบ ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือพรรคการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ในทุกองค์ประกอบ รายได้มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์กับรายได้



สมบูรณ์ กนกหงษ์ (2544 : 91) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสภาพเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านลักษณะความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งพาตนเอง ด้านโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน ด้านความสามัคคีและความร่วมมือในชุมชน บุคลากรในชุมชนที่มีสถานภาพต่างกันจะเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ปิยบุษ แสงวูธ (2544 : 88) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในท้องถิ่นมาตั้งแต่เกิดและส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปของตำบล รวบรวมจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการของตำบล ศึกษานโยบายของจังหวัดและอำเภอ กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล การกลั่นกรองปัญหาและความต้องการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลและกำหนดกิจกรรมตาม โครงการ/งาน ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมทุกครั้ง ปัญหาที่พบ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นรับรู้และเข้าใจระบบการวางแผนมากกว่าประชาชนทำให้การพัฒนาท้องถิ่น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วมการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นภารัตน์ เจริญรัตน์ (2545 : 87) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและการบริหารอยู่ในระดับต่ำทุกขั้นตอนกระบวนการ นับตั้งแต่การวางแผนค้นหาสาเหตุของปัญหาการร่วมเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ การเป็นผู้รับประโยชน์ และการประเมินซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่อยู่ในระดับต่ำ

สินธุ์ มุ่งดี (2545 : 79) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สตรีกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในท้องถิ่นอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า สตรีในอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ มีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ ส่วนการศึกษา รายได้ อาชีพ ประสบการณ์การเป็นผู้นำ การเป็นสมาชิกกลุ่ม และการฝึกอบรมมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันกับบทบาทสตรีในการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ รัฐบาลควรทำการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับทางสังคมให้มีลักษณะที่เป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในสังคมของสตรีให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานงานกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมการปกครองท้องถิ่นให้แก่นักเรียน ซึ่งในอนาคตเป็นผู้ที่จะต้องมียบทบาทในการบริหารจัดการและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองแบบมีส่วนร่วมตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

ศิริเพชร อมาตยานนท์ (2548 : 80) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง โสภพระ อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจและติดตามการทำงาน และการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลและเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจัดกิจกรรมในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น ด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยหาเสียงช่วยผู้สมัครที่ตนต้องการให้ได้รับการเลือกตั้งและเห็นว่าหากมีความพร้อมจะลงสมัครเพื่อรับการเลือกตั้ง ด้านการมีส่วนร่วมหลังการเลือกตั้งประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้เข้ารับฟังการประชุมหรือการชี้แจงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวจากการประชุมชี้แจงของผู้ใหญ่บ้าน ด้านการมีส่วนร่วมในลักษณะการประท้วงหรือทักท้วง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยทักท้วงหรือประท้วงและไม่เคยมีส่วนร่วมทักท้วงหรือประท้วงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเมื่อมีการทักท้วงหรือประท้วงประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีกรทักท้วงหรือประท้วงดังกล่าว

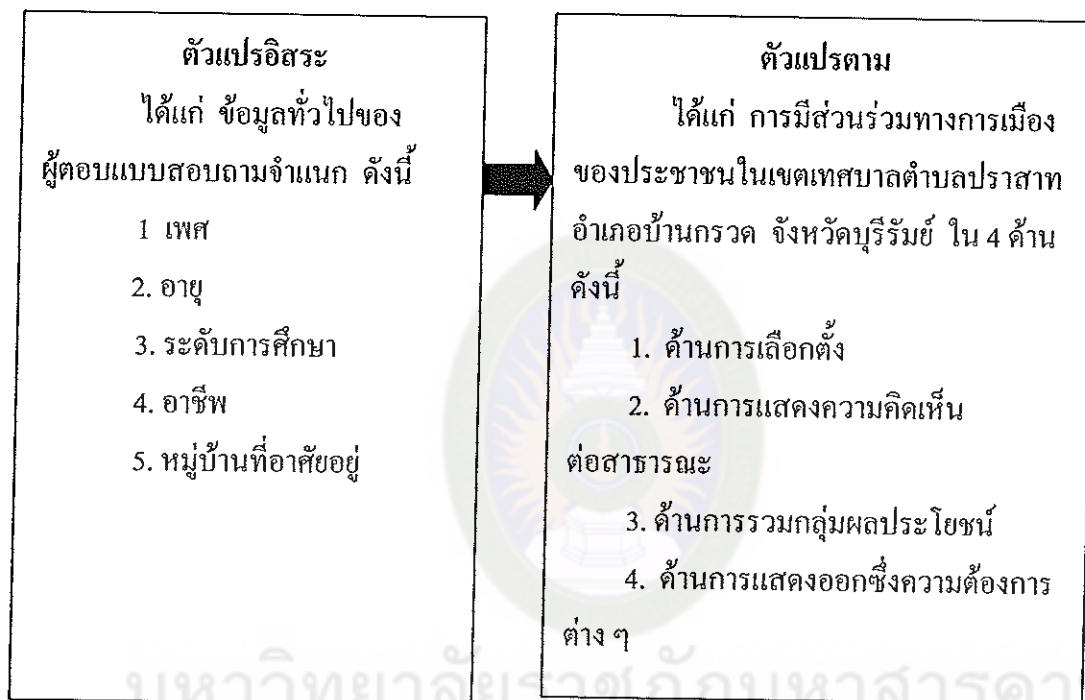
บุญเทียน จันสุข (2548 : 77) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงจบการศึกษาระดับอนุปริญญา, ปวส, หรือเทียบเท่า รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช

, หรือเทียบเท่า มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมการรักษาความสงบเรียบร้อย มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ ระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลไม่แตกต่างกันแต่ประชาชนที่มีอายุต่างกันการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

นักวิชาการ ศรีจันทร์โท (2552 : 101) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาภู อำเภอขามเฒ่าสุราษฎร์ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ ด้านการรวมกลุ่มผลประโยชน์ ด้านการเลือกตั้ง ด้านการแสดงออกซึ่งความต้องการต่างๆ และด้านการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจำแนกตามเพศพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่จำแนกตามการศึกษาและอาชีพ พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ สามารถสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย