

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รูปแบบสุขาภิบาล ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลในเขตจังหวัดนนทบุรี" ครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้กำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาวจัยไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น : รูปแบบสุขาภิบาล
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่น : รูปแบบสุขาภิบาล

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจบริหารให้แก่ประชาชนปกครองตนเอง ในชุมชนชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับได้การควบคุมดูแลของรัฐ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองระดับท้องถิ่น โดยการกระทำด้วยตนเอง ซึ่งจะอำนวยให้เกิดความชำนาญและความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติในโอกาสต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความสำเร็จให้แก่ชุมชน โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ เมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นมั่นคงและมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้ในที่สุด¹

¹ อภัย ทิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523) หน้า 11 - 12

วิทยา ภาควิชาสังคมศาสตร์ ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า

"...การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) จากส่วนกลาง ไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์การ ได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกท้องถิ่นที่ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย..."²

John J. Clarke ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง"³

William V. Holloway อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้⁴

Haris G. Montagu ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้ง สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ ได้รับอำนาจอิสระและความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่

² วิทยา ภาควิชาสังคมศาสตร์, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 14.

³ John J. Clarke, Outline of Local Government of United Kingdom (London : Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1975) p. 1.

⁴ William V. Holloway, State and Local Government in the United States (New York : McGraw-Hall Book Company, Inc., 1951) p.398.

ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป" ⁵

William A. Robson ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ" ⁶

Chambers's Encyclopaedia ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง" ⁷

Daniel Wit อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้นต้องไม่เป็นองค์การในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์การนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการได้ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น" ⁸

จากคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการ

⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 23.

⁶ William A. Robson, "Local Government" Encyclopedia of Social Sciences Vol. X (New York : The Macmillan Co., 1953) p. 574.

⁷ Chambers's Encyclopaedia Vol. 8 (London : Pergamon Press Ltd., 1967) p. 630.

⁸ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha , 1976) p. 3 - 8. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2528) หน้า 10 - 11.

ปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมืองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อย่างไรก็ตามจากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามืองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ^๑

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามคัลลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526) หน้า 11.

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปการปกครองตนเอง (local self government)

2. การปกครองท้องถิ่น : รูปแบบสุขาภิบาล

2.1 ความเป็นมา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่ตั้งขึ้นในประเทศไทย โดยจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2440¹⁰ สืบเนื่องมาจากการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116 (พ.ศ. 2440) สุขาภิบาลแห่งแรกที่ตั้งขึ้นที่กรุงเทพฯ มีอาณาเขตตั้งแต่ปากคลองบางลำพูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง¹¹ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล เพื่อให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เฉพาะอย่างยิ่งการใดควรจัดทำเพื่อความสะอาดแห่งชุมชน การใดควรจัดทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะอาดแห่งชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดประตูปิโคมไฟก๊าศ ควรให้เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น¹² แต่การปกครองท้องถิ่นครั้งนั้นประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมเพราะพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงแพทย์และช่างใหญ่ ที่เสนาบดีกระทรวงนครบาลคัดเลือกมา

¹⁰ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529) หน้า 233.

¹¹ สงวน ช่างฉัตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518) หน้า 113.

¹² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526) หน้า 140.

แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจริง ๆ เริ่มในปี พ.ศ. 2448 โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร¹³ โดยประชาชนท่าฉลอม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง บริหาร และดูแลชุมชนของตน เช่น การร่วมแรงกันก่อสร้างถนน ร่วมมือกันรักษาความสะอาด จัดประทีปโคมไฟ หากต้องใช้จ่ายเงินก็ร่วมกันบริจาค เข้าหลักการที่ว่าผลประโยชน์ของชุมชนนั้นช่วยกันบำรุงรักษา ส่วนการบริหารงานได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็น "คณะกรรมการสุขาภิบาล" ได้แก่ ผู้ว่าการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน¹⁴ โดยมอณพากรวังวานในตลาดท่าฉลอมให้แก่สุขาภิบาลท่าฉลอม มีวัตถุประสงค์ให้จัดการทำนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ (1) ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง (2) จุดโคมไฟให้สว่างเวลาค่ำคืน (3) จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย¹⁵

ต่อมาได้มีประกาศใช้ "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127" แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งในท้องที่มีความเจริญสูง และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่มีความเจริญรองลงมา แต่ไม่บังคับให้ทุกท้องที่ต้องจัดการสุขาภิบาล ถ้าท้องใดมีความพร้อมและมีความต้องการ จึงจะจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น ในสมัยนั้นสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาด การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ การบำรุงและรักษาทางไปมา และการศึกษาขั้นต้นของราษฎรในท้องที่ การบริหารสุขาภิบาลกำหนดให้ สุขาภิบาลเมืองมีกรรมการจำนวน 11 คน มีผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานกรรมการ ส่วนสุขาภิบาลตำบล มีกรรมการจำนวน 5 คน มีกำนันนายตำบล เป็นประธาน¹⁶ ปรากฏว่ามีการจัดตั้งขึ้นถึง 35 แห่ง อย่างไรก็ตาม แต่ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างแท้จริง การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลใช้ข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น¹⁷

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, รายงานการวิจัยเรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล" (2524) หน้า 46 - 48

¹⁴ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ช), อ้างแล้ว, หน้า 140.

¹⁵ กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องสุขาภิบาล," พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่อง กัญการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513) หน้า 241.

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127.

¹⁷ อุทัย ทิรัญโต, 2523 อ้างแล้ว. หน้า 162.

สภาภิบาลได้รับการปรับปรุงโดย "พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495" มีความมุ่งหมายของที่ปรับปรุงสภาภิบาล ตามที่ปรากฏในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่มีถึงผู้ว่าราชการภาคทุกภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ดังนี้

"...มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้ปรับปรุงสร้างความสำเร็จให้แก่ท้องถิ่นของตน และเพื่อที่จะเป็นแนวทางฝึกฝนให้ราษฎรเข้าใจและซาบซึ้ง ในระบอบการปกครองตนเองยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะเป็นแนวทางเปิดเป็นเทศบาลในกาลต่อไป..."¹⁸

การจัดตั้งสภาภิบาลโดยทั่วไป ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสภาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และชุมชนที่มีลักษณะเป็นตลาดการค้า ทุกตำบลทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2499¹⁹ การจัดองค์การบริหารงานสภาภิบาลกำหนดให้เป็นรูป "คณะกรรมการสภาภิบาล" ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ (1) นายอำเภอท้องที่เป็นประธาน (2) ผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธร (3) สมุหบัญชีอำเภอ (4) อนามิชอำเภอ และ (5) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสภาภิบาล

2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นปลัดสภาภิบาล 1 คน

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เลือกตั้งจากราษฎร มาเป็นกรรมการจำนวน 4 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาภิบาลต้องมีคุณสมบัติตามที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้สภาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการภายในสภาภิบาล ดังต่อไปนี้

¹⁸ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 18039/2498 ลงวันที่ 7 กันยายน 2498 เรื่อง การดำเนินงานสภาภิบาลตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2496 ในระยะเริ่มแรก.

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 8353/2499 ลงวันที่ 13 เมษายน 2499 เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสภาภิบาล.

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ให้น้ำสะอาด หรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
5. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
6. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
7. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
8. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
9. ให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
10. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล ²⁰

มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาเป็นระยะจนถึงปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511 ได้ปรับปรุงให้สุขาภิบาลทำกิจการในหน้าที่บางอย่าง นอกเขตสุขาภิบาลหรือร่วมลงทุนกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ และกำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลเพิ่มเติม ²¹ ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เพื่อลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งคงเหลือเท่าที่จำเป็น เพิ่มกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งให้มากขึ้น และเมื่อสุขาภิบาลใดที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้มีการเลือกประธานกรรมการจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ²²

²⁰ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 (ตุลาคม 2495).

²¹ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 (พฤษภาคม 2511).

²² "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 (ฉบับพิเศษ) (ตุลาคม 2528).

2.2 การจัดตั้งและการบริหารสมาชิกภาพ

จาก "พระราชบัญญัติสมาชิกภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติสมาชิกภาพ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสมาชิกภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ซึ่งสามารถสรุปการจัดตั้งสมาชิกภาพ องค์การบริหารสมาชิกภาพ อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกภาพ ในปัจจุบันนี้ ได้ดังนี้

(1) การจัดตั้งสมาชิกภาพ

เนื่องจากความเจริญได้มีมากขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ประกอบกับอัตราจำนวนประชากรได้เพิ่มความหนาแน่นมากขึ้น การจัดตั้งสมาชิกภาพในปัจจุบันได้กำหนดเกณฑ์ไว้ ดังนี้ ²³

- ก. ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอจะต้องมีรายได้จริงในปีงบประมาณที่แล้ว ตั้งแต่ 300,000 บาท ขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- ข. ท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบล หรือหมู่บ้านที่มีใช้ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้ว ตั้งแต่ 400,000 บาท ขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- ค. พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีที่สำนักงานเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง
- ง. มีประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
- จ. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

(2) องค์การบริหารสมาชิกภาพ

องค์การบริหารสมาชิกภาพตั้งแต่ พ.ศ. 2495 มาจนถึงปี พ.ศ. 2528 มีเพียงรูปแบบเดียวตั้งที่กล่าวมาแล้ว ต่อมาใน พ.ศ. 2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้าง

²³ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท. 0413/ว 179 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2528, อ่างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539) หน้า 128.

