

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง กลไกทางกฎหมายและช่องทางที่ประชาชนในตำบลสุเทพ ตำบลป่าบง และ ตำบลทาทุ่งหลวงเลือกใช้ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาอธิบายและทำความเข้าใจเหตุผลในการเลือกใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางเพื่อการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลทาทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน โดยการนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติการมีส่วนร่วมและการตอบสนองของประชาชน ต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ในการตอบสนองในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งพฤติกรรมทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการกระจายงบประมาณมาสู่ท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่นำไปสู่การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทการมีส่วนร่วมและปฏิบัติการของประชาชนต่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน และร่วมตรวจสอบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยแนวคิดเรื่องนิตินัยของประชาชนในการนำกฎหมายที่มีอยู่เพื่อนำมาใช้ในตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองซึ่งเป็นแนวคิดที่นำมาอธิบายถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ในฐานะของเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นเครื่องป้องกันและตรวจสอบการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการในการดำเนินการของประชาชนใน



การดำเนินการเพื่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.1 บทบาทอำนาจหน้าที่และพฤติกรรมกาทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization to local government) อันจะทำให้เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายการบริหารที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งคำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้น สามารถแบ่งความหมายโดยนัยยะได้เป็น 2 ความหมาย คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) อย่างหนึ่ง และการโอนอำนาจ (Devolution) อย่างหนึ่ง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2545: 6) โดยคำนิยามในความหมายที่ 1 หมายถึงการที่ท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายได้โดยอิสระ แต่การตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายนั้นกระทำโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ลงไปทำงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เรียกว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารหรือระบบทางราชการ (Administrative or bureaucratic decentralization) และคำนิยามในความหมายที่ 2 หมายถึง การที่ท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจในการตัดสินใจอย่างถ่องแท้โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทนของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกมาเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามาบีบบทบาท หรือหากจะมีก็จะ เป็นบทบาทที่จำกัดอย่างมากเฉพาะอยู่ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เรียกว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือทางระบอบประชาธิปไตย (Political or democratic decentralization) กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจจึงหมายถึงหลักการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร โดยเป็นการมอบอำนาจทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2543: 29)

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของไทยได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78

ที่กำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความความ พร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนใน จังหวัดนั้น” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 3-5) และการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นได้รับการ พัฒนาโดยตลอดแม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไปแล้ว แต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 (1),(2) ก็ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการแนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และกำหนดให้รัฐต้อง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย, 2550: 39) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญปี 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยัง กำหนดอำนาจในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง รวมไปถึงการ ให้อำนาจการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการลงคะแนนเสียงถอดถอนนักการเมือง ท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยมาตรา 281 กำหนดให้ “รัฐต้องให้ความเป็น อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ บริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่...” มาตรา 285 กำหนดให้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรง ตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง...” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 150-153) และมาตรา 63 กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ...” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 24) ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นนั้น ได้ สร้างคุณค่าต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไว้ 2 ประการ คือ

คุณค่าประการที่ 1 คือ เป็นหลักประกันเสรีภาพของท้องถิ่นป้องกันการครอบงำจาก ส่วนกลาง โดยเฉพาะเมื่อเกิดการทำรัฐประหาร เปิดโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยได้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้น ส่งเสริมจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง

คุณค่าประการที่ 2 คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่มีความสลับซับซ้อนเมื่อเทียบกับการเมืองระดับชาติ ทำให้พลเมืองในท้องถิ่นตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตน รู้จักรับผิดชอบในชะตากรรมของท้องถิ่น เป็นโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองสู่การเมืองในระดับชาติ และทำให้เกิดการยอมรับกันเองระหว่างคนในท้องถิ่นอันจะเป็นเครื่องสร้างภราดรภาพ (ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536: 212)

อย่างไรก็ตามคุณค่าประโยชน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อกระบวนการตรวจสอบมีความเป็นรูปธรรมและเป็นการตรวจสอบจากภาคประชาชน เพราะในการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะเป็นการมอบอำนาจให้กับผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่อำนาจนั้นยังเป็นของประชาชน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งยังต้องอยู่ในสายตาของประชาชนและประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปดูแลตรวจสอบได้ตลอดเวลา โดยภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานของท้องถิ่นประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าไปดูแลตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร นอกจากการตรวจสอบแล้ว การควบคุมจากภาคประชาชนก็มีความสำคัญในการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่มีอิทธิพลในการควบคุมฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ สภาท้องถิ่น พลังมวลชน และสื่อมวลชนที่จะช่วยเป็นหูเป็นตาในการสอดส่องให้การดำเนินการของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536: 212-216) โดยกระบวนการตรวจสอบควบคุมจากภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น อันจะทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงได้นั้น มีสิ่งที่เกี่ยวข้องและเป็นปฏิสัมพันธ์กัน คือ ความตระหนักรับรู้ของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองซึ่งมีความสอดคล้องกับคุณภาพชีวิตและคุณภาพการศึกษาของประชาชน หากประชาชนได้รับการพัฒนาให้มีความฉลาดรอบรู้ในเรื่องการปกครองตนเอง มีความสามารถในการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถควบคุม กำกับ ดูแลผู้บริหารท้องถิ่นที่เลือกตั้งเข้าไปให้ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างบริสุทธิ์ โปร่งใส และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จะทำให้ประเทศชาติได้รับประโยชน์จากการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง แต่หากตราบใดที่ประชาชนยังเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารเพราะเห็นแก่สิ่งตอบแทนหรือสินจ้างรางวัลแล้ว ความหวังที่จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม หรืออำนวยประโยชน์ด้านสาธารณะแก่ประชาชนคงจะเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความรู้

แก่ประชาชนในการใช้วิจารณ์ญาณในการเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่นอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับปัญหาในชุมชนที่ตนเองประสบอยู่ และต้องให้ความรู้แก่ประชาชนในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นบริหารงบประมาณที่จ่ายออกมาในรูปของภาษีอากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริต และเป็นธรรม(สุวัฒน์ ต้นประวัตติ, 2541: 297)

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เนื่องจากว่า ในแต่ละท้องถิ่นนั้นต่างก็มีลักษณะของสภาพพื้นที่ ธรรมชาติ และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมือนกันโดยการกำหนดจากส่วนกลางนั้นอาจจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกระจายทั้งอำนาจการบริหารและการกระจายงบประมาณเพื่อการพัฒนาโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากการทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตด้านงบประมาณ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียงเกียรติยศ และผลประโยชน์ของนักการเมืองและบุคคลเฉพาะกลุ่ม แต่เป็นการเบียดบังผลประโยชน์ที่พึงได้ของประชาชนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคม ซึ่งสังคมที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากจะเป็นสังคมที่สร้างความไม่เท่าเทียม ทำให้ประชาชนมีความยากจนและนำไปสู่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม (มานิตย์ ไหวไว, 2547: 8-9) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ทุจริต (Corruptions) ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลในทางที่ผิด ซึ่งการทุจริตนั้นมีทั้งรูปแบบของการปฏิบัติตามกฎหมาย (According to rule) เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้ผู้รับสินบนอำนวยความสะดวกพิเศษให้กับผู้จ่าย เพื่อให้อำนวยความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติตามข้อกำหนดกำหนด และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (Against the rule) คือ การจ่ายสินบนเพื่อให้ผู้รับสินบนช่วยเหลือให้ไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดทางด้านกฎหมาย การทุจริตนั้นเป็นการกระทำที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ของส่วนรวม (A conflict of interest is any situation in which an individual or corporation) ซึ่งเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ หรือใช้ความสามารถที่เป็นทางการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งผู้ที่มักจะมีปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ คือ กลุ่มนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงทางธุรกิจ หัวหน้าตำรวจ และฝ่ายที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งรูปแบบของการทุจริตนั้นมีทั้งการให้สินบน (A bribe) ซึ่งเป็นการให้เงินหรือข้อเสนออื่นๆ เพื่อให้ผู้ใดผู้หนึ่งกระทำในสิ่งที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (Dishonest) การเรียกค่าหัวคิว (A kickback) ซึ่งเป็นการให้เงิน

จำนวนหนึ่งเพื่อแลกกับการทำในสิ่งที่ผิดกับกฎหมายโดยไม่ถูกจับ และการจ่ายค่าคุ้มครอง (Protection money) ซึ่งเป็นการจ่ายเงินสำหรับการดำเนินธุรกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ต้องจ่ายให้กับตำรวจ ซึ่งธุรกิจที่จะจ่ายค่าคุ้มครองนั้นเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับสิ่งที่ไม่ถูกกฎหมายเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากทางการหรือเพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษี การทุจริตนั้นได้สร้างความเสียหายทั้ง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

### 1) ความเสียหายทางการเมือง (Political)

การทุจริตเป็นอุปสรรคหลักของความเป็นประชาธิปไตย(Democracy) และหลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นเมื่อหน่วยงานหรือสถาบันขาดความโปร่งใส มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นอันตรายต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตยและเป็นสิ่งที่เห็นกันอยู่เสมอๆ ซึ่งในสถานการณ์ที่มีแต่ความฉ้อฉลเช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถที่จะสร้างความโปร่งใสหรือพัฒนาสถานะผู้นำทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้

### 2) ความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic)

การทุจริตนั้นนำไปสู่การทำลายความมั่งคั่งของชาติ(National wealth) โดยการทุจริตทำให้ส่วนรวมต้องมารับผิดชอบร่วมในความเสียหายและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของโครงการที่เป็นทรัพยากรสาธารณะของภาครัฐที่ต้องใช้งบประมาณมาก แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การสร้างเขื่อน การปลูกพืชพลังงานทดแทน การสร้างท่อก๊าซ การสร้างโรงกลั่นน้ำมัน หรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และถนน หรือการสร้างแหล่งพลังงานและแหล่งน้ำให้กับพื้นที่ชนบท และการทุจริตยังกีดขวางการพัฒนาโครงสร้างของระบบตลาดเสรี บิดเบือนระบบการแข่งขันเสรี และนำไปสู่การตัดสินใจยับยั้งการลงทุนในที่สุด

### 3) ความเสียหายทางด้านสังคม (Social)

การทุจริตได้ทำลายโครงสร้างสังคม ด้วยการกักเซาะ บ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ทั้งในฐานะของความเป็นสถาบันและเป็นเครื่องชี้นำสังคม ทำให้ประชาชนเกิดความคับข้องใจและชาชินที่จะต้องทำใจยอมรับกับความไม่ถูกต้องที่มีอยู่โดยทั่วไป เป็นผลทำให้ภาคประชาสังคมเกิดความอ่อนแอ ทำให้พวกทราซายี่ใช้ความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเลือกตั้ง เป็นช่องทางในการเข้ามาสู่การมีอำนาจ และเป็นผู้นำที่ไร้คุณธรรมด้วยการผันเอาทรัพย์สินของชาติมาเป็นความร่ำรวยส่วนตัว การทุจริตทำให้ธรรมเนียมการจ่ายสินบนเกิดขึ้นโดยทั่วไป ทั้งยังเป็นการผลักดันให้ประชาชนผู้ซื่อสัตย์และไม่ยินยอมทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตัดสินใจย้ายถิ่นฐานไปยังบ้านเมืองอื่นที่ตนเห็นว่าดีกว่า