คณะกรรมการสุขาภิบาลเสียใหม่ ทำให้มีรูปแบบองค์กรบริหารสุขาภิบาลเกิดเป็น 2 รูปแบบ คือ สุขาภิบาลที่มีนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และสุขาภิบาลที่ประธานมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดไว้ดังนี้ ²⁴

- ก. นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี
- ข. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวน 1 คน
- ค. กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของตำบลนั้น อยู่ในเขตสุขาภิบาล
- ง. ผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น จำนวน 9 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

เมื่อสุขาภิบาลได้มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อของสุขาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นั้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลและประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดำเนินการให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง 1 คน

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2535 ที่จะให้มีประธานคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้ง ว่า "ข้อ 4. ให้สุขาภิบาลที่มีรายได้จริงโดยประมาณ ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่นำมา ตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528" ²⁵

²⁴ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528," อ้างแล้ว . มาตรา 3, มาตรา 4, มาตรา 5 และมาตรา 6.

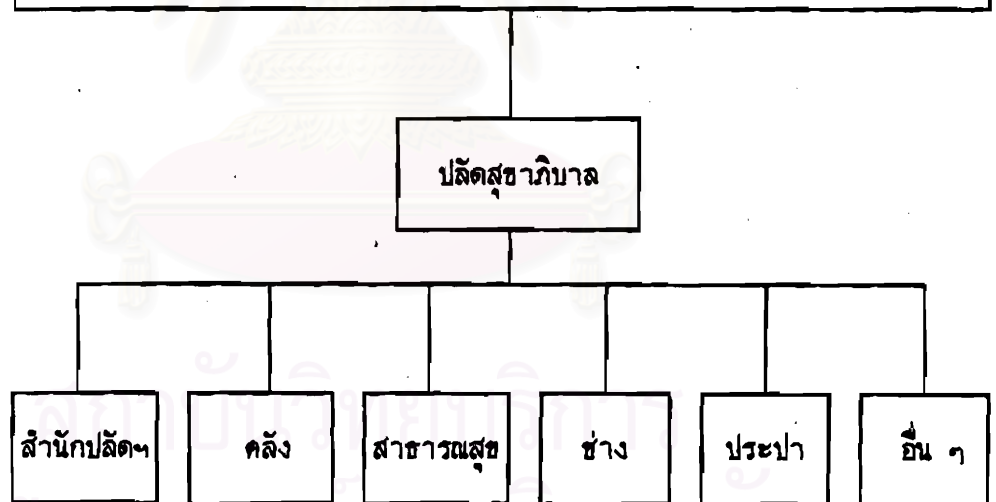
²⁵ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2535" ประกาศ ณ วันที่ 4 มีนาคม 2535, อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, อ้างแล้ว, หน้า 130.

คณะกรรมการสุขาภิบาล

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธาน

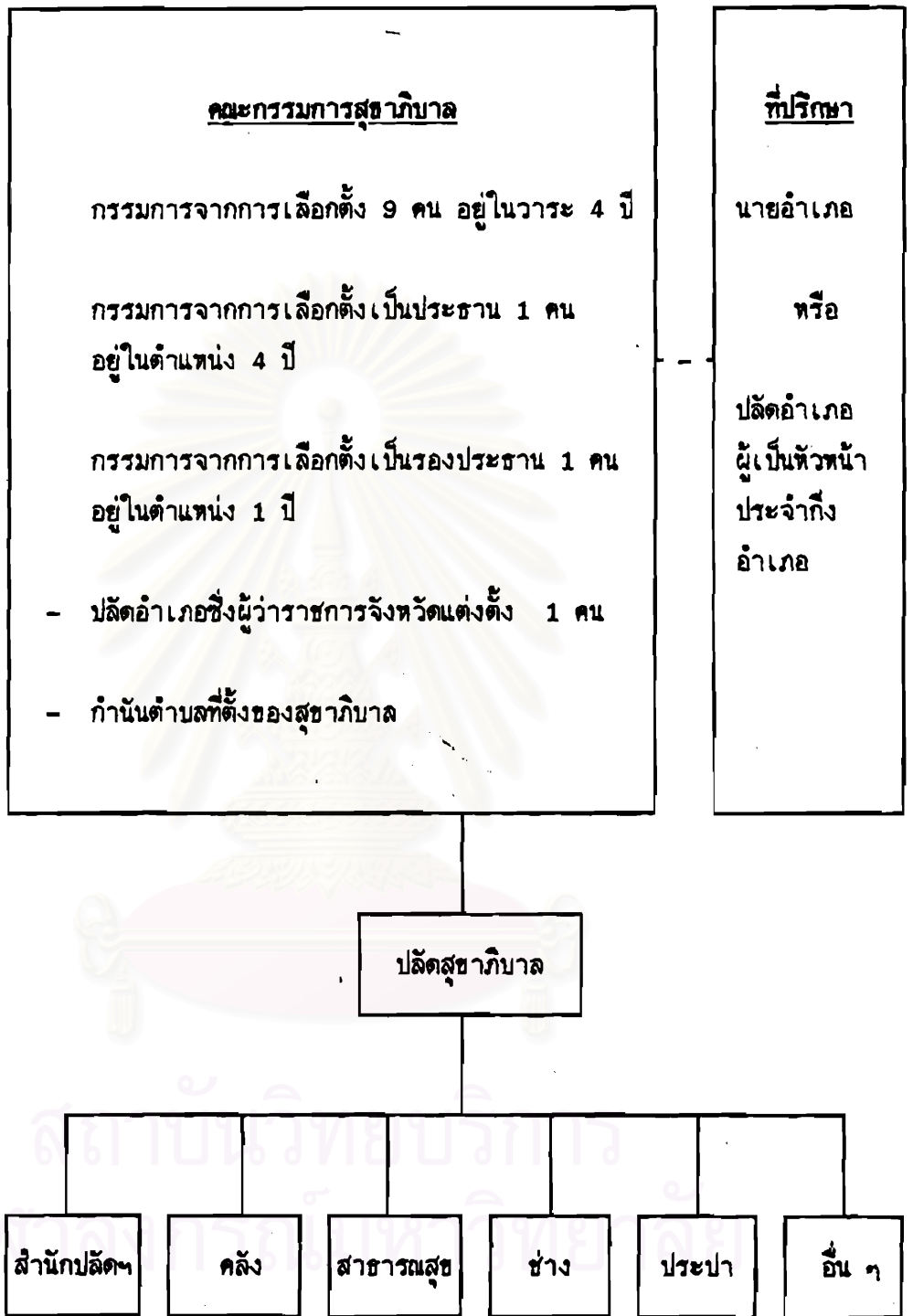
กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรองประธาน 1 คน อยู่ในตำแหน่ง
คราวละ 1 ปี

- ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน
- กำนันตำบลที่ตั้งของสุขาภิบาล
- กรรมการจากการเลือกตั้ง 9 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี



ภาพที่ 1 โครงสร้างของสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาโดยตำแหน่ง

ที่มา : อิกทัญ โดมรศักดิ์, การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นไทย : สุขาภิบาล
เทศบาล และเมืองพัทยา (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย,
2529) หน้า 21.



ภาพที่ 2 โครงสร้างของสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง

ที่มา : อิกทนาย โทมรศักดิ์, เพ็ญอ้าง หน้า 22.

2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล

สภาภิบาลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสภาภิบาลร่วมกันทำหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการตามกฎหมาย ซึ่งอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาลในการบริหารกิจการของสภาภิบาลตามกฎหมายได้ 2 ประเภท คือ

(1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสภาภิบาล เป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาภิบาล(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 มีดังนี้^{๒๐}

- (1.1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (1.2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (1.3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (1.4) การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (1.5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (1.6) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (1.7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (1.8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (1.9) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- (1.10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (1.11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (1.12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (1.13) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (1.14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (1.15) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

^{๒๐} "พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2511," อ้างแล้ว .

- (1.16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (1.17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศิลปกรรม
- (1.18) การสาธารณูปการ
- (1.19) การพาณิชย์
- (1.20) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น
หรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

กิจการในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ สุขาภิบาลต้องจัดทำ
ภายในเขตสุขาภิบาลถ้าจะทำนอกเขตจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (ตามมาตรา 25 ทวิ)

- (ก) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนิน
ตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- (ข) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล
สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
- (ค) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สุขาภิบาลอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือหุ้นใน
บริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค แต่ต้องถือหุ้น ซึ่งเมื่อรวมกับหุ้นที่องค์การบริหารส่วน
จังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีหุ้นอยู่ในบริษัทนั้น (ถ้ามี) เกินกว่าร้อยละ 50
ของหุ้นที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ แต่ถ้าบริษัทจำกัดซึ่งสุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชน
ถือหุ้นอยู่ด้วย สุขาภิบาลจะถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ก็ได้ ทั้งนี้การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น
หรือการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย (ตามมาตรา 25 ตริ)

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น สุขาภิบาลยังมีอำนาจในการตราข้อบังคับ
สุขาภิบาล ซึ่งมีลักษณะ เป็นบทกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลได้โดยไม่ขัด
หรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีต่อไปนี้ (มาตรา 26)

- (ก) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ตามที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล
- (ข) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สุขาภิบาลตราข้อบังคับ หรือให้อำนาจตรา
ข้อบังคับได้

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และอำนาจหน้าที่ในการตราบังคับการให้เป็นไปตามข้อบังคับสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายต่าง ๆ โดยถือว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลพนักงานสุขาภิบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ตามมาตรา 22) ²⁷ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ²⁸

- (2.1) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- (2.2) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- (2.3) พระราชบัญญัติการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (2.4) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- (2.5) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- (2.6) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- (2.7) พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- (2.8) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (2.9) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
- (2.10) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- (2.11) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- (2.12) พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498
- (2.13) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (พ.ศ. 2515) หรือกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
- (2.14) ประมวลกฎหมายที่ดิน (สุขาภิบาลได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 890/2498)

²⁷ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 อ้างแล้ว .

²⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, รายงานการวิจัยเรื่อง การปกครองเมืองนันทยา, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532) หน้า 13.

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1.1 ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ชวงค์ ฉายะบุตร²⁰ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ประชาชนมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชนยังขาดความรู้ในการปกครองตนเอง แต่มีความสนใจอยากปกครองตนเอง อยากทำงานและสละทรัพย์สินสมบัติเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และสนใจฟังข่าวคราวจากรัฐบาลเสมอ

ดิน ปรัชญาพฤทธิ์³⁰ ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา การเข้าไปมีเสียงในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตุลผลกระทบของนโยบาย เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงเป็นนโยบายใหม่ในครั้งต่อไปด้วย

ไพรัตน์ เดชะรินทร์³¹ ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาว่าหมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาดังที่กำหนดไว้

²⁰ ชวงค์ ฉายะบุตร, "ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย", 60 ปี อธิบดีลลอง (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2534) หน้า 170.

³⁰ ดิน ปรัชญาพฤทธิ์, "ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม", "นฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527) หน้า 623 - 624.

³¹ ไพรัตน์ เดชะรินทร์, "นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนาในปัจจุบัน", การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527) หน้า 6 - 7.

Henry P. Fairchild ³² กล่าวว่าในทางจิตวิทยาการมีส่วนร่วมหมายถึง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคคล โดยการสร้างสถานการณ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

Geoffrey K. Roberts ³³ ให้ความหมายของ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) น่าจะหมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยใจสมัครของแต่ละบุคคลในทางการเมือง รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง อีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือร่วมชุมนุมเพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมือง การขัดขวางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น

Samuel P. Huntington และ George I. Dominguez ให้ความสำคัญ ความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า ³⁴

"...เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ ทั้งถูกต้อง และไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายใช้กำลังหรือไม่ใช้เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึง การเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง รวมถึงการโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล เช่น การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง..."

³² Henry P. Fairchild, Dictionary of Social and Related Sciences (Englewood Cliffs, New Jersey : Adames & co., 1964) p. 213.

³³ Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis. (Great Britain : Longman, 1971) p. 145.

³⁴ Samuel P. Huntington and George I. Dominguez, "Political Development," Handbook of Political Science : Macro Political Theory Vol.3, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby (Reading, Mass : Addison Wesley, 1975) p. 49.

สหประชาชาติ (United Nation) ³⁵ ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

วิสุทธ์ โนนทัน กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพไว้ว่า ³⁶

"...การเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงออกถึงความต้องการอย่างเสรี ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแต่เพียงการสมัครเข้ารับการศึกษาเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแต่เพียงลงสมัครช่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาสตลอดจนการกระทำทุกอย่าง ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (decision making process in politics) ตามครรลองของประชาธิปไตย..."

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่บุคคลได้แสดงออกทั้งความคิดเห็น สิทธิ และอำนาจของตน เพื่อให้บังเกิดผลทางการเมืองที่ตนต้องการให้เป็นไปไม่ว่าจะเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ

³⁵ United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development (New York : United Nations, 1981) p. 11.

³⁶ วิสุทธ์ โนนทัน, "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย," รัฐศาสตร์ 3 (สิงหาคม 2519) หน้า 36.

1.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Lee J. Cary ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ลักษณะ ดังนี้ ³⁷

- 1) เป็นสมาชิก (membership)
- 2) เป็นผู้เข้าประชุม (attendance at meeting)
- 3) เป็นผู้บริจาค (financial contribution)
- 4) เป็นกรรมการ (membership on committees)
- 5) เป็นประธาน (leader)

James David Barber แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ³⁸

1) การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง

2) การมีส่วนร่วมโดยอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายผู้ปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 8 ลักษณะ ดังนี้ ³⁹

³⁷ Lee J. Cary (Editor), "The Role of the Citizen in C.D. Process," Community Development as a Process (Columbia : University of Missouri Press, 1976) p. 144.

³⁸ James David Barber, Citizen Politics (Chicago : Markham Publishing Company , 1972) p. 3.

³⁹ ไพรัตน์ เดชะรินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 6 - 7.

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหาคความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม
- 5) ร่วมจัด หรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่บรรลตามเป้าหมาย
- 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชน และรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ⁴⁰

- 1) การมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาโดยตรงด้วยตัวเองในลักษณะต่าง ๆ เช่น ร่วมเป็นกรรมการบริหารโครงการ การให้ข้อคิดเห็น การสละแรงงาน การให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามโครงการ
- 2) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรี
- 3) การมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมผ่านสถาบัน หรือ หน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

⁴⁰ สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, "แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเมือง," ท้องถิ่น (กันยายน 2531) หน้า 43 - 44.

นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้ 5 ลักษณะ คือ

- 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
- 3) การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
- 4) การได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนา
- 5) การประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

ปกรณ์ ปรียากร กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ลักษณะ คือ ⁴¹

- 1) เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน
- 2) เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานนั้น
- 3) เป็นผู้มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สูงขึ้น
- 4) เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ปรัชญา เวสวัชช์ ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ ⁴²

- 1) ร่วมแสดงความคิดเห็น
- 2) ร่วมสละทรัพยากรวัสดุ
- 3) ร่วมสละแรงงาน
- 4) ร่วมสละเวลา

⁴¹ ปกรณ์ ปรียากร, ทฤษฎีและกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนา. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2530) หน้า 64.

⁴² ปรัชญา เวสวัชช์, รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า

Norman T. Uphoff ได้กำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วม 4 แบบ คือ ⁴³

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งอาจจะเป็นการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มการตัดสินใจในส่วนกิจกรรม และการตัดสินใจการดำเนินกิจกรรม
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม
- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นวัสดุ ทางสังคมหรือทางส่วนตัว
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

World Health Organization ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยขบวนการ 4 ขั้นตอน คือ ⁴⁴

- 1) การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยตนเอง
- 2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการ และการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงิน และบริการ
- 3) การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง และควบคุมสังคม
- 4) การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุ ก็ได้

ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองสภาภิบาลทั้งทางตรง และทางอ้อม ตั้งแต่ การเลือกตั้ง การเสนอความคิดเห็น การกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การควบคุม ตรวจสอบ และการปฏิบัติกิจกรรมของสภาภิบาล

⁴³ Norman T. Uphoff, Farmers' Participation in Project Formulation Design and Operation (Washington D.C. : The World Bank, 1981) p. 10.

⁴⁴ World Health Organization, Community Involvement in Health for Primary Health Care (Geneva : WHO, 1981) p. 41 - 49.

1.3 มาตรวัดการมีส่วนร่วม

Kasperson และ Breitbandm ได้เสนอมาตรวัดระดับแรกของการจำแนกว่า การกระทำอะไรจึงถือว่าการมีส่วนร่วม หรือไม่ถือว่าการมีส่วนร่วม ซึ่งพอสรุปได้ 3 ประการ คือ ⁴⁵

- 1) การกระทำโดยแต่ละบุคคล มิใช่เป็นการกระทำโดยกลุ่มซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกของแต่ละบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ถึงค่านิยม ความรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กล่าวคือ กริยาที่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมก็คือ กริยาที่มีการแสดงต่อผลของการกระทำนั้นโดยตรงของแต่ละบุคคล
- 2) ความหนาแน่นของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยการร่วมกระทำที่บ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีความผูกพัน และมีแรงจูงใจการกระทำ
- 3) คุณภาพของการเข้าร่วม ซึ่งดูจากผลและผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้นแรก เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างขวางยอมรับความสามารถ และความคิดเห็นมีการทำการประเมินผล

Arnstein ได้เสนอมาตรวัดการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เรียกว่า "บันได 8 ขั้น ของการมีส่วนร่วม" ซึ่ง Arnstein เสนอว่าจะเป็นการช่วยลดความสับสนของการมีส่วนร่วม อันเป็นการช่วยวิเคราะห์ผลในขั้นสุดท้าย ระดับขั้นบันไดทั้ง 8 นี้ ยังแยกได้เป็นการมีส่วนร่วม 3 ระดับ ดังรูปต่อไปนี้ ⁴⁶

⁴⁵ ไชยชนะ สุกธีวรชัย, ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536) หน้า 17.

⁴⁶ S.R. Arnstein, Leader of Citizen Participation (New York : The American Institute of Planners, 1969) p. 2.