#### 4) ความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment)

การที่สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมีผลลัพธ์มาจากการทุจริต เพราะการทุจริตทำให้ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดยในอดีตได้มีการออกกฎหมายให้ฝ่ายทางเหนือของสหรัฐอเมริกาส่งออกอุตสาหกรรมที่เป็นมลพิษไปยังฝ่ายทางใต้ได้ อีกทั้งมีการอนุญาตให้มีการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดเลือดไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ แร่ธาตุ แม้กระทั่งสัตว์ เช่น ช้าง ที่ตกเป็นเหยื่อของการทุจริตทรัพยากรนี้ กระบวนการทุจริตได้ทำให้เกิดการทำลายธรรมชาติทั้งระดับภายในรัฐและระดับระหว่างประเทศ โดยกลุ่มผู้ทุจริตได้ฟ่องถ่ายเงินของส่วนรวมมาสู่กระเป๋าของตัวเอง ด้วยการอนุมัติให้กิจการที่ทำลายสิ่งแวดล้อมแต่จ่ายสินบนให้กับตนเองสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

จากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นว่าทุจริตนั้นได้แพร่ขยายออกไปและเป็นอันตรายต่อองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน และการทุจริตยังคงมีอยู่ในระบบการเมืองโดยผ่านการซื้อเสียงจากประชาชนเพื่อให้ได้รับโอกาสในการเข้ามาบริหารประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่จ่ายเงินให้กับหัวคะแนนในระดับท้องถิ่นมักจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง ในภาคของการบริการสาธารณะหรือภาคบริการประชาชน ผู้ที่ให้สิ่งตอบแทนหรือของกำนัลแก่เจ้าหน้าที่มักจะได้รับการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุของการให้สินบนเพื่อแลกกับการได้รับการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีปัญหาเรื่องการทุจริต โดยมีการติดสินบนเพื่อและกับการทำสัญญากับบางบริษัท ตัวอย่างของการทุจริตในประเทศไทยนั้นมีอยู่มากมาย เช่น การจัดซื้อยาที่มีราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริงโดยหวังค่าหัวคิวจากบริษัทผู้ผลิตยา หรือการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อแลกกับการไม่ถูกดำเนินคดีข้อหาผิดกฎหมาย หรือการที่ตำรวจรับเงินสินบนเพื่อให้ธุรกิจที่ผิดกฎหมายสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ กระบวนการเหล่านี้ได้ทำให้องค์กรอาชญากรรมแพร่หลายอยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการพนัน การค้าประเวณี การลักลอบขนยาเสพติด และมีอื้อปิ่นรับจ้าง การทุจริตจึงเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมสำหรับผู้ที่พยายามจะดำเนินกิจการต่างๆ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้ประชาชนหันมาสู่กระบวนการติดสินบนเพราะเห็นว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่สุจริตแต่ก็มีความคุ้มค่า การทุจริตจึงเป็นอันตรายต่อโครงสร้างของประเทศทำให้เกิดความไม่บริสุทธิ์ทั้งต่อสถาบันและตัวปัจเจกบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น ๆ (Transparency Thailand, 2009: Online)

Matias Warsta (2004: 4-12) ได้ให้คำอธิบายรูปแบบการคอร์รัปชันในประเทศไทย ว่ามีการคอร์รัปชันทั้งในระหว่างเอกชนกับเอกชน (Private-to-Private corruption) แต่การทุจริตที่เป็นอันตรายยิ่งกว่าและเป็นที่รู้จักกันดี คือ การทุจริตในระดับหน่วยงานสาธารณะ หรือหน่วยงาน

ราชการ(Public corruption) ซึ่งโดยปกติแล้วการทุจริตในระดับเอกชนมักจะแพร่ขยายเข้ามาสู่ในระดับหน่วยงานของรัฐด้วยการใช้เงินเป็นตัวแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ(Corruption through personal financial power) ซึ่งรูปแบบการทุจริตของประเทศไทยนั้นมีลักษณะคล้ายกันกับประเทศอิตาลีที่นักการเมืองมักจะครอบงำเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้กระบวนการตรวจสอบมีความเบี่ยงเบนและไม่เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบ และมีการใช้ทรัพย์สินส่วนตัวในการสร้างอำนาจให้กับตนเอง เช่น มีการใช้เงินซื้อบริษัทที่เกี่ยวกับสื่อในการสร้างอำนาจและสร้างภาพให้กับตนเอง ซึ่งการกระทำเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตย เช่นกลุ่มประเทศในยุโรป โดย Matias Warsta ศึกษานงานวิจัยของนักวิจัยไทย เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์ (อ้างถึงใน Matias Warsta, 2004: 5) ซึ่งพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะได้รับเงินที่เป็นค่าธรรมเนียมจากการให้บริการที่นอกเหนือจากเงินเดือนจำนวน 10-30 % โดยพฤติกรรมดังกล่าวมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมดั้งเดิม ที่เรียกว่า “การกินเมือง” ซึ่งเป็นวัฒนธรรมความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับไพร่ (Patron-Client) ที่ผู้รับใช้หรือไพร่เมื่อจะไปติดต่อขอความช่วยเหลือจากเจ้านายก็จะต้องมีการมอบสิ่งของหรือสินน้ำใจ (Gift of good will) ให้กับเจ้านาย ซึ่งก็คือข้าราชการระดับสูง หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้รับรู้สึกว่าเป็นตนเองประหลาดผิด แต่ปัจจุบันการกระทำเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับโดยเฉพาะในระดับชนชั้นกลางที่มองว่าเป็นพฤติกรรมการทุจริตในรูปแบบหนึ่ง โดยหลังจากที่ศึกษาปุมหลังทางประวัติศาสตร์ของไทยแล้ว Matias Warsta ได้สะท้อนถึงที่มาของการทุจริตในประเทศไทยไว้ 9 ประการ คือ

- 1) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเงินเดือนน้อย (Low salaries of public servant) ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกชักจูงให้รับสินบนได้ง่าย ในเมื่อรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก็มีโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำความผิดด้วยการทุจริตได้มาก
- 2) ประชาชนมีระดับการศึกษาต่ำ (Low education of people) การมีการศึกษาที่ต่ำของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่สนใจในการรับรู้การทำงานของเจ้าหน้าที่ และยังไม่ทราบว่าจะอะไรเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำได้หรือไม่ได้ตามกฎหมาย
- 3) การเกิดช่องว่างทางการเงินที่กว้างของชนชั้นในสังคม (Big financial gaps between social classes) ทำให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนในสังคมไทย เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ทำให้ประชาชนคิดว่ากระบวนการทางรัฐสภาเป็นเรื่องของคนรวย (The parliament of rich) ความยากจนทำให้ประชาชนยินยอมที่จะรับเงินแม้จำนวนเพียงเล็กน้อย ทำให้เกิดการซื้อเสียงได้ง่าย

4) การขาดความโปร่งใสของการบริหารงานภาครัฐ (Lacking transparency of governance) ในเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสิ่งที่ทำความเข้าใจได้ไม่ง่ายเลย เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ดังนั้น จึงไม่ทราบว่ามีเจ้าหน้าที่กำลังทำอะไรอยู่

5) ความขาดเสถียรภาพทางการเมือง (Unstable political situation) การทำรัฐประหารทำให้กลุ่มทหารที่ยึดอำนาจพยายามที่จะรักษาอำนาจของตนให้นานที่สุด จึงทำทุกวิถีทางที่จะอยู่ในอำนาจเพื่อการแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และใช้อำนาจในการจัดการฝ่ายที่ต่อต้าน

6) การขาดความเป็นประชาธิปไตย (Lack of democracy) การขาดความเป็นประชาธิปไตยทำให้เกิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่เป็นที่ยอมรับ และทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม โดยผู้นำของประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมักจะใช้ตำแหน่งเป็นช่องทางในการรับสินบน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย หรืออาจจะมีกรนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือบังคับฝ่ายตรงข้าม

7) การขาดเสรีภาพในการพูด (Lack of freedom of word) การขาดเสรีภาพในการแสดงความเห็นของสื่อในการตีพิมพ์เรื่องเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมที่ดำเนินอยู่ในสังคม เพียงเพราะรัฐบาลเข้ามามีการตรวจสอบหรือสั่งปิดกิจการของสื่อเป็นเครื่องมือควบคุมทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าเกิดอะไรขึ้นในบ้านเมืองของตน แต่ในบางครั้งสื่อเองก็อาจจะเป็นตัวการในการรับสินบนในการเสนอข่าวทำให้สื่อกลายเป็นเครือข่ายของกระบวนการทุจริตเสียเอง

8) ความมีขนาดใหญ่ของระบบราชการ (Heavy bureaucracy) เนื่องจากความมีขนาดใหญ่ของระบบราชการทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ มีความล่าช้าและนำไปสู่การทุจริตโดยการรับสินบนที่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่รัฐมักจะบังคับให้นักธุรกิจต้องจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าบริการสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐทำให้ต้นทุนการดำเนินโครงการสูงขึ้นไปอีก

9) การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralized power) การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น อาจจะใช้ได้ในกรณีที่ผู้นำประเทศมีลักษณะของความน่าเชื่อถือ น่าสรรเสริญ มีความยุติธรรม และใช้ความเป็นประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการบริหาร ซึ่งจะช่วยให้ผ่อนคลายการทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ เช่นประเทศสิงคโปร์ที่ผู้นำมีความเข้มแข็งทำให้อัตราของการทุจริตในประเทศต่ำ แต่แนวทางการใช้การรวมศูนย์อำนาจเพื่อควบคุมการทุจริตนั้นดูเหมือนจะเป็นเรื่องอุดมคติมากกว่าความเป็นจริงในการปฏิบัติ

## 2.2 บทบาทการมีส่วนร่วมและปฏิกิริยาของประชาชนต่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนนั้น มีองค์ประกอบหลายส่วนด้วยกัน ซึ่งรวมถึงกระบวนการทำความเข้าใจในกฎหมาย และการให้ความสำคัญกับการนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ในการตรวจสอบ หรือที่เรียกว่านิติสำนึก (Legal consciousness) โดยประชาชนต้องใช้วิถีทางตามกฎหมายในการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความหมายของคำว่านิติสำนึก (Legal consciousness) คือ การรับรู้ ความเข้าใจ ทศนคติ และการให้ความหมายของปัจเจกบุคคลต่อกฎหมายของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับกฎหมายของรัฐ ที่บังคับใช้ในสังคม และผลกระทบของกฎหมายต่อชีวิตประจำวันของปัจเจกบุคคล และส่งผลต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของปัจเจกบุคคลนั้น เช่น การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งข้อสรุปสำคัญของคำว่า นิติสำนึก คือ การยอมรับว่ากฎหมายอาจจะมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของปัจเจกบุคคล ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และการเลือกที่จะมีการสร้างกรอบแนวคิดในการมีปฏิสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลต่อกฎหมายในโลกยุคปัจจุบัน ด้วยการเลือกมีปฏิสัมพันธ์ต่อสถาบันกฎหมายที่เป็นทางการ แนวคิดนิติสำนึกอาจจะไม่มีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลในแง่ของการให้บุคคลทำในสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกเสียจากการกระทำนั้นจะเป็นสิ่งที่สร้างผลดีต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลนั้น หรือเป็นสิ่งที่มิมีอิทธิพลต่อความคาดหวังว่าจะทำให้ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อครอบครัวหรือสังคมนั้นดีขึ้น กฎหมายจะมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลก็ต่อเมื่อประชาชนยอมรับอำนาจของกฎหมายในฐานะของอำนาจที่เป็นทางการและเป็นสิ่งที่สร้างระเบียบในสังคม (Frank Munger, 2007: Online) กล่าวโดยสรุป แนวคิดเรื่องนิติสำนึก คือ การวิเคราะห์ความเข้าใจ และปฏิสัมพันธ์ของสังคมโดยเชื่อมโยงกับการรับรู้และเข้าใจกฎหมายของประชาชนที่แสดงออกทั้งทางการพูดและการกระทำ นิติสำนึกจึงไม่ใช่การรับรู้ของปัจเจกบุคคลที่มีต่อกฎหมาย แต่เป็นการสะท้อนรูปแบบการปฏิบัติและโครงสร้างของสังคมที่มีต่อกฎหมาย (Susan Silbey, 2008: Online)