8. การควบคุมโดยประชาชน
(Citizen Control)

7. การมอบอำนาจ
(Delegated Power)

ระดับที่อำนาจเป็นของประชาชน
(Degree of Citizen Power)

6. การมีส่วนร่วม
(Partnership)

5. การปลดปล่อย
(Placation)

4. การได้รับการปรึกษาหารือ
(Consultation)

ระดับของสัญลักษณ์

3. การได้รับแจ้งข่าวสาร
(Information)

2. การถูกนำตัวรักษา
(Therapy)

ระดับที่ไม่ถือเป็นการมีส่วนร่วม
(Non participation)

1. การถูกจัดการ
(Manipulation)

จากระดับล่างของบันได คือ (1) การถูกจัดการ ถูกเข็ดให้ทำ และ (2) การถูกบำบัดรักษา ซึ่งทั้ง 2 ชั้นนี้ ถือว่าไม่เป็นการมีส่วนร่วม ซึ่งประชาชนจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือกำหนดโครงการได้ แต่สำหรับผู้ถืออำนาจนั้น จะใช้การให้การศึกษา และเชี่ยวชาญผู้เข้าร่วมได้

จากระดับกลางของบันได คือ (3) การได้รับแจ้งข่าวสาร และ (4) การได้รับการปรึกษาหารือ ซึ่งถือเป็นระดับของสัญลักษณ์ที่ผู้ถืออำนาจจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้บ้าง และคิด แต่จะไม่มีอำนาจการกระทำใด ๆ ซึ่งมีชั้นที่ (5) คือการปลอมประโลมเป็นขั้นสูงสุดของระดับการเป็นสัญลักษณ์โดยผู้ถืออำนาจรัฐถึงสิทธิในการตัดสินใจ แต่ได้จำกัดอำนาจนั้นไว้

และระดับสูงของบันได คือ (6) การมีส่วนร่วม ซึ่งประชาชนสามารถจะเจรจาต่อรองและจัดการในการสลับเปลี่ยนกับผู้ถืออำนาจเดิม และขั้นสูงสุดของบันได คือ (7) การมอบอำนาจ และ (8) การควบคุมโดยประชาชน ซึ่งประชาชนจะสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจและการจัดการโดยสมบูรณ์

ในการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน อาจแบ่งออกเป็น 3 ระดับคร่าว ๆ ตามแบบของเดมพ์เบล คือ ⁴⁷

- 1) ระดับสูง ได้แก่ การลงคะแนนเสียง และเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย
- 2) ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น
- 3) ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ไปลงคะแนนเสียงและไม่มิกิจการอื่น ๆ เลย

ณรงค์ สินสวัสดิ์ จัดระดับต่าง ๆ ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ⁴⁸

⁴⁷ วาสนา พรหมกุล, ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520) หน้า 21.

⁴⁸ ณรงค์ สินสวัสดิ์, จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 110.

- 1) เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2) สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 3) ช่วยในการโฆษณาหาเสียง เช่น แจกใบปลิว
- 4) การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ ดูโทรทัศน์เกี่ยวกับข่าวการเมือง ถกเถียงปัญหาทางการเมือง
- 5) ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 6) ไม่ไปลงคะแนนเสียง ไม่รู้ความเป็นไปทางการเมืองเลย

ในการวิจัยครั้งนี้ จะจัดกรอบแนวความคิดที่จะวัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อกิจการของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล โดยจะพิจารณาถึงกรอบของความหมายของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมทางการเมือง ลักษณะของการมีส่วนร่วม ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และมาตราวัดระดับการมีส่วนร่วม ตามแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นชุดคำถามที่จะใช้วัดระดับการมีส่วนร่วมในแบบภาพรวมของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาถึงการเมืองในระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลก่อน จึงจะสามารถกำหนดกรอบกิจกรรมที่จะใช้วัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อไปได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น : สุขาภิบาล

การเมืองก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองบ้านเมือง การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการเมือง และเป็นการเมืองที่จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

อาจกล่าวได้ว่า การเมืองย่อมมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มีมนุษย์มารวมกันอยู่ เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งเราอาจจะกล่าวเป็นหลักเบื้องต้นได้ ที่ได้มีการปกครองที่นั่นย่อมมีการเมือง⁴⁰ แต่การที่จะมีขนาดมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองในแต่ละแห่ง ซึ่งการปกครองท้องถิ่น รูปแบบสุขาภิบาลก็เช่นกัน ที่นับเป็นการเมืองท้องถิ่น เช่นกัน

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล มาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถ้าหากการปกครองท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้น ประชาชนไม่สนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมือง (political right) ของประชาชนอย่างแท้จริงไม่เท่าเทียมว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบและดำเนินการโดยรัฐบาลเสียเองจะดีกว่า⁵⁰

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจพิจารณาได้ในลักษณะพื้นฐาน คือ ถ้าประชาชนในเมืองต้องการคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีก็จะสนใจไปเลือกตั้งทาคนดี ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เข้าไปเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น หรือถ้าประชาชนต้องการถนนหนทางสะดวก บ้านเมืองสวยงาม ประชาชนก็ให้ความร่วมมือด้วยการไม่

⁴⁰ ตำรง ลัทธินันท์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2508) หน้า 121.

⁵⁰ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ง), การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : อักษร-พิมพ์, 2534) หน้า 15.

ทั้งขณะไม่เป็นที่เป็นทาง ประชาชนร่วมมือกันรักษาความสะอาดของบ้านเมือง เป็นต้น ในส่วนที่เป็น การแสดงความต้องการ และมีการตอบสนองดังกล่าว เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมทาง การเมืองการปกครอง เพราะการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจะดูได้ทั้งด้านประชาชน หรือสิ่งที่ประชาชนกระทำเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น (input function) เช่น การ ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสนอความเห็นในการพัฒนาท้องถิ่น หรือการติดตามการบริหารงานของผู้ ปกครองท้องถิ่น เป็นต้น และด้านรัฐบาล หรือผลงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้หรือไม่ (output function) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็น "ระบบการเมือง" (political system)

สภาภิบาลก็เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีกระบวนการ และมีกิจกรรมทางการเมือง เป็นเสมือนระบบการเมือง (political system) ระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสถาบันและ กระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า " กระบวนการแปลงผัน " (conversion process) ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัจจัยที่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งได้แก่ การเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนในเขตสภาภิบาล ได้แก่ การไปใช้ สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมฟังการประชุมคณะกรรมการสภาภิบาล การเรียกร้อง ให้กำจัดขยะ การเสียภาษี การปฏิบัติตามข้อบังคับ และการให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ

ผลผลิตที่ได้รับปัจจัยจากกระบวนการแปลงผัน (output) ซึ่งได้แก่โครงการพัฒนา ข้อบังคับสภาภิบาล และการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ของสภาภิบาล

ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน และดำเนินโครงการต่าง ๆ ของสภาภิบาลจะ เป็นผลกระทบ (feed back) ต่อประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความต้องการ (demands) ใหม่ ๆ ขึ้น และหากว่าการบริหารงานของคณะกรรมการไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ก็ จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป กระบวนการทางการเมืองดังกล่าวจะเกิด หมุนเวียนเป็นเช่นนี้ตลอดไป

ในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน เขตสภาภิบาลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นส่วนนำเข้า (input) เข้าสู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งหากกระบวนการเมืองมีปัจจัยนำเข้าที่ต้อยคุณภาพ ก็จะมีผลต่อ ประสิทธิภาพของระบบไปด้วย อีกประการหนึ่ง ความเฉื่อยชาในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง (self government) และเป็นการทำลายหลักการ ของการจัดตั้งสภาภิบาล

จากคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น เน้นที่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเอง หน่วยงานท้องถิ่น โดยใช้ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นผลต่อการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่เป็นการบริหารงาน โดยบุคคลที่ประชาชนเห็นชอบแล้วยังเกิดผลดีในแง่ที่เจ้าหน้าที่บริหารงานสอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง...กรณีสภาภิบาลมีข้าราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งบางส่วน บุคคลเหล่านี้จะถูบบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และจะทำให้ท้องถิ่นขาดความอิสระ ไม่เป็นการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ^{๕๑} กล่าวโดยสรุป ก็คือ การปกครองท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามหลักการที่ว่า คนในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้มากที่สุด ดังนั้น โครงสร้างและรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงต้องเป็นไปในลักษณะที่จะตอบสนองต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากที่สุด^{๕๒}

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะทำได้โดยวิธีใด อย่างไรบ้าง อาจพิจารณาจากลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ดังนี้^{๕๓}

1) การเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นประเด็นสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของระบบการปกครองท้องถิ่น ถ้าประชาชนจะปกครองกันเองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว การเลือกตั้ง

^{๕๑} วิทยา นาคศิริกุลกิจ, อ้างแล้ว, หน้า 15

^{๕๒} เสน่ห์ จัยโต, "ระบบการเมืองกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น" ใน การบริหารการปกครองท้องถิ่น (นันทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (พิมพ์ครั้งที่ 2), 2531) หน้า 55.

^{๕๓} Milton C. Cummings, Jr. and David Wise, Democracy Under Pressure : An Introduction to the American Political System (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1971) pp. 13 - 17.

และโดยวิธีการใช้สิทธิออกเสียง (voting) ย่อมจะแสดงถึงการใช้ดุลพินิจ การใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ถ้าประชาชนสนใจเลือกเห็นคนเข้าไปเป็นตัวแทนของตนในสภาท้องถิ่นก็ดี เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารก็ดี ก็ย่อมเป็นตัวแทนที่มีคุณภาพ

อนึ่ง สำหรับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนั้น ทำให้มีเพียงการใช้สิทธิออกเสียงเท่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นถ้าประสงค์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการปกครองตนเอง ยิ่งทำได้ในลักษณะของการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (running for election) ได้อีกด้วย ซึ่งการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ดี หรือเป็นฝ่ายบริหารก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกระทำได้และควรกระทำอย่างยิ่ง

2) การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกอย่างหนึ่ง คือ การเป็นสมาชิกพรรค (party member) กิติ การเป็นผู้ช่วยเหลือทำงานให้กับพรรค (party worker) กิติ และ/หรือผู้ที่สนับสนุนพรรคการเมืองกิติ ล้วนแล้วแต่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอันสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นนั้น จริงอยู่ถึงแม้ว่าเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นแต่ถ้าได้จัดขึ้นในระบบพรรคการเมืองแล้ว จะทำให้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กระทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์การสำคัญที่ประชาชนจะได้ร่วมกำหนดนโยบายเลือกสรรตัวบุคคล เพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ในนามของพรรคร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ ตลอดจนการอภิปรายทางการเมือง และรวมถึงการควบคุมต่าง ๆ ซึ่งถ้าการปกครองท้องถิ่นได้ส่งเสริมให้มีพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองระดับชาติได้ให้ความสนใจกับการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นที่หวังได้ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นจะมีความหมายและความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น ในแง่ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนี้ ๆ ได้เป็นอย่างดี