Duncan Kennedy (1980: 23) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การรับรู้หรือตระหนักรู้” (Consciousness) ว่าเป็นการแสดงความรู้สึกอย่างสมบูรณ์ของจิตใจ โดยรวมถึงการจินตนาการต่อสิ่งภายนอก การเข้าถึงตัวเอง อารมณ์ความรู้สึก เป้าหมาย การให้คุณค่าต่อสิ่งต่างๆ และการคาดหวังต่อสิ่งภายนอกและต่อตนเอง และได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติสำนึก” (Legal consciousness) ไว้สองความหมาย ซึ่งมีทั้งความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง โดยความหมายอย่างแคบหมายถึง รูปแบบพิเศษเฉพาะของการรับรู้ต่อกฎหมายที่กลุ่มนักวิชาชีพกฎหมายได้สร้างขึ้น ส่วน

ความหมายอย่างกว้างนั้นหมายถึง การรับรู้ในเนื้อหาข้อบังคับของกฎหมายประเด็นข้อถกเถียงที่เกี่ยวกับทฤษฎีทางกฎหมายและกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมาย

Kelly Eitzen Smith (2003: 10-12) ได้อธิบายถึงความรู้สึก การรับรู้ และการกระทำของประชาชนที่มีต่อกฎหมายหรือนิติสำนึก(Legal consciousness) โดยแยกเป็นกฎหมายตามตัวหนังสือ (The law on the book) และกฎหมายในทางปฏิบัติ(The law in action) ซึ่งกระบวนการนิติสำนึกได้อธิบายถึงปฏิสัมพันธ์ และประสบการณ์ของประชาชนที่มีต่อกฎหมายออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) เบื้องหน้ากฎหมาย (Before the law) เชื่อว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายกฎหมายมีความเที่ยงธรรม และไม่เอินเอียง ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายในรูปแบบเดียวกัน

2) เกี่ยวกับกฎหมาย (With the law) เชื่อว่าแท้จริงแล้ว กฎหมายก็เป็นเหมือนเกมอย่างหนึ่ง ที่บางสิ่งบางอย่างในกระบวนการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้ผลในทางปฏิบัติมีความแตกต่างออกไปเมื่อมีการนำกฎหมายไปใช้

3) การต่อต้านกฎหมาย (Up against the law) เป็นความรู้สึกของผู้ที่ขาดอำนาจต่อรองทางกฎหมาย ชีวิตได้รับการถูกทำให้เปลี่ยนแปลงจากกฎหมายอยู่ตลอด ทำให้รู้สึกว่าตนเองได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และถูกกระทำอย่างลำเอียงตลอดเวลา จึงคิดว่ากฎหมายไม่ได้อำนวยความสะดวกให้กับตนเอง

Susan Silbey (2008:Online) ได้ให้ความหมายของนิติสำนึก (Legal consciousness) ว่าเป็นแนวคิดที่ใช้เข้ามาอธิบายวิเคราะห์ถึงความเข้าใจ การให้ความหมายและขอบเขตของกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงประชาชนในส่วนต่างๆ ของสังคม ซึ่งไม่ใช่สำนึกหรือความเข้าใจของปัจเจกบุคคลที่มีต่อกฎหมาย แต่หมายถึงรูปแบบการปฏิบัติของสังคมที่สะท้อนออกมาทางโครงสร้างสังคมที่เป็นทางการ และนิติสำนึกยังหมายถึง แนวความคิดทางทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์ ที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับสังคม และแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้กฎหมาย ในสถานะที่มีความขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยการรับรู้จะเป็นสิ่งที่ถูกผลักดันออกมาจากจิตใจของแต่ละบุคคล ผ่านกระบวนการต่อสู้ถกเถียงในทางความคิด และระบบความคิดในเรื่องความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ (Susan Silbey, 2005: 323)

Suchat Wongsinnak (2009: 62-66) ได้ศึกษา เรื่อง นิติสำนึกกับสิทธิมนุษยชนและการทำสงครามยาเสพติดในประเทศไทย (Legal Consciousness, Human Rights, and The Thai War on Drugs) โดยได้สรุปแนวคิดของนักวิชาการด้านนิติสำนึกจำนวนหลายคน ว่า การศึกษาเกี่ยวกับนิติสำนึกนั้นเป็นการศึกษาและตรวจสอบบทบาทของกฎหมายกับชีวิตประจำวันในสถานที่ทั่วไป เช่น

สถานที่ทำงาน โรงเรียน และสถานที่ใกล้เคียง โดยนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เช่น Engle (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 62) ได้เสนอว่า ความน่าสนใจของการศึกษานิติศาสตร์นั้นอยู่ที่การวิจัยว่า ชุมชน ซึ่งหมายถึงกลุ่มของประชาชนนั้นมีกรอบความคิดทางวัฒนธรรมในการใช้กฎหมาย หรือมีความคิดต่อกฎหมายอย่างไร กฎหมายจึงเป็นความเข้าใจรูปแบบของสังคม ซึ่งการทำความเข้าใจนี้อาจจะทำได้ไม่่ง่ายนัก เนื่องจากสังคมเองก็ได้รับแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกหลายด้าน การศึกษาด้านนิติศาสตร์จึงข้ามพ้นเนื้อหาทางด้านทฤษฎี แต่มุ่งแสวงหาเหตุเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับสังคม โดยมุ่งไปที่ความมีอยู่ของกฎหมายในสังคมนั้นๆ ว่ามีสภาพเป็นอย่างไร นอกจากนี้ Engle (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 63) เองก็ได้ยืนยันว่ากระบวนการในการทำความเข้าใจต่อโลกมีผลมาจากประสบการณ์ที่บุคคลได้รับ ซึ่งทำให้กระบวนการของนิติศาสตร์มีความต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนความหมายของคำว่า กฎหมาย (Law) นั้น McCann และ March (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 62-63) ได้ให้คำจำกัดความว่าเป็นกฎที่ขาดความต่อเนื่องและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ มีวิธีการทำความเข้าใจได้หลายรูปแบบ หรือเป็นแบบแผนเฉพาะทางวัฒนธรรม มีความเป็นเหตุเป็นผล มีความเป็นพิธีการ เป็นสัญลักษณ์ ต้องมีการใช้ทักษะในการปฏิบัติ และเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำมาใช้ยึดถือปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ส่วน Ewick และ Silbey (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 63) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สำนึก” (Consciousness) ว่า เป็นการทำความเข้าใจในกระบวนการต่างตอบแทนของการให้ความหมายที่ปัจเจกบุคคลมีต่อโลกของตนเอง และได้กลายเป็นแบบแผนดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและมีความเป็นรูปธรรม ซึ่งในการให้ความหมายของคำว่า “สำนึก” ในรูปแบบนี้นั้น การถูกทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalized) จึงเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาและระบบที่มีความอ้อมค้อม ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการสร้างความหมายใหม่ในอนาคต คำว่า “สำนึก” ในรูปแบบนี้จึงเป็นรูปแบบโครงสร้างที่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมุ่งไปที่การสร้างกฎหมายที่ทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการสร้างวัฒนธรรมที่ทำให้ชุมชนยอมรับกฎหมายโดยไม่สนใจว่าใครจะเป็นผู้ใช้กฎหมายหรือผลสุดท้ายแล้วจะเป็นอย่างไร โดยนัยยะนี้ การศึกษาเกี่ยวกับ “นิติสำนึก” จึงเป็นการทำความเข้าใจการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประชาชนทั่วไปมีประสบการณ์ และเข้าใจกฎหมายในแง่ที่ตนเองเกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งการหลีกเลี่ยงกฎหมาย การต่อต้านกฎหมาย ไปจนถึงมีการให้ความหมายของกฎหมายในแง่ที่ต่างออกไป กล่าวโดยสรุป “นิติสำนึก” (Legal Consciousness) คือ การร่วมกันสร้างกระบวนการการปฏิบัติตามกฎหมายโดยผ่านกระบวนการให้ความหมายที่ฝังอยู่ในโครงสร้างของสังคมกับการปฏิบัติที่เป็นการกระทำของบุคคล นิติสำนึกจึงเป็นการหลอมรวมระหว่างการปฏิบัติของมนุษย์กับข้อจำกัดทางสังคม เพราะฉะนั้นแล้ว นิติสำนึกจึงหาได้เป็นเรื่องที่มีความเป็นนามธรรมหรือมีทัศนคติในการมุ่ง

ลดความเป็นแก่นสารของกฎหมายแต่อย่างใดไม่ แต่นิตินานิก คือการแสดงและเปิดเผยถึงสิ่งที่ประชาชนปฏิบัติและกล่าวถึงกฎหมาย และEwick และSilbey (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 63-64) ยังได้ทำการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกด้วยคำถามปลายเปิดถึงสิ่งที่สร้างความยุ่งยากและเป็นสิ่งที่รบกวนจิตใจของประชาชน ทั้งในแง่ของสถานการณ์และการปฏิบัติที่ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่แย่ พบว่า สิ่งที่ทำให้เกิดความคับข้องใจแก่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามนั้นมีประเด็นที่เกี่ยวกับการรับรู้กฎหมายแฝงอยู่ โดยสามารถสรุปรูปแบบการรับรู้กฎหมายหรือนิตินานิกของประชาชนผู้ตอบคำถามออกมาได้เป็น 3 ประการ คือ คำว่า “เบื้องหน้ากฎหมาย” (Before the law) เป็นการบรรยายถึงกฎหมายในลักษณะที่แยกต่างหากจากสังคม โดยมองว่ากฎหมายไม่มีความลำเอียง มีความชัดเจน เป็นรูปแบบ และมีลำดับของกฎหมาย กฎหมายมีความประกอบด้วยเหตุผล ซึ่งประชาชนที่มีมโนคติต่อกฎหมายในรูปแบบนี้จะกล่าวถึงกฎหมายในลักษณะที่ดีเยี่ยมและสูงศักดิ์ แต่บางครั้งประชาชนผู้ที่รับรู้ว่าตนเองนั้นด้อยอำนาจ (Powerless) ก็จะอธิบายถึงความผิดหวังที่มีต่อกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่ง คำว่า “เกี่ยวกับกฎหมาย” (With the law) จึงเป็นการอธิบายความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่ง โดยเป็นการทำความเข้าใจกฎหมาย ว่าแท้ที่จริงแล้วกฎหมายก็เป็นเพียงแค่เกม (Game) อย่างหนึ่งที่กำลังดำเนินการไปโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคล ที่ต้องอาศัยความซื่อซอและความชำนาญเพื่อสร้างความได้เปรียบทางยุทธศาสตร์ของฝ่ายตน และความรู้สึกสุดท้ายที่ประชาชนมีต่อกฎหมาย คือ คำว่า “ต่อต้านกฎหมาย” (Against the law) เป็นการสร้างภาพกฎหมายในลักษณะของความเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงให้ห่างไกลและเป็นอันตรายต่อบุคคลเมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมาย

Holly J. McCammon (2001: Online) ได้ศึกษา เรื่อง การขับเคลื่อนการใช้กฎหมายแรงงาน โดยศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้กลุ่มแรงงานตัดสินใจฟ้องคดีเกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิตินานิกของกลุ่มแรงงาน พบว่าในช่วงทศวรรษที่ 1950 กลุ่มผู้ใช้แรงงานได้เข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในการประท้วงหยุดงานถึง 1,000 คน และอัตราการหยุดงานประท้วงมีถึง 350 ครั้งต่อปี แต่ในทศวรรษที่ 1990 ตัวเลขผู้ประท้วงหยุดงานลดลงถึง 90% โดยมีการหยุดงานเฉลี่ย 40 ครั้งต่อปีเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้ใช้แรงงานกลับมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ โดยกล่าวหาว่านายจ้างละเมิดต่อกฎหมายโดยการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยในทศวรรษที่ 1950 กลุ่มสหภาพแรงงานได้ยื่นฟ้องนายจ้างกว่าปีละ 3,000 ครั้ง และพอถึงช่วงทศวรรษที่ 1990 ตัวเลขการฟ้องนายจ้างได้ข้ามไปเป็น 500% โดยมีการฟ้องร้องนายจ้างถึง 17,000 ครั้ง ซึ่งกระแสการฟ้องร้องดังกล่าวได้ทำให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือแรงงาน ได้กลายเป็นความขัดแย้งทางชนชั้นในสถานที่ทำงาน (class conflict in the workplace) ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้

กลายรูปแบบไปสู่ “ความเป็นสถาบัน” (institutionalized) แต่การอนุญาตให้มีการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานและการมีสถาบันทางกฎหมายได้เป็นช่องทางในการป้องกันความแตกแยกของกลุ่มคนงานที่อาจจะทำการหยุดงานประท้วง (strikes) ซึ่งจะก่อความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ และการรวมตัวเพื่อต่อรองของกลุ่มแรงงานยังเป็นการดำเนินกิจกรรมตามช่องทางที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้จะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย ช่วยลดความแตกแยกและความขัดแย้งในสถานที่ทำงานลงได้

นักสังคมวิทยาและนักวิชาการทางด้านแรงงาน ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่กระตุ้นให้กลุ่มแรงงานในสถานที่ทำงานที่มีความขัดแย้งตัดสินใจหยุดงานประท้วง รวมไปถึงเหตุผลที่มีการประกาศนัดหยุดงานที่เกิดขึ้น โดยทั่วไป เพื่อให้ทราบถึงสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงาน รวมไปถึงอำนาจของรัฐในการดำเนินคดีกับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม พบว่าการทำให้กลุ่มแรงงานหันกลับเข้ามาสู่กระบวนการการใช้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาความขัดแย้งทางชนชั้นในสถานที่ทำงาน โดยกฎหมายจะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สร้างการคานอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งการใช้กฎหมายเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุนการเคลื่อนไหวทางสังคม ไม่ได้มีแต่เฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเท่านั้น แต่ยังมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิของพลเมือง และการเคลื่อนไหวของกลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีที่ได้ใช้กฎหมายเป็นปัจจัยหลักในการเคลื่อนไหวของกลุ่มเช่นเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงมีส่วนสำคัญในกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานโดยการร้องเรียนว่าไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากนายจ้างนั้น เริ่มจากการสงสัยว่านายจ้างมีพฤติกรรมต่อต้านการรวมกลุ่มของสภาพแรงงาน เช่น นายจ้างเข้ามาแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้งของสภาพแรงงาน ซึ่งกลุ่มแรงงานก็จะมีการเจรจากับนายจ้าง เมื่อทราบแน่ว่านายจ้างใช้อำนาจอย่างผิดกฎหมายในการก้าวท้าวสิทธิของกลุ่มตน ก็จะมีการต่อต้านนายจ้างด้วยการร้องเรียนว่าไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ดังนั้น การละเมิดต่อกฎหมายของนายจ้างจึงเป็นปัจจัยผลักดันให้กลุ่มแรงงานหันมาใช้กระบวนการทางกฎหมายในการตอบโต้ด้วยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board or NLRB)

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่ทำให้กลุ่มแรงงานร้องเรียนว่าไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากนายจ้างอยู่ 4 ประการ คือ ปัจจัยกระตุ้นทางด้านเศรษฐกิจ (Economic incentive) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (Political circumstances) ความเข้มแข็งขององค์กรลูกจ้าง (Organizational power) และการขาดมาตรการที่เป็นทางเลือกอื่นๆ ของกลุ่มลูกจ้าง (Alternative strategies) แต่ทั้งหมดนี้เริ่มจากการที่นายจ้างละเมิดต่อกฎหมายก่อน โดยลูกจ้างจะใช้วิธีการทางกฎหมายโดยคำนึงถึงผลได้และผลเสียทางเศรษฐกิจในการเรียกร้องต่อนายจ้างโดยดำเนินการผ่านสภาพแรงงาน เช่น การ

เรียกร้องให้มีการขึ้นเงินเดือน ถ้าหากเรียกร้องผ่านสหภาพก็จะทำให้มีโอกาสดูขึ้นเงินเดือนมากกว่า ในขณะที่เดียวกัน เมื่อได้รับการขึ้นเงินเดือนจนพอใจแล้วลูกจ้างก็จะเปลี่ยนมาใช้วิธีการฟ้องว่าไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากนายจ้าง เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องสิทธิของกลุ่มสหภาพแรงงานแทน ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนายจ้างเองก็คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของตนเช่นเดียวกัน โดยนายจ้างอาจจะตัดสินใจจะเมิดกฎหมายโดยการเลิกจ้างลูกจ้างได้ถ้าหากเห็นว่าการขึ้นเงินเดือนให้กับลูกจ้างนั้นจะเกิดผลเสียต่อตนเองมากกว่าผลดี โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRB) ก็ไม่มีบทลงโทษนายจ้างที่ละเมิดต่อกฎหมายด้วยการเลิกจ้าง ทำได้เพียงแค่ให้นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานใหม่และให้จ่ายเงินเดือนคืนเท่านั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายจ้างละเมิดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้นายจ้างมีต้นทุนในการดำเนินกิจการสูง จึงไม่สามารถที่จะขึ้นเงินเดือนให้กับลูกจ้างที่เรียกร้องได้ตลอด จึงใช้วิธีการเลิกจ้างเพื่อต่อรองกับสหภาพแรงงานแทน และในช่วงที่เศรษฐกิจมีความต้องการแรงงานต่ำนายจ้างก็จะใช้วิธีการเลิกจ้างเพื่อต่อรองไม่ให้ลูกจ้างรวมตัวกันเรียกร้องให้ขึ้นเงินเดือนเช่นเดียวกัน

กลุ่มลูกจ้างที่รวมตัวเรียกร้องจากนายจ้าง นอกจากจะคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว ยังคำนึงถึงปัจจัยเรื่องดุลของอำนาจระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างด้วย (The balance of power between workers and employers) ซึ่งการต่อต้านนายจ้างนั้นถ้าหากดำเนินการเป็นกลุ่มจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวมากกว่าดำเนินการตามลำพัง และทางภาครัฐเองก็สนับสนุนให้การดำเนินการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานอยู่ภายใต้กระบวนการของกฎหมาย เพราะเป็นการแสดงถึงเจตนาสมัครร่วมของกลุ่มแรงงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยก็เป็นปัจจัยหลักอย่างหนึ่งที่ทำให้กลุ่มลูกจ้างลุกขึ้นมาร้องเรียนเรื่องการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง เพราะเชื่อว่าเมื่อผู้นำคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRB) มาจากพรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตย สหภาพแรงงานก็สามารถที่จะใช้ช่องทางของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติและยังอาจจะได้รับความเห็นใจจากคณะกรรมการอีกด้วย ซึ่งจะทำให้นายจ้างไม่กล้าที่จะทำการละเมิดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพขององค์กรลูกจ้างก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นไปตามเป้าหมายและดำเนินการตามกฎหมาย องค์กรลูกจ้างที่มีความเข้มแข็งจะสนับสนุนให้พนักงานเข้ามาใช้กฎหมายในการก่อตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเคลื่อนไหวด้านแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนไหวนี้ถือว่าเป็นเครื่องมือด้านทรัพยากรในการต่อรองกับนายจ้างของกลุ่มลูกจ้าง เช่น ในระหว่างการเลือกตั้งของสหภาพแรงงานถ้าหากนายจ้างมีการปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการด้านกฎหมายของสหภาพแรงงานก็อาจจะเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRB) หรือฟ้องศาลได้ หรือในกรณีที่นายจ้างให้คำรับรองว่าถ้ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานให้ดำเนินการฟ้องร้องได้ องค์กรลูกจ้างที่มีความเข้มแข็งก็จะมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือด้านทรัพยากรในการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน ซึ่งบุคลากรมืออาชีพด้านกฎหมายขององค์กร จะมีส่วนสำคัญในการนำข้อกฎหมายมาใช้เป็นทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการเรียกร้องของกลุ่มได้ แต่ในขณะเดียวกันนายจ้างมักจะทำให้สหภาพแรงงานอ่อนแอ เนื่องจากเมื่อสหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองของแรงงานจะทำให้นายจ้างเสียผลประโยชน์ จึงนำไปสู่การใช้วิธีที่ผิดกฎหมายในการต่อต้านกลุ่มสหภาพแรงงาน แต่ท้ายที่สุดวิธีการดังกล่าวกลับเป็นตัวเร่งให้มีการฟ้องร้องนายจ้างและนำไปสู่การต่อต้านนายจ้างของกลุ่มลูกจ้าง แต่ในบางครั้งไม่ได้หมายความว่า จะมีแต่ฝ่ายลูกจ้างเท่านั้นที่ใช้วิธีการฟ้องร้องตามกฎหมายแรงงาน ฝ่ายนายจ้างเองก็อาจจะมีการดำเนินการตามกฎหมายต่อลูกจ้างได้เช่นเดียวกัน โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการโรงงานแห่งชาติ และหอการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้สนับสนุนฝ่ายนายจ้าง แต่กล่าวโดยสรุปแล้วองค์กรที่มีความใหญ่โตและมีเงินมาก นายจ้างมักจะใช้วิธีการนอกกฎหมายในการต่อสู้กับลูกจ้าง แต่ฝ่ายลูกจ้างก็จะยังใช้กฎหมายเป็นข้ออ้างในการต่อสู้เคลื่อนไหวให้กับกลุ่มของตน

เมื่อประชาชนมีความเข้าใจในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบแล้ว ก็ต้องหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากเป็นช่องทางที่นำไปสู่การนำกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในทุกกระบวนการเมืองในรูปแบบที่ต่างๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสังคมในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเสรีนั้นถือได้ว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตยเพราะจะทำให้เกิดการติดต่อสื่อสาร การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร อันจะทำให้เกิดการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคม นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงข้อเรียกร้อง ความต้องการ ความคิดเห็น ปฏิกริยา ความพึงพอใจ และการตอบสนอง ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างสนับสนุนตลอดจนแสดงถึงพันธะความรับผิดชอบระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ผู้ปกครองในระดับท้องถิ่น หรือตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนไม่ว่าจะในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น (ปิยะนุช เงินคล้าย และคนอื่นๆ, 2540: 5) การมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงหมายถึงการที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐหรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือของกลุ่มของตน และโดยที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น

เครื่องชี้วัดการพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมนั้นจึงควรเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชนทุกระดับมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง (ชนกัน วัฒนกุล, 2550: 94) การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ เนื่องจากประชาชนมีความตื่นตัวและสนใจทางการเมืองสูงกว่าระบบจารีตประเพณี ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองมิได้หลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบเป็นเรื่องของความสมัครใจปราศจากการบังคับ รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจมีตั้งแต่รูปแบบเล็กๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การอภิปรายทางการเมือง การเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงนักการเมือง ไปจนถึงรูปแบบที่มีน้ำหนักกว้างขวางขึ้น เช่น การรณรงค์และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การวิ่งเต้นเพื่อให้ผู้นำทางการเมืองออกกฎหมายหรือยอมรับตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม (สุจิต บุญบงการ, 2537: 39) การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่บุคคลมีจุดประสงค์เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะหลายประการ อาทิเช่น

ประการที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องของกิจกรรมที่ไม่ใช่ทัศนคติ คือ ไม่ใช่เรื่องของความคิด ความรู้สึก หรือความเชื่อทางการเมือง หากแต่เป็นลักษณะของการแสดงออกอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือ นโยบายทางการเมือง

ประการที่สอง คำว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) นั้นใช้สำหรับบุคคลธรรมดาทั่วไป หรือ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางใดทางหนึ่งในเรื่องการเมือง เช่น การแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง ฯลฯ เพราะเห็นว่าการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต แต่ไม่ได้เข้ามายุึดเอาการเมืองเป็นอาชีพ ส่วนการเกี่ยวข้องทางการเมืองของผู้ที่มีอาชีพนักการเมืองนั้น เรียกว่า “บทบาททางการเมือง” หรือ “Political role”

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องของการแสดงออกที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล รวมถึงผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงแสดงออกได้ทั้งในทางที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สันติหรือรุนแรง ซึ่งความประสงค์ในการผลักดันให้เกิดการตัดสินใจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนั้นอาจจะเกิดจากการริเริ่มของตัวผู้มีส่วนร่วมเอง หรือการถูกชักนำก็ได้ (สุจิต บุญบงการ, 2537: 37)

แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของสังคมที่มีผลต่อความหนักแน่นและฐานของการมีส่วนร่วม โดยสังคมแบบประเพณีดั้งเดิมจะขาดการมีส่วนร่วม แต่สังคมสมัยใหม่ที่มีการพัฒนาทันสมัยในทางเศรษฐกิจและสังคม จะเป็นสังคมที่มีผู้เข้ามามีส่วน

ร่วมมากขึ้น ยิ่งสังคมมีความมั่งคั่งมาก มีระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก และมีการพัฒนาของเมืองที่ค่อนข้างสูง ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก การพัฒนาทางการเมืองในด้านการมีส่วนร่วมจึงเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในส่วนหนึ่งด้วย (ชามูเอล พี. ฮันติงตัน และ โจแอน เอ็ม. เนลสัน, สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ผู้แปล, 2529: 46) ซึ่งสาเหตุของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเกิดจากการที่บุคคลและกลุ่มคนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีทางเลือกในการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย โดยการมองว่านโยบายของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะก่อผลกระทบต่อตนเองหรือกลุ่มของตนก็จะพยายามเข้ามามีส่วนร่วม แต่โดยปกติมักจะใช้วิธีการที่ไม่ใช่วิถีทางการเมืองก่อนเพราะประชาชนเห็นว่าจะเกิดผลดีกว่า แต่หากปัญหาบางประการเป็นสิ่งที่รัฐบาลเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง หรือถ้ารัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีการตัดสินใจในนโยบายที่ประชาชนเห็นว่าจะก่อภัยพิบัติต่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง วิธีการทางการเมืองก็จะถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องต่อรองให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านั้น (ชามูเอล พี. ฮันติงตัน และ โจแอน เอ็ม. เนลสัน, สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ผู้แปล, 2529: 18) โดยกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นเป็นช่องทางหนึ่งของการแสดงออกของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ที่ใช้การเคลื่อนไหวของกลุ่มมาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐและต่อต้านสิ่งที่กลุ่มภาคประชาสังคมเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อสังคมชุมชนของตนเอง ซึ่งกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การรวมกลุ่มปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงในสังคม หรือในกลุ่มที่ตนเองมีส่วนร่วม โดยในการรวมกลุ่มนั้นจะมีสมาชิกที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มมากกว่าผู้นำตามกฎหมาย ซึ่งกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มีองค์ประกอบหลายประการ คือ มีสถานการณ์ที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหว มีการรวมตัวเพื่อก่อตั้งกลุ่มขึ้น ในการรวมตัวกันนั้นได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่ม มีผู้นำกลุ่มในการดำเนินการรวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ของสังคม มีการปฏิบัติการที่ต่อเนื่อง และในการรวมกลุ่มหรือการเคลื่อนไหวนั้นมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ได้มีการขยายกรอบความหมายไปถึงขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์คุณภาพชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม สักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน กลายเป็นกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่ (New social movements and civil society) (สุวิทย์ รุ่งวิสัย, 2542: 6) โดยมีจุดเริ่มต้นจาก “ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์” เพื่อต่อต้านระบบทุนนิยมบนเวทีโลก โดยใช้รูปแบบการประท้วงต่อต้าน ขัดขวางการประชุมระดับโลกของบรรดาประเทศ สถาบัน และองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทในการผูกขาด กำหนดนโยบาย และทิศทางของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก โดยไม่สนใจรับฟังปัญหาและเสียงเรียกร้องของประชาชนธรรมดาทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากการตัดสินใจของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ อาทิ กลุ่ม จี

8 ที่กลุ่มผู้ประท้วงมองว่าเป็นผู้ที่สร้างความทุกข์ยากให้กับคนทั่วโลกด้วยการแสวงหากำไรจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการทำลายสิ่งแวดล้อม ด้วยความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในด้านต่าง ๆ ทั้ง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และรัฐ-ชาติ รัฐบาล การปกครองและระบบราชการที่ตามไม่ทันต่อการปรับเปลี่ยน ในบางครั้งจึงมีการใช้ความรุนแรงจัดการกับขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชน ซึ่งการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น มีลักษณะที่เข้มข้น (Radical) หลากหลาย (Plural) และเปิดกว้าง (Dialogic) ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย ขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขบวนการเรียกร้องสิทธิ โดยขบวนการเหล่านี้เกิดจากการที่ประชาชนเสื่อมศรัทธาในรัฐ รัฐบาล ฝ่ายค้าน รัฐสภาฯ และระบบที่ดำรงอยู่ที่ไม่สามารถจะตอบสนองต่อปัญหาที่หลากหลาย โดยกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น ไม่ได้ต้องการช่วงชิงอำนาจจากรัฐมาเพื่อแก้ไขปัญหาเสียเอง แต่เป็นการสร้างอำนาจใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกให้กับระบบด้วยการสร้าง “ประชาสังคม” (Civil society) ให้มีความเข้มแข็ง ด้วยการสร้างความหมาย กฎเกณฑ์ กติกา หรือค่านิยมชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เคลื่อนไหวเรียกร้อง ด้วยการลงมือเคลื่อนไหวเรียกร้องด้วยตนเองมากกว่าการเรียกร้องผ่านระบบตัวแทนต่างๆ เช่น รัฐสภา เป็นต้น สำหรับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นแล้ว การเมืองไม่ได้จำกัดและผูกขาดเฉพาะเรื่องของการตัดสินใจของรัฐสภา แต่การเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในฐานะพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ส่วนการที่ประชาชนต้องลุกขึ้นมาเคลื่อนไหวเรียกร้องก็เพราะกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำงานล้มเหลว และบางครั้งกลับเป็นตัวทำลายล้างธรรมชาติเสียเอง (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์, 2545: 1-21) ซึ่งกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมีทั้งรูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม และการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นใหม่ โดยกระบวนการประชาสังคม (Civil society) มีที่มาของแนวคิดจากประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าในตะวันตกทั้งในยุโรปและอเมริกา โดยเริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดเป็นรูปธรรมในต้นทศวรรษที่ 1970 (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์, 2545: 70) ซึ่งหมายถึงทุกภาคส่วนของสังคมที่ไม่ใช่รัฐ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นนอกภาครัฐ ไม่มีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนของประชาชน โดยส่วนที่เห็นที่ชัดเจนที่สุดในการรวมตัวเป็นประชาสังคม คือ ภาคส่วนที่เกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและเกษตรกรรม สำหรับในประเทศไทยแล้ว ประชาสังคมถือว่าเป็นสิ่งใหม่ ซึ่งแนวคิดประชาสังคมจากนักคิดต่าง ๆ ในสังคมไทย สามารถสรุปออกได้เป็น 2 แนวคิด คือ

แนวคิดที่หนึ่ง มองประชาสังคมในลักษณะที่ไม่เกี่ยวกับรัฐ ตามรูปแบบประชาสังคมตะวันตก ซึ่งหมายถึง สังคมที่ประชาชนทั่วไปมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถี

ชีวิตของตนเอง โดยอาศัยองค์กร กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลายที่ประชาชนจัดขึ้น ซึ่งไม่ใช่ภาครัฐที่เน้นบทบาทด้านอำนาจตามกฎหมาย และไม่ใช่ภาครัฐกิจที่แสวงหาผลกำไร

แนวคิดที่สอง มองประชาสังคมตามบริบทของสังคมไทยที่แตกต่างไปจากตะวันตก คือ มิได้แยกออกมาต่างหากจากรัฐ หากแต่ดำเนินการ โดยมีกลไกของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งเป็นเรื่องของการบริการทางสังคม เช่น กลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยงานด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่เองแล้ว

ประชาสังคมในประเทศไทยจึงเป็นสิ่งที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมโดยผ่านกฎหมายซึ่งเป็นกลไกของรัฐในอันจะสร้างระเบียบขึ้นในสังคม สำหรับประชาสังคมในทางกฎหมายแล้ว อาจจะมีลักษณะได้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

รูปแบบแรก เป็นการรวมตัวกันโดยมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน คือ มีความเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายให้การรับรอง อาจจะเป็นรูปแบบของสมาคมหรือมูลนิธิ เช่น สมาคมคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อหญิง และมูลนิธิกระจกเงา เป็นต้น จากการทำมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ประชาสังคมรูปแบบนี้มีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างใกล้ชิด การจัดตั้งและการดำเนินการล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐ ในขณะที่เดียวกันการขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐก็ทำได้ง่ายกว่าการไม่ได้เป็นนิติบุคคล