การปกครองท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่ยังไม่มีการดำเนินการในระบบพรรคการเมือง จะมีระบบพรรคการเมืองบ้างก็เฉพาะการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลใหญ่ ๆ เท่านั้น สำหรับสุขาภิบาลยังไม่มีการดำเนินการในระบบพรรคการเมือง แต่ก็มีมีการดำเนินการในลักษณะกลุ่มทางการเมืองที่เปิดเผย และไม่เปิดเผย ซึ่งก็เป็นพื้นฐานของระบบพรรคการเมืองนั่นเอง

3) การแสดงความคิดเห็นของประชาชน

การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นมีเจตจำนงที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารการปกครองท้องถิ่นก็อาจทำได้ เช่น การแสดงความคิดเห็นต่อการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ด้วยการเขียนบทความก่อกำเนิด การอภิปรายก่อกำเนิด ย่อมเป็นวิถีทางที่จะกระทำได้

การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนี้ ถ้าหากจะอาศัยสื่อมวลชนของท้องถิ่นก็จะเป็นการเหมาะสมดีมาก เพราะความคิดเห็นของประชาชนอาจจะทำได้ในรูปของการเขียนบทความ การแสดงความคิดต่าง ๆ ผ่านสื่อมวลชนได้ ดังนั้นในระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบการเมืองดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เป็นต้น ว่าการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นแนวทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นได้ก็จริงอยู่ แต่การพิจารณาถึงระบบสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นก่อกำเนิด จะมีบทบาทอันสำคัญในเรื่องนี้

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนอกเหนือจากสื่อมวลชนแล้ว กลไกต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นในทางการเมืองก็อาจจะกระทำได้อีกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การฟังเสียงของประชาชน (public hearing) เช่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะทำการรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรม จะสร้างถนนหนทางก่อกำเนิด ถ้าหากจะให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ทางหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ควรจะขอความเห็นจากประชาชนได้ นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองได้

4) การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่ง ก็คือ การที่ประชาชนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ได้จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีอิทธิพลทางการเมืองยอมรับในการที่จะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เรียกได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจต่อรอง (bargaining power) ทางการเมือง ซึ่งในการนี้กลุ่มผลประโยชน์หากมากขึ้น การถ่วงดุลแห่งอำนาจทางการเมืองก็ย่อมจะเกิดขึ้น นับเป็นผลดีแก่ประชาชนที่จะได้ดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ของชาติในส่วนรวมได้

ในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าในชุมชนต่าง ๆ ย่อมจะมีผู้มีผลประโยชน์หรือแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันอยู่มาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รวมตัวจัดตั้งเป็น

กลุ่มผลประโยชน์ขึ้นพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน หรืออาจร้องเรียนฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้

กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศกำลังพัฒนานั้น มีระบบเศรษฐกิจหรือฐานะเป็นส่วนบุคคล (individual) ประชาชนยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้ จะมีก็เป็นในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์จำลอง หรือกลุ่มผลประโยชน์แต่ในนามเท่านั้น

5) การแสดงออกของประชาชน

การแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (demonstration) การนั่งประท้วง (sit-in) ต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการประท้วงหรือการเรียกร้องความต้องการของประชาชน และถือได้ว่าเป็นกิจกรรมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้วิธีหนึ่ง

การปกครองท้องถิ่น ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่อาจจะมีความเห็นไม่ตรงกับประเด็นซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) หรือประเด็นสาธารณะ (public issues) ก็อาจจะเดินขบวน แสดงมติ หรือการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ทราบ เพื่อให้มีการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด นับว่าเป็นกรรมวิธีของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ดังนั้นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสุขาภิบาลครั้งนี้ จึงกำหนดที่จะศึกษาถึงกระบวนการนำเข้า (input) ของประชาชน อันได้แก่ การเลือกตั้งในท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล การเรียกร้องต่อสุขาภิบาล การให้ความร่วมมือในการพัฒนาสุขาภิบาล การคอยดูแลการบริหาร การติดตามผลงานของผู้บริหาร และการเสียภาษี เป็นต้น เพื่อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อสุขาภิบาลที่ประชาชนมาจากการแต่งตั้ง เปรียบเทียบกับสุขาภิบาลที่ประชาชนคณะกรรมการมาโดยตำแหน่ง และทราบนโยบายสนับสนุนในการปกครองตนเองให้มีความ "แข็งขัน" ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สุขาภิบาล ในฐานะที่เป็นระบบการเมืองของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

3.1 ทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคม

William W. Reeder ได้อธิบายการกระทำทางสังคมว่าประกอบด้วยกลุ่มปัจจัยหลายประการ มิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง เหตุผลในการกระทำของมนุษย์ที่ Reeder กล่าวไว้คือ⁵⁴

ปัจจัยดึงดูด ให้เกิดการกระทำ

- 1) เป้าประสงค์
- 2) ความเชื่อที่สืบทอดกันมา
- 3) ค่านิยมร่วม
- 4) นิสัยและขนบธรรมเนียมประเพณี

ปัจจัยผลักดัน ให้เกิดการกระทำ

- 1) ความคาดหวัง
- 2) ข้อผูกพัน
- 3) แรงเสริม

ปัจจัยสนับสนุน ให้เกิดการกระทำ

- 1) โอกาส
- 2) ความสามารถ
- 3) การสนับสนุน

Reeder ได้ให้คำอธิบายถึงปัจจัยหรือสาเหตุที่มีผลต่อการกระทำทางสังคมไว้ดังนี้

⁵⁴ William W. Reeder, Beliefs, Disbelief and Social Action University Development of Rural Sociology (New York : Cornell University Press, 1973) p. 1 - 3.

1. ในสถานการณ์ของการกระทำทางสังคมจะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางสังคมของบุคคลหลายคน ซึ่งแต่ละคนก็จะมีเหตุผลแต่ละอย่างในการตัดสินใจในการกระทำ
 2. บุคคลหรือองค์การจะตัดสินใจ หรือแสดงการกระทำบนพื้นฐานของกลุ่มเหตุผล ซึ่งผู้ตัดสินใจเอง ได้คิดว่ามันสอดคล้องหรือตรงกับปัญหาและสถานการณ์นั้น ๆ
 3. เหตุผลบางประการอาจจะสนับสนุนการตัดสินใจและเหตุผลบางประการอาจต่อต้านการตัดสินใจ
 4. เหตุผลนั้นผู้ตัดสินใจ ได้ให้น้ำหนักที่แตกต่างกันในการคัดเลือกเหตุผล หรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ
 5. อาจจะมีเหตุผลสอง หรือสามประการจากเหตุผลทั้ง 10 ประการ หรืออาจจะไม่มีเลยที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจที่จะกระทำ
 6. กลุ่มของปัจจัย หรือเหตุผลที่มีอิทธิพลต่อการกระทำทางสังคมนั้นย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงได้
 7. สำหรับกรณีเฉพาะบางอย่างภายใต้การกระทำทางสังคมจะมีบ่อยครั้งที่จะมีทางเลือกสองทาง หรือสามทาง เพื่อที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์นั้น ๆ
 8. ผู้กระทำ หรือผู้ตัดสินใจอาจจะเลือกทางใดทางหนึ่งซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล
 9. เหตุผลที่บุคคลจะตัดสินใจกระทำสามารถที่จะมองเห็นได้จากทางที่เขาได้เลือกแล้ว
- จากแนวความคิดทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคมสามารถอธิบายการกระทำของบุคคลว่าขึ้นกับปัจจัยหลายประการ ประชาชนที่มีสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนในการศึกษานี้ก็เช่นกัน การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลก็มีปัจจัยที่จะสนับสนุนในการตัดสินใจตามที่กล่าวข้างต้นปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง หรือหลายปัจจัย ซึ่งจะได้นำมาศึกษาต่อไป

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยการมีส่วนร่วมทางสังคม

Donald G. Hay^{๕๕} ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางสังคมของบุคคลนั้นมีปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำจะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำมากำหนดเป็นปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกำหนดปัจจัยพื้นฐานของบุคคลมาเป็นตัวแทนของสถานภาพด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) สถานภาพทางสังคม ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา
- 2) สถานภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้
- 3) สถานภาพทางอาชีพ ได้แก่ อาชีพ
- 4) ที่อยู่อาศัย ได้แก่ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตสุขาภิบาล

3.3 ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)

การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการศึกษาพฤติกรรมของคนในชุมชน ซึ่งนักจิตวิทยาเชื่อว่าพฤติกรรมทุกอย่างย่อมมีสาเหตุ (Every behavior is caused) กล่าวคือ การที่มนุษย์จะแสดงพฤติกรรมออกไปโดยไม่มีสาเหตุ หรือแสดงไปโดยไม่มีเหตุผลไม่ได้ ต้นเหตุแห่งพฤติกรรมนั้นเรียกว่า สิ่งเร้า (stimulus) ทั้งภายในตัวบุคคลและภายนอก ซึ่งขึ้นอยู่กับสังคม และสิ่งแวดล้อม ส่วนพฤติกรรมที่กระทำตามสิ่งเร้า นั้นเรียกกันว่า ปฏิกริยาสนอง (Response)^{๕๖}

^{๕๕} Donald G. Hay, "Social Participation of Individuals in Four Rural Communities of the Northeast," Rural Sociology (mimeographed, 1951) p. 127.