รูปแบบที่สอง เป็นการรวมตัวกันโดยมีสถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน หรือไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด เช่น กลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อย กลุ่มสมัชชาคนจน ฯลฯ ซึ่งกลุ่มประชาสังคมประเภทนี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างใกล้ชิด การจัดตั้งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาคมเป็นหลัก แต่มีบทบาทในการตรวจสอบและต่อรองกับรัฐได้มากกว่า และมีความคล่องตัวในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาคม แต่ประชาคมรูปแบบนี้มักจะไม่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือหรือการให้ความร่วมมือจากภาครัฐ ทั้งในด้านการเงิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมือต่าง ๆ และในบางครั้งแล้วการดำเนินการของประชาสังคมรูปแบบนี้ อาจจะถูกเพ่งเล็งหรือถูกมองว่าเป็นตัวทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล หรือทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคม เมื่อกลุ่มได้ดำเนินการต่อรองเรื่องต่างๆ กับรัฐในที่สาธารณะ เช่น การประท้วงปิดถนนและทำเนียบรัฐบาลของกลุ่มสมัชชาคนจนเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากรัฐ เป็นต้น(สมคิด เลิศไพฑูรย์ อ้างถึงใน อนุชาติ พวงสำลี, 2542: 211-213) กล่าวโดยสรุปแนวคิดประชาสังคม (Civil society) ในสังคมไทยจึงหมายถึงการที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากต่อการแก้ไขโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกัน (Civic consciousness) โดยรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กร(Civic group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน(Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำ



การบางอย่างให้บรรลุดูวัตถุประสงค์โดยมีการทำงานเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย(Civic network) (ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคการณ์ไกล, 2540: 165) ซึ่งในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถสร้างประชาสังคมขึ้นมาได้ด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ข้าราชการประจำ นักปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่นต้องใกล้ชิดประชาชนให้มาก ในขณะที่ประชาชนเองก็ต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นประชาชนจะต้องลงคะแนนด้วยความรู้สึกว่าคุณเป็นพลเมือง (Citizen) ผู้มีศักดิ์ศรีค้ำถึงประโยชน์สาธารณะไม่ใช่การเลือกตั้งแบบไพร่(Client) ที่ให้ผู้มาปกครองตนเอง โดยหลังจากเลือกตั้งแล้วไม่สามารถจะกำหนดวิถีทางในท้องถิ่นอะไรได้เลย นอกจากนี้ ประชาสังคมยังต้องประสานทั้งประโยชน์เฉพาะกลุ่มและประโยชน์ส่วนรวมเข้าด้วยกันไม่ใช่การเน้นไปที่ประโยชน์ของส่วนรวมเพียงอย่างเดียว เพราะในการบางครั้งการที่คนทั้งหลายเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยคิดเฉพาะเรื่องประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นเรื่องที่น่ากลัว เพราะจะทำให้ผู้ที่เคลื่อนไหวทางการเมืองคิดว่าตนเองทำในสิ่งที่ถูกต้องผู้อื่นจะเถียงหรือแย้งไม่ได้ ซึ่งอาจจะเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ละเมิดสิทธิของประชาชนกลุ่มอื่นได้ ซึ่งสิ่งที่ถูกต้อง คือ การยอมรับว่าความขัดแย้งแตกต่างเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่จะต้องไม่ให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมถูกทำลายลง และต้องคำนึงถึงผลระยะยาวที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ อ้างถึงใน ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคการณ์ไกล, 2540: 77-80) ส่วนกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่(New social movements)นั้น เป็นแนวทางที่ถือว่าประชาสังคมเป็นเวทีแห่งการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีความหลากหลาย ชับซ้อน ทั้งขัดแย้งและร่วมมือ อาจจะใช้วิธีการรุนแรงหรือสันติวิธีก็ได้ตามยุทธการและสถานการณ์ ขบวนการทางสังคมในรูปแบบใหม่จึงมีการจัดองค์กรแบบเครือข่ายมากกว่าการตั้งเป็นกลุ่มชัดเจน ซึ่งการเคลื่อนไหวในประชาสังคมก็เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎเกณฑ์ กติกา และอุดมการณ์ของสังคมมากกว่าที่จะเข้าไปต่อสู้ในกลไกของรัฐหรือมุ่งยึดอำนาจรัฐ นอกจากนี้ กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ยังกระทำการในพื้นที่สาธารณะซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ เพื่อชักนำความคิดและวัฒนธรรมของผู้คนในสังคม โดยหวังว่าท้ายที่สุดจะยังผลเป็นการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐ ทูน และประชาชนเสียใหม่ สำหรับประเทศไทยที่สามซึ่งรวมทั้งประเทศไทยแล้ว ขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่นี้เกิดจากการรู้สึกถึงความยุติธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นความตายของคนในชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น การต่อต้านการตัดไม้ การสร้างเขื่อน ซึ่งผู้มีบทบาทหลัก คือ ประชาชนระดับล่างที่ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีสิทธิแม้แต่จะมีสิทธิ ไม่ใช่ชนชั้นกลาง ดังนั้น เพื่อให้ตนมีพื้นที่สาธารณะ ประชาชนกลุ่มนี้จึงได้ชูประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความหลากหลายทางวัฒนธรรมขึ้นมา ซึ่งเท่ากับว่าแนวคิดประชาสังคมแนวทางนี้เน้นไปที่คนระดับล่าง

และคนชายขอบที่ถูกปิดกั้นการมีส่วนร่วม (พฤษวิธาน ชุมพล, ม.ร.ว., 2543: 2-15) กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จึงเป็นการเคลื่อนไหวในพื้นที่ของตนเองในรูปแบบของการเมืองภาคประชาชนที่ไม่ยึดติดกับการเมืองระบบตัวแทน และการเคลื่อนไหวในพื้นที่ประชาสังคม ก็เป็นการเปิดมิติทางวัฒนธรรมและสร้างวาทกรรมทางเลือก เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรและเรื่องอื่นๆ มาสู่ประชาชน ซึ่งการเคลื่อนไหวในรูปแบบกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New social movements) นี้ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในอนาคต (สยามล ไกยรวงศ์ และคณะ อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2545: 285) ซึ่งโอกาสแห่งความสำเร็จของขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ (New social movements) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองแบบมวลชน (Mass politics) นั้น ขึ้นอยู่กับโอกาสทางการเมืองที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในด้านหลักได้ โอกาสเหล่านี้อาจจะได้มาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น เป็นเพราะความอ่อนแอทางการเมืองและอำนาจของภาครัฐ หรืออาจจะเป็นด้วยการวางกลไกหรือช่องทางที่ภาคประชาชนแสดงออกซึ่งเป็นการต้องการของตนเองอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และเป็นไปในวิถีทางและกฎกติกาที่สังคมวงกว้างยอมรับได้ ( นวลน้อย ตรีรัตน์ และชัยยศ จิรพฤกษ์ภิญโญ อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2545: 450)

ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนจะประสบความสำเร็จได้ จึงต้องอาศัยกระบวนการนิตินัยของประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายอย่างไร เมื่อได้ข้อสรุปว่ามีการทำสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ท้องถิ่นไม่ดำเนินการกิจตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญต่อกระบวนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติ (Take action) ซึ่งกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งรูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมีความหลากหลาย ซึ่งการเลือกใช้รูปแบบการเคลื่อนไหวในการตรวจสอบของภาคประชาชนจึงขึ้นอยู่กับสภาพวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงความสัมพันธ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อนักการเมืองและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

### 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คาริน เจริญศิลป์ (2552: 163-164) ได้ศึกษา เรื่อง การรับรู้กฎหมายและบทบาทของกฎหมายในการดำรงชีวิตของคนพิการ พบว่า กลุ่มคนพิการตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการรับรู้กฎหมายค่อนข้างสูง โดยขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ประสบการณ์การเผชิญปัญหาในการดำรงชีวิต และการมีส่วนร่วมในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ซึ่งการรับรู้กฎหมายของคนพิการนั้นเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ การรับรู้กฎหมายโดยตรง ได้แก่ การรู้ว่าการกฎหมายกำหนดสิทธิของคนพิการไว้อย่างไร และการรับรู้กฎหมายโดยอ้อม ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลอื่นปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อคนพิการของนายจ้าง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามคนพิการก็มีทัศนคติในแง่ลบต่อกฎหมายเพื่อคนพิการ โดยมองว่าไม่มีการบังคับใช้จริง ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งได้รับสิทธิและโอกาสทางสังคมบางประการน้อยกว่าคนทั่วไป ถึงแม้ว่าคนพิการจะรู้สึกว่าเขาเองไม่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ไม่ได้ใช้กระบวนการเรียกร้องสิทธิที่เป็นทางการ โดยมองว่าการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นเรื่องยุ่งยาก อีกทั้งยังไม่เชื่อมั่นว่าการเรียกร้องสิทธิตามกระบวนการกฎหมายจะทำให้การเรียกร้องนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้น การเรียกร้องสิทธิของคนพิการจึงเป็นไปในลักษณะแบบไม่เป็นทางการ เช่น การเรียกร้องหรือการร้องเรียน เป็นต้น

วิโรจน์ ธิตา (2546: 79-83) ได้ศึกษา เรื่อง ทัศนคติของนายอำเภอต่อปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอในฐานะผู้ตรวจสอบการทุจริต กับองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้ถูกตรวจสอบมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยได้แบ่งช่วงเวลาของการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา คือ

1) ช่วงที่เป็นสภาตำบลนิติบุคคล คือ ช่วงก่อนการประกาศยกฐานะสภาตำบลให้เป็้องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แม้สภาตำบลนิติบุคคลจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งทำให้สภาตำบลมีอำนาจในการบริหารงานและงบประมาณได้อย่างอิสระ แต่ไม่ได้มีการแยกระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติ สมาชิกสภาตำบลยังคงทำงานในรูปของคณะกรรมการ ทำหน้าที่ทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติ และสมาชิกส่วนใหญ่ก็มาจากฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งล้วนเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้บริหารและสมาชิกสภาตำบลเป็นรูปแบบการให้การอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยนกันและกัน โดยนายอำเภอจะคอยปกป้องคุ้มครองให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาตำบลมีบารมีในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ขณะเดียวกันผู้บริหารสภาตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ก็จะใช้กลไกของสภา

ตำบลซึ่งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณเองคอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ เอื้อประโยชน์ให้แก่ นายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการตอบแทนเช่นเดียวกัน

2) ช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีกำนันเป็นผู้บริหาร โดยตำแหน่ง พบว่า เนื่องจากสภาพตำบลนิติบุคคลที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีไม่รวมเงินอุดหนุนจากปีงบประมาณเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี จะได้รับการยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ทำให้ทัศนคติของนายอำเภอที่มีต่อกำนันเปลี่ยนไป จากที่เคยมองกำนันว่าเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องมีความสัมพันธ์ส่วนตัว และต้องคอยปกป้องคุ้มครองให้มีบารมีในการแก้ไขปัญหา กลายเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการที่นายอำเภอจะต้องปฏิบัติงานร่วมกันตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ลดลงแต่ยังไม่หมดไป

3) ช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้บริหารเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง พบว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ โดยนายอำเภอถือว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพียงผู้บริหารท้องถิ่นที่นายอำเภอจะต้องร่วมปฏิบัติงานด้วยตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทำให้นายอำเภอสามารถใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ โดยวิโรจน์พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญต่อการตรวจสอบการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การที่นายอำเภอต้องพึ่งพางบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานหรือด้านอื่นๆ บางเรื่องส่งผลให้นายอำเภอไม่สามารถทำการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะใหม่ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ตอบแทน คือนายอำเภอได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ต่องานบางอย่างของนายอำเภอจากองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับประโยชน์จากการที่จะไม่ถูกตรวจสอบการทุจริตอย่างเต็มที่และจริงจังจากนายอำเภอเช่นเดียวกัน

วุฒิสาร ตันไชย (2548: 162-167) ได้ศึกษา เรื่อง รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพบว่า การกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยฝ่ายปกครองมีฐานะสูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลนั้นมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ จากการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจาก ผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะกระทำการ

ใดๆ อันมีลักษณะที่ละเอียดหรือละเมิดต่อกฎหมาย และอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือมีผลเสียหายต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งการใช้อำนาจในการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งรูปแบบการกำกับดูแลนั้นสามารถจำแนกได้ ดังนี้

- 1) การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่ การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง
- 2) การกำกับดูแลองค์กร ได้แก่ การใช้อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น
- 3) การกำกับดูแลการกระทำ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การกำกับดูแลและทางการคลัง ได้แก่ การออกกฎระเบียบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติและการตรวจสอบทางการคลัง

แต่การใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ อาทิเช่น

- 1) ประเด็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมาก และมีขั้นตอนการเสนอคำเนิการหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้า เป็นภาระของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจว่าการกระทำใดบ้างที่สมควรถูกสั่งให้พ้นตำแหน่ง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไว้
- 2) ปัญหาประเด็นการวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาวินิจฉัย ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนแล้ว จะต้องถือว่าพ้นตำแหน่งเมื่อมีคำวินิจฉัย หรือว่าพ้นจากตำแหน่งย้อนหลังไปนับตั้งแต่ได้กระทำการนั้นอันให้ต้องมีคำวินิจฉัย
- 3) ประเด็นการกำกับดูแลองค์กรหรือการยุบสภา ที่กฎหมายกำหนดเหตุในการใช้อำนาจในการยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กว้าง และให้เป็นดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจอย่างมาก โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งยุบสภาไว้
- 4) ประเด็นการออกกฎ ระเบียบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ เช่น ปัญหาการออกกฎ ระเบียบโดยไม่มีอำนาจ ไม่เคารพบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย การกำหนดบทกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบโดยไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่

ชัดเจน และการออกกฎหรือระเบียบฉบับเดียวกัน และให้บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา คำนึงการตามความเหมาะสม เป็นต้น

วรทัต ถัยนันท์ (2545: 54-57) ได้ศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. พบว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. นั้นเป็นหน่วยงานใหม่ซึ่งตั้งมาไม่นาน การปฏิบัติหน้าที่ย่อมมีการผิดพลาดเกิดขึ้นได้ มีปัญหาเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบในอบต. เป็นที่ปรากฏ ตามข่าวสารซึ่งเป็นเรื่องที่สร้างความเสียหาย แต่ก็มีอบต. ส่วนใหญ่ที่ช่วยกันทำประโยชน์ให้แก่ ท้องถิ่น และมีบางอบต. เช่นเดียวกันที่กระทำการทุจริตด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือกระทำไป โดยไม่ได้เจตนาคิดว่าสิ่งที่กระทำไปนั้นถูกต้องแล้ว และแม้ได้กระทำอย่างถูกต้องแต่กลับถูก ประชาชนมองว่าเป็นการทุจริต เช่น

- การก่อสร้างได้ผลงานคุณภาพต่ำไม่เหมาะสมกับราคา อันเนื่องมาจากการนำงานก่อสร้าง ไปประมูลเหมาดำเนินการหลายทอด ทำให้ราคาประมูลดำเนินการต่ำกว่าราคากลาง คุณภาพของ งานก่อสร้างจึงไม่เหมาะสม ทำให้ประชาชนเหมาเอาว่า อบต. อมทุกบาททุกสตางค์

- การจัดซื้อจัดจ้างอย่างเร่งรีบอันเนื่องมาจากระยะเวลาเร่งด่วนในการใช้งบประมาณ เนื่องจากใกล้สิ้นปีงบประมาณ จึงจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเร่งด่วน ด้วยความรีบร้อนทำให้ต้องจำ ยอมจัดซื้อจัดจ้างด้วยราคาที่แพง เมื่อประชาชนเห็นราคาจึงทำให้คิดได้ว่าอบต. ทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้าง

- งบประมาณเหลือเลขขอของแถม เช่น การต่อเติมสำนักงานที่ของงบประมาณไว้มากเมื่อ งานเสร็จยังมีเงินเหลือทางอบต. ก็มีการขอของแถมจากผู้รับเหมา เช่น ติดตั้งพรม ฝ้าม่าน โชนา ชุด รับแขก ซึ่งเป็นสิ่งนอกเหนือสัญญา ทำให้สถานที่ดูหรูหรา โอ้อ้อ โดยทางอบต. คิดว่าไม่ได้นำเงิน ไปใช้ส่วนตัวแต่สิ่งที่ได้เป็นสมบัติราชการ แต่ประชาชนคิดว่าต่อเติมสำนักงานใช้เงินมากแสดงว่า ต้องมีการทุจริต

- การจัดหาเงินสวัสดิการเพื่อเป็นค่าต้อนรับแขกผู้ใหญ่หรือให้บริการแก่เจ้าหน้าที่พนักงาน อบต. โดยเฉพาะงานก่อสร้างที่มักจะมีการเรียกค่าคอมมิชชั่น 10 เปอร์เซ็นต์ ที่ควรมีการทำให้เป็น ระเบียบแบบแผนด้วยการออกใบเสร็จรับเงินเป็นการบริจาคนำมาเป็นเงินสวัสดิการ

- การฮั้วประมูลของผู้รับเหมา เนื่องจากผู้รับเหมาอาจตั้งบริษัทมาหลาย ๆ บริษัทเพื่อ เข้าประมูล หรือการใช้สิทธิพ่วงขุมไม่ให้ผู้รับเหมารายอื่นเข้าสู่ราคาประมูล ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ ทางอบต. ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่มักจะถูกประชาชนมองว่า อบต. กินตามน้ำ

ภาวิณี โพธิ์มัน (2543: 96-100) ได้ศึกษา เรื่อง รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลขุนคอง อำเภอหางดง จังหวัด

เชิงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีน้อย ประชาชนจะเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งหรือการเกณฑ์จากผู้นำในชุมชน และถ้าเป็นเรื่องของความเดือดร้อนต่างๆ ประชาชนก็จะไม่ค่อยกล้าที่จะเข้ามาติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตัวเอง แต่มักจะขอร้องผ่านทางหัวหน้าชุมชนของตนให้ช่วยประสานงานให้อีกทีหนึ่ง และประชาชนจะเข้ามาติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตนเองก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น การเสียหายโรงเรือน เป็นต้น ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนตำบลขุนคองมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ส่วนหนึ่งมาจากกิจกรรมที่จัดขึ้นไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลยังทำตามนโยบายแลหน้าหลังสั่งการ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ไม่ได้เข้ามาสัมผัสหรือเรียนรู้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น รู้แต่ว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในพื้นที่ แต่ไม่รู้ว่าคุณเองต้องเข้ามามีส่วนร่วม

พันเอกพงศกร รอดชมภู (2540: 270-272) ได้ศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย : ศึกษากรณีปัจจัยที่ทำให้การประท้วงมียาวนาน และพบว่ากลุ่มที่ทำการประท้วงของประเทศไทยนั้นมีความหลากหลายของกลุ่มสมาชิกไม่มาก ทำให้สามารถกำหนดวิธีการและรูปแบบการประท้วงรวมทั้งสร้างแรงจูงใจในการประท้วงได้ไม่ยาก แต่เมื่อได้รับความสำเร็จจากการประท้วงแล้ว สมาชิกของกลุ่มส่วนมากก็จะแยกย้ายกันไป ซึ่งเป็นการแสดงถึงความยึดมั่นในอุดมการณ์ของกลุ่มที่ต่ำ โดยสมาชิกที่เข้าร่วมประท้วงจะคำนึงถึงประโยชน์ที่ตนเองจะได้หรือเสียไปจากการประท้วงนั้นเป็นหลัก ความเป็นกลุ่มก้อนของสมาชิกที่มาร่วมกันประท้วงจึงไม่ได้แสดงถึงความ เป็นประชาชนหรือภาคประชาสังคม(Civil society) แต่เป็นลักษณะของผู้ที่มีความเดือดร้อนที่ใกล้เคียงกันจึงมารวมกลุ่มกันได้ เมื่อแยกสมาชิกของกลุ่มประท้วงออกเป็นส่วนตัว และพยายามแก้ไขปัญหาที่มีเป็นเรื่อยๆ ไปก็จะสามารถทำลายความเข้มแข็งในการเข้าร่วมประท้วงนั้นลงได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเมื่อมีการประท้วงต่อเนื่องยาวนาน ก็จะทำให้สมาชิกในกลุ่มที่หลากหลายแตกต่างกันสามารถที่จะหล่อหลอมความต้องการทางการเมืองให้สอดคล้องต้องกันได้ แต่ก็เป็นการยากที่จะหวังให้กลุ่มผู้ประท้วงเป็นตัวแทนของการแสดงออกซึ่งประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เนื่องจากอุดมการณ์ที่ยึดเหนี่ยวกลุ่มต่างๆ ให้มีทิศทางที่ชัดเจนนั้นยังมีอยู่ในระดับต่ำ

นอกจากนี้ สังคมไทยยังเป็นสังคมที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าระบบ การที่ประชาชนจะตัดสินใจเข้าร่วมการประท้วงจะต้องดูก่อนว่าผู้นำในการประท้วงนั้นมีชื่อเสียงหรือไม่ เคยนำการประท้วงสำเร็จมาแล้วหรือไม่ มีการระแวงระวังภัยในการเข้าร่วมประท้วงได้หรือไม่ และที่สำคัญสามารถหาผลประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้เข้าร่วมประท้วงได้หรือไม่ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มประชาชนของไทยยังเป็นกลุ่มที่ไม่มีมีการริเริ่มทำการประท้วงเท่าที่ควร และเมื่อเข้าร่วมการ

ประท้วงแล้ว กลุ่มที่เคยเข้าร่วมประท้วงกลับเกิดความเกรงกลัวว่าจะถูกถ่มแก๊ส โดยการดำเนินการทางกฎหมายจากกลุ่มข้าราชการและกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ ซึ่งมักจะมีการถ่มแก๊สทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกลุ่มเข้ามาต่อต้านทำร้ายเพื่อทำให้เกิดความหวาดกลัวซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การประท้วงของกลุ่มอ่อนแอลง ซึ่งวิธีการที่จะทำให้กลุ่มประชาชนสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยได้ คือการรวมกลุ่มระหว่างกลุ่มประชาชนในเมือง และกลุ่มประชาชนในชนบท ด้วยอุดมการณ์ที่สูงขึ้นกว่าการมองหาผลประโยชน์เฉพาะหน้าของกลุ่มตน โดยการยกระดับความคิดร่วมกันให้สูงขึ้น ความรู้สึกของการเป็นคนละพวกกันเสีย แล้วยอมรับในบางสิ่งที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันทั้งในเมืองและชนบท เช่น เรื่องของสิ่งแวดล้อม การปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจ เป็นต้น

กาญจนา ตั้งชลทิพย์ (อ้างถึงใน อนุชาติ พวงสำลี และคนอื่นๆ. 2542: 251-256) ได้ศึกษาเรื่อง กลุ่มและองค์กรสาธารณประโยชน์ในสังคมไทย และพบว่า สาเหตุที่เป็นปัจจัยหรือแรงผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆ เกิดจากการที่ภาครัฐไม่ตอบสนองความต้องการหรือไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา หรือแก้ไขปัญหาได้ไม่ถูกจุด ส่วนหนึ่งมาจากความอ่อนแอของภาครัฐจึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการมองปัญหา ตลอดจนขาดแนวทางในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ระบบราชการที่มีลักษณะแบบเจ้าขุนมูลนายทำให้มีระเบียบและขั้นตอนมากมาย ไม่คล่องตัวและล่าช้าในการทำงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาเอง เนื่องจากไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงหรือไม่อยู่ในสถานะที่จะแก้ปัญหาให้กับชาวบ้านได้ แรงผลักดันเหล่านี้ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อจัดการและแก้ปัญหาอันเป็นการรวมตัวของกลุ่มชาวบ้านเอง จนเป็นเครือข่ายต่างๆ ที่เป็นทางเลือกสำหรับการพัฒนา และการรวมกลุ่มของคนในท้องถิ่นที่กำลังมีการเติบโตขึ้น ทำให้เกิดสำนึกและการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นเพื่อจะปกป้องพื้นที่ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น และจะกลายเป็นกลุ่มที่มีพลังและศักยภาพค่อนข้างสูงในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้เช่นเดียวกัน อาทิเช่น กลุ่มชมรมแพทย์ชนบทที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตยาในกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ฉะนั้น ในสายตาของภาครัฐแล้วจึงไม่ไว้ใจการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม จึงได้มีการออกกฎระเบียบพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุม แต่ก็ควบคุมได้เฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรที่จดทะเบียนกับภาครัฐเท่านั้น เนื่องจากยังมีหน่วยงาน กลุ่มหรือองค์กรอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ และแม้ว่ารัฐจะไม่ไว้ใจการดำเนินกิจกรรมขององค์กรต่างๆ แต่ก็ยังยอมรับการทำงานของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ด้วยการเปิดโอกาสในการเข้าร่วมการกำหนดนโยบายกับภาครัฐ และร่วมวางแผนในการพัฒนาประเทศ แต่เมื่อเป็นการรวมตัวของกลุ่มรากหญ้าอย่างแท้จริงแล้ว รัฐกลับไม่ได้ให้การยอมรับและบางครั้งก็

มีการปราบปรามอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะกรณีสมัชชาคนจนหรือกลุ่มต่อต้านเขื่อนแก่งเสือเต้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงถึงความแตกต่างในการได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐต่อกลุ่มหรือองค์กรที่มีโครงสร้างตลอดจนวิธีการที่แตกต่างกัน ถ้าหากการเคลื่อนไหวหรือผลักดัน ไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหรือความมั่นคงของรัฐแล้วภาครัฐก็จะยอมรับในบทบาทนี้ แต่ถ้าหากเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นหรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ หรือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐซึ่งสัมพันธ์กับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกับชาวบ้านแล้ว ก็จะได้รับ การต่อต้านจากรัฐทันทีเช่นเดียวกัน

นวนลน้อย ตรีรัตน์ และ ชัยยศ จิรพฤษ์โสภณ (อ้างถึงในผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2545: 434-456) ได้ศึกษา เรื่อง ขบวนการทางสังคมกับการต่อต้านคอร์รัปชัน : ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า การต่อต้านหรือเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันนั้นพยานหลักฐานเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และถ้าไม่สามารถหาพยานเอกสารได้ก็ต้องหาพยานบุคคล ซึ่งพยานที่สำคัญและมีส่วนรู้เห็นการคอร์รัปชันมักเป็นข้าราชการในแวดวงที่เกี่ยวข้อง ประชาชนและสื่อมวลชนมีโอกาสน้อยมากที่จะมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องและรู้ข้อเท็จจริง การเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นเรื่องยาก หลายกรณีที่ผู้รู้เห็นการทุจริตต้องการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชน แต่ก็หวั่นเกรงความไม่ปลอดภัยในชีวิตทำให้ไม่กล้าเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงและมักอ้างคำว่า “แหล่งข่าว” ซึ่งทำให้ข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือในสายตาสาธารณชน นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันส่วนมากยังเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์จากหลายฝ่ายร่วมกัน ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ซึ่งถ้าหากสามารถจำกัดให้การทุจริตอยู่ในวงแคบเกี่ยวข้องกับคนจำนวนน้อย โอกาสที่ข้อมูลจะรั่วไปสู่สาธารณชนหรือเกิดการคัดค้านก็เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง หากต้องการที่จะให้การคอร์รัปชันได้รับการจัดการแก้ไขจะต้องสร้างความตื่นตัวให้สาธารณชนรับรู้ข้อเท็จจริงของปัญหา เพื่อให้เกิดผลในเชิงลงโทษและเป็นการแก้ปัญหาการทุจริตอย่างแท้จริง โดย ต้องดำเนินการกิจ 2 ข้อ คือ

- 1) การรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และรวมถึงการวิเคราะห์กระบวนการทุจริตว่ามีขั้นตอน กลไกการดำเนินงานอย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความร้ายแรงของปัญหา
- 2) การสร้างกระแสข่าวเพื่อให้อยู่ในความสนใจของสาธารณชนเพื่อติดตามความเป็นไปของเรื่องราวอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งขบวนการตรวจสอบการทุจริตการซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุขนั้นถือว่าเป็นขบวนการทางสังคมอย่างหนึ่ง และเป็นลักษณะของการเมืองมวลชน(Mass politics) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและรัฐ ซึ่งความสำเร็จของขบวนการทางสังคมขึ้นอยู่กับโอกาสทางการเมืองที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในด้านหลักได้ ซึ่งโอกาสเหล่านี้อาจจะมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น เป็นเพราะความอ่อนแอทางการเมืองและอำนาจของภาครัฐ

หรืออาจจะเป็นด้วยการวางกลไกหรือช่องว่างที่ภาคประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปในวิถีทางและกฎกติกาที่สังคมวงกว้างยอมรับได้ ถึงแม้ว่า ในภาครัฐจะมีการวางกติกาหรือสร้างองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ แต่สัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพของการตรวจสอบนั้นก็ขึ้นอยู่กับบุคลากรและองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้าหากองค์กรเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบก็อาจจะไม่เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบโดยสาธารณชน แต่การตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่าสาธารณชนมีการรับรู้ มีข้อมูล มีเครื่องมือ และมีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวเพียงใด มีการเข้าถึงและการมีกลไกที่จะเข้าถึงกฎหมาย รวมทั้งมีความพร้อมต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ อาจจะทำให้กล่าวได้ว่าการตรวจสอบของสาธารณชนที่เป็นรูปธรรมและได้ผลที่สุดนั้นควรมาจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นอันดับแรก ซึ่งช่องทางที่กลุ่มผู้ต่อต้านการทุจริตในกระทรวงสาธารณสุขใช้ในการตรวจสอบและเป็นเงื่อนไขที่ภาคประชาชนใช้ คือ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ในการเสนอร่างกฎหมาย และการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองระดับสูงที่มีพฤติกรรมทุจริต โดยการรวบรวมรายชื่อประชาชนกว่า 50,000 รายชื่อในการถอดถอนรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขที่ทุจริต และยังใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติว่าประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของภาครัฐทราบใดที่การเปิดเผยข้อมูลนั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจของชาติ และความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งสื่อมวลชนเองก็ใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อมูล และเพิ่มบทบาทการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการทุจริตในครั้งนี้ได้ทำให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทำให้การต่อต้านการทุจริตได้ผลสำเร็จเหนือกว่ากรณีอื่นๆ โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบกฎหมาย และกลไกในการตรวจสอบทางกฎหมายว่าสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ไปพร้อม ๆ กันด้วย

สุทธนู ศรีไสย์ และคณะ (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า. 2545: 345-346) ได้ศึกษา เรื่องความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน : การจัดอันดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2544 พบว่า ความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกประเภท ขึ้นอยู่กับการได้รับอิทธิพลทางตรงจากความพึงพอใจของประชาชนในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมทุกอย่าง และในทำนองเดียวกันก็ได้รับอิทธิพลทางอ้อมมาจากความโปร่งใสขององค์กร ทำให้เกิดความพึงพอใจที่จะส่งผลไปสู่ความเชื่อมั่นไว้วางใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาในเรื่องความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินหรือบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการตรวจสอบของ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 50 ที่เข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และได้มีข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขในสิ่งที่ได้ดำเนินการแต่ยังไม่เรียบร้อยให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ และในเรื่องการร้องเรียนเรื่องการทุจริตในองค์กร พบว่าส่วนใหญ่ไม่เป็นความจริง ที่เป็นจริงมีไม่เกินร้อยละ 4 เท่านั้น สำหรับผลจากการสอบถามประชาชนในเรื่องการรับรู้ข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิธีใดที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส พบว่าการกระจายเสียงตามสายที่ติดตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดป้ายประกาศในหน่วยงาน การใช้รถยนต์กระจายเสียงเคลื่อนที่ ทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรกับประชาชนมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นสร้างความโปร่งใสด้วยการใช้สื่อดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและส่งผลไปสู่ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ชาติชาย ฌ เชียงใหม่ (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า. 2545: 365-367) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล พบว่า นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นทั้งในเมืองและในชนบทมีความสนใจ กระตือรือร้นเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตรวจสอบการทำงานของสถาบันทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกในรูปของพลังชุมชนและประชาคมที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะในรูปของเครือข่ายความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการตื่นตัวเข้าไปร่วมตรวจสอบของเครือข่ายชุมชนประชาสังคม ต่างมุ่งเคลื่อนไหวเพื่อจะกอบกู้ สร้างชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และเสนอทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่มีพื้นที่ที่มีความหมาย ที่ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งภาครัฐและกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ฟ้องหรือร้องเรียนเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชนที่กระทำโดยภาคประชาชนและองค์กรชุมชนยังมีลักษณะค่อนข้างเป็นรายประเด็น (Issue-based) และความเคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรภาครัฐยังมีลักษณะเป็นการคิดและทำงานแบบแยกส่วน ไม่ค่อยเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กับแนวคิดและกิจกรรมการมีส่วนร่วมอื่นๆ จึงควรมีการเน้นกระบวนการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมให้เป็นแบบองค์รวมเดียวกัน (Totality) เพื่อเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การเริ่มกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งจะทำให้ประชาชนและทุกฝ่ายเห็นการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง มีเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ชัดเจน และมีการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่มีการแบ่งแยกตัดตอนกระบวนการ

ในขณะนี้ ความคิดเรื่องการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนและประชาคมท้องถิ่น และความเข้าใจในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่จะต้องรับการตรวจสอบจากภาคประชาชนมีมากขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพของชุมชนท้องถิ่นที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของตนเองและชุมชนได้ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นเครื่องมือ กลไกในการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น แต่ว่าปัจจุบันการออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อกำหนดช่องทางและกลไกที่จะให้ภาคประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร จึงควรมีการศึกษาและผลักดันอยู่ 2 ด้าน ด้านแรกเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล ให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีที่สุด และด้านที่สอง คือ การพยายามที่จะสนับสนุน ส่งเสริมให้ปัจเจกชนและชุมชนท้องถิ่นได้ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวทีพื้นที่ในการแก้ปัญหาและพัฒนาการดำรงชีวิตของตนเอง โดยส่งเสริมให้ประชาชนทั้งปัจเจกชนและชุมชนรวมตัวกันเป็นประชาคมระดับตำบล หมู่บ้าน เพื่อรวบรวมและสร้างพลังให้แก่ความคิดและความต้องการในการกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ตามที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