^{๕๖} สงวน สุทธิเลิศอรณ, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพฯ : เกรียงศักดิ์การพิมพ์, 2528) หน้า 131 - 132.

Victor H. Vroom ได้กล่าวว่าการที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ก็ตาม ขึ้นอยู่กับตัวแปร 4 ตัว ได้แก่⁵⁷

- 1) ผลตอบแทนที่เขาจะได้รับเหมาะสมกับบทบาทที่เขาครอบครองเพียงใด
- 2) ความพอใจหรือไม่พอใจที่เขาจะได้รับ
- 3) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้อื่นแล้ว เขาเชื่อว่าเขาจะต้องเป็นผู้รับผลอันนั้น
- 4) เขามีโอกาสที่จะได้รับผลตอบแทนตามความคาดหวัง

ส่วนหนึ่งของการตัดสินใจในการกระทำพฤติกรรมของบุคคลนั้น เนื่องมาจากเขาคาดหวังในสิ่งนั้นว่าจะมีผลดีหรือมีโทษต่อเขาประการใด หรืออาจจะมีการซึ่งใจในผลเสียที่เขาจะได้รับมากน้อยต่างกันเพียงใด ถ้าผลที่ได้รับเป็นผลดีตามความต้องการของเขามากกว่าผลเสีย บุคคลก็จะมีแนวโน้มที่จะกระทำพฤติกรรมนั้นมากขึ้น

ดังนั้น จากทฤษฎีความคาดหวัง อาจนำมากำหนดปัจจัยที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การที่บุคคลแสดงพฤติกรรมเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความคาดหวังในประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการปกครองท้องถิ่น หรือจากสุขาภิบาล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷ สถิตย์ วงศ์สวรรค์, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพฯ : เจริญรัตน์การพิมพ์, 2529)

3.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง

3.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์

Colin Sumner ได้ให้ความหมายอุดมการณ์ว่า^{๕๘} เป็นรูปการจิตสำนึกที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติทางสังคม มีขอบเขตแผ่คลุมทั่วทั้งสังคม สะท้อนความสัมพันธ์ทางสังคมและการปรากฏตัวของปรากฏการณ์ต่าง ๆ

John Plamenatz^{๕๙} ได้วิเคราะห์ความหมายของอุดมการณ์ไว้ในหนังสือชื่อ Ideology ว่า อุดมการณ์เกิดจากสภาวะทางสังคม เป็นความเชื่อหรือทฤษฎีที่มีลักษณะชักจูง หมายความว่าสามารถอธิบาย ตัดสิน สนับสนุน บังคับ ให้ความหวังแก่คนเราในการเข้าใจสังคม และแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ทางสังคม อบรมบ่มนิสัยและหล่อหลอมคนให้ยอมรับโดยไม่รู้ตัว เป็นความเชื่อที่คนเราใช้บ่อย ๆ ในหลายโอกาสหรือแทบทุกโอกาส เป็นสิ่งที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติของคนในสังคมเป็นพื้นฐาน ดังนั้นอุดมการณ์ทางการเมืองจึงเป็นเครื่องมืออธิบาย และเป็นหลักยึดสำหรับการปฏิบัติ ในสังคมหนึ่งอาจจะมีอุดมการณ์หลายอุดมการณ์ บางอุดมการณ์ก็สอดคล้องกัน หรือขัดแย้งกันได้ ในโอกาสต่างกัน ไม่จำเป็นจะต้องยึดเหนี่ยวเสมอต้นเสมอปลาย เป็นสิ่งจำกัดเฉพาะบุคคลสมัยหนึ่ง คนหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง

กระมล ทองธรรมชาติ^{๖๐} กล่าวว่า อุดมการณ์ คือ ระบบความคิดหรือแนวความคิดที่มีส่วนผลักดันให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ อุดมการณ์ที่คนคิดยอมรับเป็นการสะท้อนความเป็นจริงของสังคมนั้น ๆ

^{๕๘} Colin Sumner, Reading Ideologies : An Investigation into the Marxist Theory of Ideology and Law (London : Academic Press, 1979) p. 6.

^{๕๙} ปรีชา ช้างขวัญยืน, ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิชาการ, 2524) อ้างถึง John Plamenatz, Ideology (London : Macmillan and Co. Ltd., 1971) หน้า 28 - 30.

^{๖๐} กระมล ทองธรรมชาติ, "สัมมนา : อุดมการณ์การเมืองและเศรษฐกิจ," วารสารสังคมศาสตร์ 8,2 (2514) หน้า 15.

ซีออนันต์ สมุทวนิช^{๑๑} ได้อธิบายถึงระบบความเชื่อที่จะเรียกว่า
อุดมการณ์นั้นจะต้องมีลักษณะ

- 1) ความเชื่อที่ได้รับการยอมรับร่วมกันในกลุ่มชน
- 2) ความเชื่อนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความสำคัญต่อกลุ่ม เช่น
หลักเกณฑ์ในการประเพณี ปฏิบัติ และดำเนินชีวิต
- 3) ความเชื่อนั้นต้องเป็นความเชื่อที่คนหันเข้ามาหา และใช้เป็นแนว
ทางการกำหนดการประเพณีปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และในหลายโอกาส
- 4) ความเชื่อนั้นจะต้องช่วยยึดเหนี่ยวคนในกลุ่มไว้ด้วยกัน หรือช่วย
สนับสนุน หรือให้คนนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ

Pierre Ansart ได้นำเอาหลักสังคมวิทยามาใช้ในการศึกษา
อุดมการณ์ และได้แบ่งอุดมการณ์ออกเป็น 3 ชนิด คือ^{๑๒}

- 1) อุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology)
- 2) อุดมการณ์ทางสังคม (social ideology)
- 3) อุดมการณ์ของสังคม (ideology of society)

^{๑๑} ซีออนันต์ สมุทวนิช, อุดมการณ์ทางการเมือง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดวงดี
การพิมพ์, 2523) หน้า 7 - 9.

^{๑๒} กาญจนา แก้วเทพ, "อุดมการณ์ : แนวคิดและแนววิเคราะห์," วารสาร
เศรษฐศาสตร์การเมือง. 3 (3), 2527 : 1 - 40. อ้างถึง Pierre Ansart, "Toute
connaissance du social est-elle ideologique?," in Jean Duvignaud
(etudes reunies). Sociologie de la Connaissance (Paris : Payot, 1979)
หน้า 17 - 18.

อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งมองเห็นได้ง่าย อ่านได้ง่าย เพราะ บรรลุอยู่ตามพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นอุดมการณ์ที่ไม่คงทน ในขณะที่อุดมการณ์ทางสังคมจะมองเห็นได้ยากกว่า ได้แก่ บรรดาคุณค่าและค่านิยมทั้งหลายที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคล มีความคงทนพอสมควร มีส่วนชี้นำทั้งชีวิตสังคมและชีวิตรวมหมู่ของบุคคล ส่วนอุดมการณ์ของสังคมเป็นสิ่งมองเห็นได้ยากที่สุด ก่อตัวได้ยาก แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ยากแก่การลบสลายไปได้เช่นกัน การจำแนกอุดมการณ์ออกเป็น 3 ชนิด ก็เพื่อประโยชน์ทางการวิเคราะห์ เพราะในชีวิตความเป็นจริงจะพบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองได้แทรกตัวเข้าไปผูกพันกับอุดมการณ์ทางสังคม และอุดมการณ์ของสังคมเสมอ

อุดมการณ์ทางการเมืองจึงมีความหมายรวมถึง ลัทธิทางการเมือง ที่อธิบายความเป็นมาของระบบสังคมมนุษย์ในอดีต สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และแนวโน้มของอนาคต วางแนวทางการประพฤติปฏิบัติสำหรับสมาชิกในปัจจุบัน และสำหรับการบรรลุถึงความมุ่งหมายของอนาคต พร้อมทั้งให้ความหมายแก่ชีวิต แก่ความประพฤติ และความสัมพันธ์ที่มนุษย์มีต่อสิ่งแวดล้อม และระบบสังคมทั้งหมด อุดมการณ์ทางการเมือง เป็นแนวความคิดทางการเมืองที่มีบทบาทในการรวมชุมชนไว้ด้วยกัน เพราะอุดมการณ์ทางการเมืองชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ทุกคนมีส่วนร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมอันมีกลุ่มชนที่ต่างเชื้อชาติต่างภาษา ต่างวัฒนธรรมอยู่ร่วมกัน ความแตกต่างของกลุ่มชนทำให้แต่ละกลุ่มมีการมองโลก มีทัศนคติที่ไม่เหมือนกัน หรืออาจจะยึดศาสนาหรือความเชื่อที่แตกต่างกันไป อุดมการณ์ทางการเมืองแห่งชาติ จึงทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของชนหลายกลุ่มในสังคมเดียวกันได้เป็นอย่างดี

3.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย

คำว่า ประชาธิปไตย แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งนำมาจากภาษากรีกสองคำ คือ Demos แปลว่า ประชาชน (the people) กับคำว่า Kratein ซึ่งแปลว่า ปกครอง (to rule) เมื่อนำมาสนธิกันเป็น Demokratia แปลว่าการปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) หรือปกครองโดยประชาชน^{๑๓}

^{๑๓} วิสุทธิ ไพบรุษกัน, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 18.

นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ได้แบ่งประชาธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน

คือ ^{๘๔}

1) ประชาธิปไตยในฐานะอุดมคติที่เป็นแนวความคิดทางการเมือง

จากทัศนะนี้เป็นการนิยามลักษณะของแนวความคิดประชาธิปไตยในแง่ที่ว่า "...มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและเป็นผู้รู้ดีที่สุดถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ต้องมีสิ่งอื่นมาชักจูง มีความเชื่อว่ามนุษย์นั้นมีเหตุผล มีอิสระเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในสิทธิและโอกาส การให้ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยถือว่าคุณปกครองจะต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชน และความต้องการของประชาชน..."

2) ประชาธิปไตยในฐานะระบบการเมือง

จากแนวคิดแบบประชาธิปไตยที่กล่าวมาเบื้องต้น อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตย คือ ระบบการเมืองที่ประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เป็นผู้กำหนดผู้ปกครอง และนโยบายของรัฐ โดยผ่านวิธีการเลือกตั้งที่ต้องเป็นอย่างเสรี และมีชั้นอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนผู้ปกครองประเทศตามความต้องการของประชาชน จากคำจำกัดความดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของประชาธิปไตยในฐานะระบบการปกครอง ดังนี้คือ

(1) การเลือกตั้งเสรี จากหลักการแนวความคิดของประชาธิปไตย ที่รัฐบาลต้องมาจากการยินยอมของประชาชน

(2) เสรีภาพ เนื่องจากแนวความคิดของประชาธิปไตย เน้นในเรื่องเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่มทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองอย่างเต็มที่ เช่น การลงคะแนนเสียง วิชาkevวิจารณ์รัฐบาล การแสดงออกทางด้านสาธารณะ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของกลุ่มตน ไม่ว่าเจตนารมณ์นั้นจะสอดคล้อง

^{๘๔} กระทบ ทงธรรมชาติ และคณะ, การปกครองและการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521) หน้า 117 - 122.

กับรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม รวมถึงจะต้องประกันเสรีภาพทางด้านร่างกาย ทรัพย์สิน วันแตรได้
ดำเนินการตามกฎหมายที่ถูกต้อง

(3) ความเท่าเทียมกัน รัฐบาลจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน เช่น การได้รับบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการทางสังคม ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน

(4) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย หมายถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีออกมาโดยกระบวนการที่ถูกต้อง

(5) เป็นระบบการเมืองที่ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่ในขณะเดียวกันจะต้องมีการปกป้องเสียงข้างน้อย

3) ประชาธิปไตยในฐานะวิถีชีวิต

ชัยอนันต์ สมุทวณิช^{๑๕} ได้กล่าวว่า วิถีชีวิตประชาธิปไตยมีความเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพประชาธิปไตยโดยตรง บุคคลที่มีบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตยนั้นได้แก่บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีความเห็นเป็นของตนเอง ไม่ยินยอมตามความเห็นของผู้อื่น วันแตรว่าจะถูกชักจูงให้คล้อยตามว่ามีเหตุผลที่ควรเชื่อถือ

(2) เป็นคนที่ปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ ๆ ได้ง่าย

(3) มีความรับผิดชอบผูกพันในสิ่งที่เขาได้ตัดสินใจกระทำลงไป

(4) ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างไปจากตน เช่น ศาสนาอื่น

เชื้อชาติอื่น

^{๑๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ การเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดวงติการพิมพ์, 2523) หน้า 22 - 23.

(5) คิดถึงบุคคลอื่นในฐานะที่คน ๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง ไม่ใช้จัดประเภทให้เขา เช่น ไปเรียกเขาว่า หัวรุนแรงหรือพวกฝ่ายซ้ายโดยไม่มีเหตุผล

(6) มองโลกในแง่ดีอยู่เสมอ มีศรัทธา และมีความหวังต่อชีวิต

(7) ไม่ยอมก้มหัวให้กับผู้ยิ่งใหญ่ได้ง่าย แม้ว่าจะยอมรับอำนาจ แต่อำนาจนั้นต้องมีเหตุผลและชอบธรรม

ส่วน วิชัย ตันศิริ^{๑๖} ได้กล่าวถึง บุคคลที่มีวิถีชีวิตประชาธิปไตย จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ การเป็นนักฟังที่ดี ได้แก่ การยอมรับฟังผู้อื่น ตลอดจนนำความคิดของผู้อื่นมาไตร่ตรอง เคารพศักดิ์ศรีของผู้อื่น ไม่เป็นเมตติส่วนใหญ่ รวมทั้งเคารพในสิทธิของเสียงส่วนน้อย เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านโดยยอมรับมติของที่ประชุม ไม่เหตุผล ยึดถือเหตุผลเป็นแนวทางปฏิบัติ

จากแนวคิดประชาธิปไตยที่กล่าวมาแล้วทั้ง 3 ลักษณะ คือ ฐานะอุดมคติ ฐานะระบบการเมือง และฐานะในวิถีชีวิต ซึ่งสมบูรณ์ สุขสำราญ^{๑๗} ได้กล่าวถึงอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าไปได้จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ดังนี้คือ

1) การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีศรัทธาในสติปัญญาในการที่มนุษย์สามารถร่วมมือร่วมใจกันทำงาน และรู้จักหาเหตุผลความถูกต้องของมนุษย์

2) การมีศรัทธาในความสามารถที่จะไต่หาเหตุผลของมนุษย์ ทำให้อุดมการณ์ประชาธิปไตยสนับสนุนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเปิดโอกาสให้ทุก ๆ ฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผลและความคิดเห็นที่เกี่ยวกับปัญหาที่กำลังพิจารณาอยู่ให้หมดเสียก่อน แล้วจึง

^{๑๖} วิชัย ตันศิริ, "คติพจน์ของวิถีชีวิตประชาธิปไตย," ใน ช่างวิทยักษ์ เกษตรศิริ (ผู้รวบรวม) ประชาธิปไตยชาวบ้าน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์แอส, 2516) หน้า 30 - 33.

^{๑๗} สมบูรณ์ สุขสำราญ, "การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย," ใน ประพนธ์ นันท์ยกุล (บรรณาธิการ), พัฒนาการเมืองการปกครอง (กรุงเทพฯ : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2525) หน้า 3 - 4.

ร่วมกันตัดสินใจ จากหลักการนี้จึงเกิดการประกนสิทธิเสรีภาพทางการพูด การพิมพ์ โฆษณาและ
เผยแพร่การประชุม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมและพรรคการเมือง

3) เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทางสติปัญญา ภายนอกทางกฎหมาย
และการเมือง

4) เชื่อว่าอำนาจการปกครองของรัฐบาลเกิดขึ้นจากการยินยอมของประชา-
ชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น รัฐบาลที่ชอบธรรมจะ ได้แก่รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน

5) เชื่อว่าสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เป็นกลไกในการ
ปกครองของรัฐบาลนั้นมิอยู่เพื่อรับใช้คนในสังคม

6) เนื่องจากความเชื่อที่ว่ารัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมมีความสุข
สมบูรณ์ และรัฐอยู่ได้ด้วยเป้าหมายที่คุ้มครองชีวิต ทรัพย์สิน และการแสวงหาความสุขของคน
ในสังคม ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะทำการคัดค้านต่อรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตาม
จุดหมายดังกล่าว

7) เคารพในการตัดสินใจหรือมติของเสียงส่วนมาก และนิทกษความคิดเห็น
และผลประโยชน์ของเสียงส่วนน้อย

ในการศึกษาคั้งนี้ จะศึกษาอุดมการณ์ประชาธิปไตยเฉพาะในฐานะวิถีชีวิต
และฐานะระบบการเมืองการปกครอง เนื่องจากมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าอุดมการณ์
ประชาธิปไตยในฐานะอุดมคติ โดยอาศัยกรอบแนวคิดดังนี้^{๑๑}

1. อุดมการณ์ประชาธิปไตยในฐานะวิถีชีวิต พิจารณาจาก

^{๑๑} นพดล สำเภาเงิน, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยของประชาชน
ชนบทในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญามหา-
บัณฑิต, สาขานักบริหารสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527) หน้า 16 - 17.

- 1.1 ความเชื่อในหลักการทางเหตุผลด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เชื่อในสติปัญญาของมนุษย์ ไม่ยอมรับอำนาจที่นอกเหนือธรรมชาติ
- 1.2 เชื่อในหลักการร่วมมือปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจ
- 1.3 เชื่อในหลักการตัดสินใจด้วยสันติวิธีและประนีประนอม ไม่นิยมตัดสินใจด้วยวิธีการรุนแรง
- 1.4 เชื่อในหลักการที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่น โดยขั้นตอนคนที่รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากตน
- 1.5 เชื่อในหลักการที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ควรยกย่องให้เกียรติผู้อื่น
- 1.6 เชื่อในเรื่องของการเปลี่ยนแปลง และปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ ๆ
- 1.7 เชื่อในหลักการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตน ในสังคมและสิทธิของผู้อื่น
- 1.8 เชื่อในหลักการใช้อำนาจที่เป็นธรรม ไม่ยอมรับอำนาจที่ไม่เป็นธรรม

2. อุดมการณ์ประชาธิปไตยในฐานะระบบการปกครอง นิยามมาจาก

2.1 เชื่อในหลักการเลือกตั้งโดยเสรี

2.2 เชื่อในหลักการที่ว่าอำนาจการปกครองต้องมาจากการยินยอมของประชาชน

2.3 เชื่อในหลักการให้สิทธิคัดค้านได้เถียงโดยใช้เหตุผลและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี

2.4 ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย

2.5 ยึดหลักการตัดสินใจปัญหาโดยใช้เสียงข้างมาก แต่ยังคงให้ความสำคัญคุ้มครองแก่เสียงข้างน้อย

3.5 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง

Lester Milbrath^{๑๑} ได้เสนอว่าปัจจัยที่มีบทบาทต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลโดยกว้าง ๆ มีอยู่ 4 ประการ

ประการแรก สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น การรณรงค์หาเสียงของนักการเมือง การสื่อข่าวสารทางการเมือง การประชุม และการเจรจา เป็นต้น ซึ่ง Milbrath กล่าวว่าสิ่งเร้าทางการเมืองมากขึ้นคนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่การที่บุคคลจะได้รับสิ่งเร้ามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองมากหรือน้อยแตกต่างกัน

ประการที่สอง ปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ทัศนคติทางการเมือง ความเชื่อ และบุคลิกภาพของบุคคล อาจวัดสิ่งเหล่านี้ได้จากอุดมการณ์ทางการเมืองของบุคคล ซึ่งเป็นภาพรวมของทัศนคติ ความเชื่อ และบุคลิกภาพของบุคคลที่มีต่อการเมือง

ประการที่สาม สภาพการณ์ทางการเมือง นิยามได้จากระดับการพัฒนาพบว่าสังคมที่มีการพัฒนาสูงจะมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิถีทางการเมืองเป็นเรื่องของกฎเกณฑ์แสดงออกทางการเมือง เช่น วิธีการเลือกตั้ง สถาบันทางการเมือง

^{๑๑} Lester Milbrath, Political Participation (Chicago : Rand McNally College Publishing Co., 1965) pp. 69 - 112.

ได้แก่ นรกรการเมือง และลักษณะการเลือกตั้ง คือ ความรู้สึกที่มีต่อการเลือกตั้ง ความเข้าใจในการเลือกตั้ง

ประการที่สี่ สภาแวดล้อมทางสังคม พิจารณาถึงสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของบุคคล พบว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ⁷⁰ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม ได้แก่ รายได้ การศึกษา อาชีพ ที่อยู่อาศัย อายุของบุคคล ความแตกต่างทางเพศ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ ทิพานร นิมน์สุทธิ, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 108.

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในต่างประเทศ

Robert A. Dahl⁷¹ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน พบว่า รายได้ สถานภาพทางสังคม การศึกษา อาชีพ และถิ่นที่อยู่อาศัย มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางด้านการเมือง

J. M. Cohen และ Norman T. Uphoff⁷² ได้ศึกษา พบว่า มีบุคคล 4 ฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชนบท คือ ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวข้อ ได้แก่ อายุ สถานภาพในครอบครัว ระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคม ชนชั้นทางสังคม ศาสนา วรรณะและแหล่งกำเนิด อาชีพ รายได้และทรัพย์สิน ระยะเวลาในการอยู่ในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ พื้นที่ดินถือครอง และสถานภาพการทำงาน

Seymour M. Lipset⁷³ ได้ทำการศึกษาการเลือกตั้งในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยในซีกโลกตะวันตก พบว่า ลักษณะทางสังคมที่เกี่ยวพันกันกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากน้อยต่างกัน ได้แก่ รายได้ การศึกษา เพศ อายุ สถานภาพในการสมรส การเข้ากลุ่มทางสังคม และกลุ่มอาชีพ

⁷¹ Robert A. Dahl, Who Govern ? (New Haven : Yale University Press, 1961) pp. 170 - 175.

⁷² J. M. Cohen and Norman T. Uphoff, Rural Development Participation : Concepts and Measure for Project Design Implementation and Evaluation (New York : The Rural Development Committee Center International Studies, Cornell University, 1977) pp. 59 - 78.

⁷³ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of Politics (New York : Doubleday Press , 1960) p. 84.

2. ผลงานวิจัยภายในประเทศ

ชัยวัฒน์ รัฐขจร⁷⁴ ได้ทำการศึกษาความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง จังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2520 พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการเมืองในระดับประชาชนโดยค่อนข้างต่ำ เพศมีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระดับประชาชนโดยรวมทั้งความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยพบว่า เพศชายจะมีมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้ระดับการศึกษามีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระดับประชาชนโดย และความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาระดับต่ำ

พรศรี ใจชื่อ⁷⁵ ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง พบว่า

1. คุณสมบัติพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ระดับมาตรฐานในการครองชีพ การเป็นหัวหน้าครัวเรือน ความสำนึกทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์กับการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2. การได้รับการประชาสัมพันธ์จากสื่อมวลชน เพื่อนบ้าน ญาติ และผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะมีความสัมพันธ์กับการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ถน มทรักษ์เจริญ⁷⁶ ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอำเภอคำชะโนด จังหวัดยโสธร ปี พ.ศ. 2522 พบว่า เพศ รายได้ การศึกษา และ

⁷⁴ ชัยวัฒน์ รัฐขจร, ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) หน้า 195.

⁷⁵ พรศรี ใจชื่อ, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523) หน้า 102 - 111.

⁷⁶ ถน มทรักษ์เจริญ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชนบทในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอคำชะโนด จังหวัดยโสธร (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523) หน้า 87 - 93.

เป็นสมาชิกกลุ่ม รวมทั้งการได้รับฟังข่าวสารจากวิทยุ หนังสือพิมพ์ จะมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สมใจ เข้มเจริญ⁷⁷ ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ที่ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ จำนวนที่ดินที่ใช้ประโยชน์ ความรู้ ความคิดเห็น การได้รับข่าวสาร และความเห็นต้องกันของเพื่อนบ้าน

เก็บ ศรีสง่า⁷⁸ ได้ศึกษาปัจจัยบางประการที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านของประชาชนในเขตชุมชนพื้นที่ยากจน อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ โดยศึกษาประชากรอายุ 14 ปีขึ้นไป จำนวน 286 คน พบว่า การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเป็นสมาชิกกลุ่มสังคม อายุ และระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน

เสน่ห์ นนทโชติ⁷⁹ ได้ศึกษาถึงบทบาทของการสื่อสารทางกรเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา จากการศึกษาพบว่า การสื่อสารทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยบุคคลที่รับฟังข่าวสารจากสื่อมวลชนจะมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ใช้ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล

⁷⁷ สมใจ เข้มเจริญ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษากรณีตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2531) บทคัดย่อ.

⁷⁸ เก็บ ศรีสง่า, ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านในเขตชนบทพื้นที่ยากจน อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2528) บทคัดย่อ.

⁷⁹ เสน่ห์ นนทโชติ, การสื่อสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย ศึกษาเฉพาะกรบ้านวังเคเค อำเภอเลิงสา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, ภัคดีวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523) หน้า 132 -

เชียรชัย บุรพชนก^{๕๐} ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมสุขภาพของหมู่บ้านหนึ่งตนเองทางสาธารณสุขมูลฐาน จังหวัดระยอง โดยศึกษาจากคณะกรรมการหมู่บ้านและหัวหน้าครัวเรือนในหมู่บ้าน 34 หมู่บ้าน จำนวน 406 คน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมสูงสุดในด้านการวางแผนโครงการ การริเริ่มกำหนดโครงการ การปฏิบัติงาน และการประเมินผล โครงการรณรงค์มาตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ เนศ การมีตำแหน่งในองค์กรในหมู่บ้าน การได้รับข้อมูลข่าวสารการพัฒนา ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้และเจตคติต่อการสุขภาพ

ปรีชา ชาคิมาลากร^{๕๑} ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบอุดมการณ์ประชาธิปไตยระหว่างอาจารย์และนักศึกษาในวิทยาลัยครูส่วนกลาง พบว่า ลักษณะภูมิหลังทางอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การใช้สิทธิเลือกตั้งของนักศึกษามีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ประชาธิปไตย สำหรับประสบการณ์การใช้สิทธิเลือกตั้งของอาจารย์วิทยาลัยครู พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ประชาธิปไตย

มัญญ รูปขจร^{๕๒} ได้ศึกษาเรื่องอุดมการณ์ประชาธิปไตยของสมาชิกรัฐสภา ในปี 2525 พบว่า ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภามีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ได้แก่ อายุ ลักษณะอาชีพ และการเป็นสมาชิกกลุ่มสังคม โดยที่ผู้มีอายุน้อยจะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าผู้ที่มีอายุมาก สมาชิกที่เคยมีอาชีพด้านธุรกิจส่วนตัวหรือเอกชนจะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าผู้ที่เคยหรือมีอาชีพเป็นข้าราชการฝ่ายทหารหรือตำรวจ ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมมากกลุ่มจะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากกว่าผู้ที่เป็นสมาชิกน้อยกลุ่ม

^{๕๐} เชียรชัย บุรพชนก, การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมสุขภาพของหมู่บ้านหนึ่งตนเองทางสาธารณสุขมูลฐาน จังหวัดระยอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทในจิต, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2532) บทคัดย่อ.

^{๕๑} ปรีชา ชาคิมาลากร, อุดมการณ์ประชาธิปไตย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างอาจารย์และนักศึกษาวินิจฉัยครูส่วนกลาง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทในจิต, ภัคดีวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2521) 25 หน้า 84 - 92.

^{๕๒} มัญญ รูปขจร, ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทในจิต, ภัคดีวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526) หน้า 48 - 50.

จากแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาภิบาลได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในเขตสภาภิบาลที่มีรูปแบบต่างกัน มีแนวโน้มที่จะมีระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนที่อยู่ในเขตสภาภิบาลที่ประชาชนคณะกรรมการสภาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง จะมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาภิบาลมากกว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตสภาภิบาลที่ประชาชนคณะกรรมการสภาภิบาลมาโดยตำแหน่ง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาภิบาล น่าจะมีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ ได้ต่อไปนี้

2.1 ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา

2.2 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้

2.3 ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในสภาภิบาล การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กร

2.4 ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ ความคาดหวังต่อประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น อุดมการณ์ประชาธิปไตย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย