

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้อกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ แนวปฏิบัติ หลักการ แนวทาง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง

1.1 ความหมายของการพัฒนาการเมือง

คำว่า “พัฒนาการเมือง” เป็นคำใหม่ ยังไม่มีความหมายอันหนึ่งอันเดียวที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการ นักรัฐศาสตร์ได้พยายามให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน และมีความหมายที่ให้กับไว้อยู่เป็นจำนวนมาก และหลายอันก็มีความหมายคล้ายคลึงกัน(สุจิต บุญบงการ, 2546 : 7-12) ดังนี้

ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye 1966: 33-34) ได้รวบรวมความหมายของการพัฒนาการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ให้ไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต้องการปรับปรุงและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง เป็นสภาพทางการเมืองอันช่วยสนับสนุนความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม โดยมีความเชื่อว่าในสังคมอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ จะมีมาตรฐานของพฤติกรรมและการดำเนินงานทางการเมืองที่มีลักษณะของพัฒนาการเมือง อันเป็นตัวอย่างแก่ระบบอื่น ๆ เช่น การปกครองมีลักษณะที่มีเหตุมีผล มีความรับผิดชอบ เน้นการให้สวัสดิการและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อยในระดับหนึ่ง

3. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่

4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยม และมีความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ (Nation-Building)

5. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมายในความหมายของการพัฒนาระบบราชการและระบบกฎหมายให้มีความก้าวหน้าทันสมัยทันกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

6. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดอยู่ชั้นชั้นนำตามแบบของสังคมจารีตประเพณีมาสู่มวลชน โดยเห็นว่าในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

7. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ความหมายนี้มีผู้นิยมใช้กันมาก แต่ถูกโจมตีเสมอว่าเป็นความหมายที่ลำเอียงเพราะเห็นว่าระบอบการเมืองในรูปอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยไม่เป็นระบบที่พัฒนา

8. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของควมมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ หลายคนมีความเห็นว่าประชาธิปไตยขัดกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ ฉะนั้น พัฒนาการทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในการรักษาเสถียรภาพและดูแลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่วุ่นวาย ความวุ่นวายไม่ควรจะเป็นเรื่องของการพัฒนาทางการเมือง ควรจะเป็นเรื่องของความเสื่อมทางการเมืองมากกว่า

9. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ ความหมายนี้เป็นการเน้นถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน ระบบการเมืองใดสามารถระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้ มีอำนาจในการดึงประชาชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของระบบได้ ถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนา

10. พัฒนาการทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้านของชีวิตมนุษย์ และการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน ได้เสนอแนะการมองพัฒนาการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือ ให้พิจารณาถึงองค์ประกอบของพัฒนาการเมือง

พาย (Lucian W. Pye 1966: 33-34) ได้เสนอองค์ประกอบ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. ความเท่าเทียมกัน (Equality) ความเท่าเทียมกันนี้มิได้มีความหมายแต่เฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมายหรือสิทธิเท่าเทียมกันในการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมความถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระบบประชาธิปไตยและในระบบเผด็จการ

2. ความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) ความสามารถนี้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย(Output) ของระบบ เป็นเรื่องของความสามารถของระบบว่าจะผลักดันสังคมและระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้นำต้องการได้มากน้อยเพียงใด

3. การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะ (Differentiation and Specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดการแตกแยกและเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะต้องมีการร่วมมือกัน ประสานงานกัน และต้องสอดคล้องกับการรวมตัวกันในชาติ

แอลมอนด์ และเพาเวล (Almond and Powell 1966: 229-300) ได้วางลักษณะของพัฒนาการทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. การแบ่งแยกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง ลักษณะนี้เช่นเดียวกับที่พายได้กล่าวไว้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบของทางโลก (Secularization of Political Culture) เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมจารีตประเพณีมักเป็นแบบไม่มีเหตุผล ยึดถือในเรื่องโชคกลางหรือความเชื่อที่มีติดต่อกันมาโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ส่วนการทำวัฒนธรรมทางการเมืองให้เป็นแบบทางโลกนั้น หมายถึง การทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นแบบมีเหตุผล มิใช่เป็นเรื่องโชคกลางหรือความเชื่อมงาย เป็นแบบที่คำนึงถึงข้อเท็จจริง คือ การเชื่อในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือการจะทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เป็นจริง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เป็นสังคมอุตสาหกรรม

3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยต่าง ๆ ในระบบ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์การที่ดี และสามารถดำเนินงานได้โดยมีอิสระพอสมควร

ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington 1968: 34-35) ได้เสนอความหมายของพัฒนาการทางการเมืองอีกความหมายหนึ่งที่น่าสนใจ เขาได้เสนอว่า พัฒนาการทางการเมืองเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่

1. เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น (Structural Differentiation)
2. เป็นเรื่องของการขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้ครอบคลุมไปทั่วรัฐทุกส่วนในรัฐอยู่ภายใต้รัฐบาลอันเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันเดียวกัน (Nationalization of Authority) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการเสริมสร้างอำนาจการปกครองให้มีเอกภาพ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2543: 293)
3. เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแต่พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้กับระบบเพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้โดยไม่มีความวุ่นวายไร้เสถียรภาพทุกระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ข้างต้นได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หลายประเทศประสบกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองจนการเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงัน เกิดความเลื่อมทางการเมือง

ฮันติงตัน ได้เสนอว่าการทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันมีลักษณะของ “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) ด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกลั่นกรองการขยายตัวของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างดี

นอกเหนือจากการสนับสนุนที่ได้รับจากประชาชนแล้ว ความเป็นสถาบันยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก (Samuel P. Huntington 1968: 12-24) ดังนี้ คือ ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) การมีองค์การที่ซับซ้อน (Complexity) การมีความเป็นกลุ่มก้อน (Coherence) และความเป็นอิสระ (Autonomy) ลักษณะเช่นนี้จะทำให้สถาบันสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการทางการเมืองในสายตาของฮันติงตันก็คือการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) นั่นเอง

ฮันติงตันและโดมิงเกซ (Dominguez) ได้รวบรวมความหมายของพัฒนาการทางการเมืองที่ได้มีนักวิชาการได้ให้ไว้เป็น 4 นัยสำคัญ ๆ (Huntington and Dominguez : 3-5) ดังนี้

1. การใช้ความหมายของพัฒนาการทางการเมืองโดยคำนึงถึงปัจจัยทางภูมิภาคเป็นหลัก หมายความว่า เป็นการใช้อนุกรมวิธานทางการเมืองในความหมายของการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา

2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ในแง่การเมือง ตลอดจนผลทางการเมืองอันเกิดจากระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งพัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ (Political Modernization)

3. การใช้คำพัฒนาการทางการเมืองในความหมายของกระบวนการที่จะพาไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย เรื่องของเสถียรภาพทางการเมือง หรือเรื่องของการให้เสรีภาพทางการเมือง เป็นต้น หรือจุดหมายหลายอย่างของระบบการเมือง เช่น คำนึงถึงความมั่นคงทางการเมือง พร้อม ๆ กับการให้เสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นต้น

4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการไปสู่ลักษณะการเมืองของสังคมอุตสาหกรรมเราอาจจะกล่าวได้ว่าสังคมอุตสาหกรรมอาจมีลักษณะของกระบวนการทางการเมือง สถาบัน ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง และภาวะผู้นำที่แตกต่างไปจากสังคมเกษตรกรรมหรือสังคมแบบอื่น ๆ เช่น ในสังคมอุตสาหกรรมมักจะมีพรรคการเมือง แต่ในสังคมที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมอาจไม่มี

1.2 พัฒนาทางการเมืองกับประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น แม้จะมีใช้เป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ในสภาพที่เป็นอยู่ (จรรยา สุภาพ 2519: 45) จึงมีหลายประเทศพยายามที่จะเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ซึ่งทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจาก

1) ความพยายามที่จะทำให้ระบบการเมืองแบบเก่าเป็นไปในลักษณะของความเป็นสมัยใหม่

2) อิทธิพลของวัฒนธรรมโลก

3) อิทธิพลของพวกนักคิดและนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ (ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ 2518 : 17)

สำหรับหลักการประชาธิปไตยอาจจะพิจารณาได้ 3 ความหมายด้วยกันคือ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง เป็นอุดมการณ์และเป็นวิถีชีวิต ดังรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งก็หมายถึงการจัดรูปการปกครองที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนถึงวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ รูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญ (ดร.กระมล ทองธรรมชาติ 2519: 15-18) เช่น

- (1) หลักที่ถือว่ามนุษย์มีความรู้ความสามารถ รู้จักใช้เหตุผล
- (2) หลักความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์
- (3) หลักความเท่าเทียมกันของคน
- (4) หลักการให้ความยินยอมของประชาชนต่อผู้มีอำนาจในการปกครอง
- (5) หลักอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน
- (6) หลักเกี่ยวกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ซึ่งก็หมายถึงการยึดหลักที่สำคัญของประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักเสรีภาพ อิสระภาพ และหลักความเสมอภาค เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่ในจิตใจของประชาชน ซึ่งอุดมการณ์ที่ประชาชนในชาติยึดถือกันนั้นจะมีประโยชน์ต่อสังคม (จรรยา สุภาพ 2522: 5-6) คือ ช่วยผูกพันคนในชาติเข้าด้วยกัน ทำให้สังคมที่เลื้อยพัฒนาเป็นสังคมที่มีพลัง ทำให้สมาชิกในสังคมยอมรับกฎเกณฑ์ของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกันโดยสันติวิธี

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ซึ่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยก็ได้แก่ การมีใจกว้าง รู้จักการประนีประนอม ไม่ใช้วิธีรุนแรงในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เป็นต้น

ความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตย ต้องอาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย สำหรับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้รับกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น และจากการมีประสบการณ์เรียนรู้กลุ่มเกลตาทางการเมือง (Political socialization) ซึ่งสถาบันสำคัญ ๆ อันมีส่วนช่วยอบรมกล่อมเกลตาวัฒนธรรมของคนเราก็ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่ทำงาน สื่อมวลชน และระบบการปกครองของสังคม นั้น

1.3 การพัฒนาทางการเมืองกับสถาบันทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมือง ต้องพิจารณาให้ความสำคัญและส่งเสริมโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเติบโตขององค์การหรือสถาบันทางการเมืองด้วย

มิลตัน เจ เอสแมน (Milton J. Esman 1968: 1) อธิบายความหมายของสถาบันเอาไว้ว่า เป็นองค์การที่สร้าง รักษา และป้องกันไว้ซึ่งความสัมพันธ์อย่างมีปทัสถานและแบบแผนของการกระทำ ตลอดจนถึงการปฏิบัติต่าง ๆ และการจัดบริการทั้งหลายที่มีคุณค่าต่อสิ่งแวดล้อม

เฮนรี พี แฟร์ไชลด์ (Henry P. Fairchild 1970: 157) นิยามความหมายของสถาบัน หมายถึง แบบกระบวนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ทำหน้าที่ประสานการจัดระบบควบคุมและสนองตอบความต้องการพื้นฐานให้แก่สังคม

การสร้างสถาบัน (institutionalization) เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการพัฒนาสถาบันที่สร้างขึ้นมามีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมยอมรับในสถาบันเอง และสิ่งที่เปลี่ยนแปลงนั้นสถาบันจึงจะดำรงอยู่ได้และมีคุณค่าเป็นที่ยอมรับ กระบวนการเช่นนี้อาจเรียกว่า การสร้างสถาบัน (สุจิตต์กลิ่นชัย 2527: 33)

ในกระบวนการพัฒนาทางการเมืองนั้น แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington 1969: 12) ให้ความสำคัญแก่การสร้างสถาบันทางการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันทางการเมืองทำให้ระบบการเมืองสามารถรักษาระเบียบทางการเมือง (political order) ในทางกลับกันถ้าหากการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าการพัฒนาทางการเมืองแล้วจะก่อให้เกิดภาวะความเสื่อมโทรมทางการเมือง (political decay) ขึ้นได้ ระดับของการพัฒนาของสถาบันทางการเมืองจะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมและระบบการเมือง

1.4 การพัฒนาทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

พฤติกรรมทางการเมืองมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มีมนุษย์เรารวมกันอยู่ ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก Dennis F. Thompson 1970: 53-61) และความพยายามหรือความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมือง (Joseph G. Lapalombana and Myron Weiner 1966: 400)

ไมรอน ไวนเนอร์ (Myron Weiner) ได้รวบรวมเอาความหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้ถึง 10 ความหมายด้วยกัน (Leonard Binder and others 1971: 161-169) คือ

- (1) เป็นการกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
- (2) เป็นความพยายามในการใช้สิทธิพลต่อการปฏิบัติของรัฐบาล หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล
- (3) เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legitimate)

- (4) เป็นการกระทำที่มีตัวแทน (representation)
 - (5) อาจจะเป็นความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
 - (6) เป็นความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น
 - (7) เป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง (continuous persistence) ที่อาจจะกระทำอย่างเป็นสถาบันหรือเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทันทีทันใด
 - (8) เป็นการกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะหรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ
 - (9) เป็นการกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ
 - (10) เป็นการกระทำที่เป็นการเมือง
- การที่ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมากหรือน้อยนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย โดยมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย

2.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) มีความหมายที่แตกต่างกันหลายความหมายด้วยกัน ความหมายดั้งเดิมที่สุด ซึ่งมีต้นกำเนิดจากภาษากรีก ชาวกรีกเป็นพวกแรกที่ใช้คำนี้ ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะตัดสินใจปัญหาการเมือง โดยอาศัยหลักการฟังเสียงข้างมาก รูปแบบการปกครองของกรีกโบราณนี้ในปัจจุบันเรียกว่าเป็นการปกครองโดยอาศัยชนหมู่มาก หรือประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)

ความหมายต่างๆ ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นภายหลังอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ความหมายที่แคบโดยถือว่า “ประชาธิปไตย” เป็นเพียงรูปแบบการปกครองหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษคือ ประชาชนของแต่ละประเทศมีสิทธิ อำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ นั่นคือประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง (ประยุทธ์ หงษ์ทองคำ 2539 : 11)
2. ความหมายที่กว้าง คือ นอกจากข้างต้นแล้วยังหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติและหลักการบางประการ ซึ่งกำหนดแบบแผนและพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคมในกิจการทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (C.C. Roder, L.J. Anderson

and C.A. 1967: 93) โดยความหมายที่กว้างนี้มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบประชาธิปไตย เช่น กิจกรรมทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจก็มุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือมิฉะนั้นก็ให้บุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในด้านสังคมก็ต้องการให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมทางสังคม ไม่ต้องการให้มีการกีดกันระหว่างกลุ่มระหว่างชน หรือเกิดระบบอภิสิทธิ์ชนในชาติ ส่วนทางวัฒนธรรมก็มุ่งสร้างค่านิยมและแบบแผนประเพณีที่ยึดถือการประนีประนอม การใช้เหตุผล การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการร่วมมือกันประกอบกิจการงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เข้าใจและเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่คิดจะกอบโกยผลประโยชน์เพื่อส่วนตนฝ่ายเดียว การยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่ชอบธรรมและเหมาะสมกับกาลสมัย ตลอดจนการดำรงชีวิตในลักษณะที่ยอมรับความสำคัญของบรรดาสมาชิกที่อยู่ในสังคมเดียวกัน เป็นต้น (จรรยาสุภาพ : 2518)

นอกจากนี้ มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านที่ได้ให้คำนิยาม “ประชาธิปไตย” ดังนี้
 เอส เจ ลาสกี (H.J. Laski Vol.5: 76-85) กล่าวว่า “เนื้อหาของประชาธิปไตย ก็คือความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดทั้งความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง”

ซี อี เมอร์เรียม (C.E.Merriam 1939: 44) กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดและการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของปวงชน โดยมีเจตนาร่วมกันของปวงชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง หัวใจของประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ “ความผาสุกร่วมกัน” ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะครอบคลุมไปถึงเสรีภาพทางการเมือง มาตรฐานการครองชีวิตในระดับที่ดี การให้การศึกษา และปลูกฝังอบรมที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของมนุษย์ และการกระจายผลผลิตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งไปสู่ชุมชนโดยมิชักช้า”

อาร์ เอ็ม มาร์ชีเวอร์ (R.M. Maciver 1974: 204) กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปแบบการปกครองและวิถีชีวิต ประชาธิปไตยทั้งสองทางต้องดำเนินไปด้วยกัน”

ส่วนความหมายที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางคือ คำกล่าวของประธานาธิบดี अब्राхам ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นหมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (government of the people, by the people, and for the people)

คำว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ก็เป็นไปตามหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ในการปกครองระบอบนี้อำนาจสูงสุด หรือที่เรียกว่าอำนาจ

อธิปไตยเป็นของปวงชน การปกครองประเทศเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อบริหารงานให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การปกครองในฐานะที่ปวงชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือได้ว่าการปกครองนั้นเป็นของปวงชน โดยปวงชนได้มอบอำนาจสูงสุดในการปกครองให้แก่สถาบันทางการเมืองเป็นผู้ใช้แทนปวงชนตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนนั้น ถ้าจะพิจารณาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนผู้มีสิทธิทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศด้วยตนเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้เป็นประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านผู้แทน (indirect democracy or representative government) ประชาชนมิได้ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศโดยตรงด้วยตัวของตนเอง หากแต่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนที่ตนเลือกตั้งมาตามกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เราอาจพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น เป็นการปกครองโดยประชาชนทั้งในทางปรัชญาและข้อเท็จจริง คือรัฐบาลใช้อำนาจบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยบุคคลทั้งสองกลุ่มได้รับการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือของสภา จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้ง ถ้าหากปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง หรือไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่บังคับให้รัฐบาลหรือสภาปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกระบวนการ เช่น โดยการเลือกตั้ง (Election) โดยการออกเสียงประชามติ (Referendum) โดยการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) หรือโดยการออกเสียงประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สำคัญ (Recall) เป็นต้น

ส่วนคำว่า เป็นการปกครองเพื่อประชาชนนั้น ก็เห็นได้ชัดจากเหตุผลข้างต้น ซึ่งประชาชนร่วมกำหนดทั้งผู้ที่จะมาปกครองและนโยบายที่จะใช้ในการปกครองก็เป็นธรรมดาว่าประชาชนต้องได้รื้อตรองพิจารณาอย่างรอบคอบที่จะเลือกคณะบุคคลและนโยบายที่เหมาะสมและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมาปกครอง

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบนี้ คือ ประชาธิปไตยมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ รูปแบบและเนื้อหา ซึ่งคนส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญในส่วนที่เป็นรูปแบบมากกว่าส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล การเลือกตั้ง พรรคการเมือง ฯลฯ เป็นต้น คนมักจะเน้นที่รูปแบบเป็นสำคัญ แต่ส่วนที่เนื้อหาสาระมีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งทั้งสองมีความสำคัญ ถ้าให้ความสำคัญแต่เพียงด้านเดียวประชาธิปไตยก็เจริญไปไม่ได้

เนื้อหาสาระของประชาธิปไตยได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตย เบื้องต้น นอกจากนั้นยังมีความศรัทธาหรือความเชื่อมั่นว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบ การเมืองการปกครองที่ดีที่สุดในเวลานี้ ส่วนความเคารพและปฏิบัติตามกติกาประชาธิปไตยด้วย ความจริงใจก็เป็นเนื้อหาสาระที่สำคัญประการหนึ่ง ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่เคารพต่อกติกาประชาธิปไตย หลีกเลียงหรือพยายามบิดเบือนเพื่อให้ เกิดผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง จนทำให้เกิดความสับสนในความถูกต้องเสมอมา

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คืออำนาจของประชาชนในการควบคุมการ บริหารงานของรัฐบาล (popular control) ซึ่งเป็นหัวใจประการหนึ่งของประชาธิปไตย เพราะเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนรู้เห็นในการบริหารงานของรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอให้ รัฐบาลยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ฉะนั้นประชาชนจึง ต้องมีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของระบอบประชาธิปไตย ต้องติดตามปัญหา ข้อมูล สามารถตัดสินใจปัญหาด้วยเหตุผลได้ ไม่เช่นนั้นก็อาจก่อให้เกิดผลร้าย เช่น ถูกชักจูงเป็นเครื่องมือทาง การเมืองของบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความยุ่งยากปั่นป่วนขึ้นอันเป็นผลร้ายต่อประเทศชาติ

2.2 หลักการของระบอบประชาธิปไตย

เมื่อเราพูดถึงระบอบประชาธิปไตย เรามักจะนึกถึงความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพ ประการต่าง ๆ ก่อนอื่น ความจริงแล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญ ๆ นอกเหนือจากความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพที่น่าจะพิจารณาอีกหลายประการด้วยกัน เช่น หลัก ความสมัครใจและยินยอม หลักเหตุผล หลักการปกครองตนเอง เป็นต้น หลักการต่างๆ เหล่านี้ทำให้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ชื่นชอบและใฝ่หาของประชาชนโดยทั่วไป เพราะอย่าง น้อยที่สุดการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ยังอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่ประชาชนน่านับการ และเป็นระบอบการปกครองที่ยกย่องความสำคัญของมนุษย์ยิ่งไปกว่าการปกครองระบอบอื่น ๆ ที่ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ยกย่องความสำคัญของมนุษย์นั้น จะเห็นได้จากเหตุผล ที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. หลักเหตุผล นักปราชญ์ในอดีตหลายท่านเชื่อว่า “มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีเหตุผล กระทั่งสามารถใช้เหตุผลที่ตนมี แก้ปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ได้ รวมตลอดถึงการปรับปรุงพัฒนาความ เป็นอยู่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ” ความเชื่อเช่นว่ามีใช่เป็นสิ่งที่เกินเลยความจริง เว้นไว้ แต่มนุษย์บางกลุ่มบางเหล่าอาจจะไม่ใช่เหตุผลในการแก้ปัญหา หากแต่ใช้อารมณ์หรือความรุนแรง การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ส่งเสริมให้มนุษย์เอาชนะกันด้วยเหตุผล เป็น ระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้มนุษย์ใช้เหตุผลอย่างกว้างขวางเพื่อที่จะแสวงหาข้อตกลงที่ดี ที่สุด อันจะเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็น

ระบอบการปกครองที่ต้องเสียเวลามากก็ด้วยเหตุผลดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมสภา การประชุมทางการเมือง และการประชุมคณะกรรมการการของสภา ฯลฯ เป็นต้น ข้อตกลงหรือมติในระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นจากที่มนุษย์ได้มีโอกาสใช้เหตุผลอย่างกว้างขวาง รอบคอบ เท่าที่สติปัญญาของมนุษย์จะรับได้ โดยหวังว่าข้อตกลงหรือมติอันเกิดจากเหตุผลที่ดีที่สุดของมนุษย์จะช่วยอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้มนุษย์ที่อยู่ภายใต้การปกครองดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก

2. หลักความยินยอม การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่นิยมการบีบบังคับขึ้นใจให้ประชาชนจำต้องยอมรับอำนาจปกครองของผู้ปกครอง ระบอบประชาธิปไตยถือหลักว่าใครจะเป็นผู้ปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากผู้ถูกปกครอง โดยการเลือกตั้งที่แท้จริง บริสุทธิ์และยุติธรรม การอยู่ในตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปกครองก็เช่นเดียวกันย่อมอยู่ในดุลพินิจของประชาชน

หลักความยินยอมนอกจากจะส่งเสริมว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้ปกครองมีอำนาจอันชอบธรรมที่จะปกครอง แล้วยังจะอำนวยความสะดวกแก่การปกครองในอันที่จะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนด้วยดีอีกด้วย การบริหารราชการแผ่นดินจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้รับความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่าย

3. หลักความเสมอภาค นักปรัชญาทางการเมืองหลายท่านมีความเห็นพ้องต้องกันว่าในระบอบประชาธิปไตย ความเสมอภาคมีความสำคัญยิ่งไปกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะเสรีภาพนั้นประชาชน อาจจะมีได้ในการปกครองระบอบอื่นมากหรือน้อยเท่านั้น แต่ความเสมอภาคประชาชนจะมีได้ก็แต่เฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น คำกล่าวเช่นนี้ไม่เป็นคำกล่าวที่เกินเลยความจริงแต่ประการใด เพราะความเป็นจริงปรากฏว่าไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชหรือเผด็จการ ประชาชนก็ยังมีสิทธิในบางอย่างอยู่บ้าง ไม่ถึงกับถูกกดขี่หรืออนสิทธิเสรีภาพหมดไปทุกอย่าง เพียงแต่การปกครองในระบอบอื่นนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่มีหลักประกัน ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยหรือไม่แค่ไหนขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ปกครอง แต่ระบอบประชาธิปไตยสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการประกันโดยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดของรัฐ คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ การได้มาหรือสูญเสียไปซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย มิใช่เป็นไปตามความพอใจของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด ส่วนความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันนั้น ประชาชนจะมีได้ก็แต่เฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

2.3 สาเหตุที่สำคัญที่ประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จในการปกครองแบบประชาธิปไตย

สาเหตุที่สำคัญที่ประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จในการปกครองแบบประชาธิปไตย มีผู้ให้ความเห็นหลายคน ดังนี้

ชัยวัฒน์ รัชขจร (2522 : บทคัดย่อ) ให้ความเห็นว่า

1. วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่เป็นแบบเก่าไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์และวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง มิได้มีบทบาทช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้ความสนใจทางการเมืองมากนัก เป็นผลทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการเมืองน้อย ตลอดจนประชาชนขาดประสบการณ์ในการเรียนรู้ทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

3. ปัญหาเศรษฐกิจบีบรัดตัว จนไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีเวลาสนใจเหตุการณ์ทางการเมืองมากนัก

4. คนไทยชอบวิธีการดำเนินชีวิตอย่างง่าย ๆ เอาความสะดวกเป็นใหญ่

5. องค์การทางการเมืองไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองและพัฒนาทางการเมือง

ลิขิต ชีรเวทิน (2546 : 328-330) กล่าวว่า การที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง หรือพูดง่ายๆ ว่า สามารถไปรอดได้นั้น จะขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ต่อไปนี้คือ

1. ระบอบการปกครองดังกล่าวมีเวลาและโอกาสที่จะจัดตั้งสถาบัน และมีความมั่นคงหยั่งรากลึก เป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นหรือไม่ ต้องยอมรับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ขณะนี้มันมิได้มีโอกาสพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง มีการถูกระงับให้ถูกชะงักงันบ่อยครั้งในอดีต โดยการปฏิวัติรัฐประหาร และแม้ในขณะนี้เวลาที่จะจัดตั้งสถาบันก็ยังมีไม่มากพอ ว่าไปแล้วจะต้องใช้เวลาอย่างน้อยสองทศวรรษ หรือ 20 ปี จึงน่าจะมีส่วนทำให้ระบบมีการจัดตั้งสถาบันมั่นคงยิ่งขึ้น

2. ผู้ปฏิบัติการทางการเมือง หรือนักการเมือง มีความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจหรือไม่ ถ้าหากการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมืองมาจากการใช้อำนาจเงินซื้อเสียงเป็นส่วนใหญ่ มาจากการใช้อิทธิพลมืด มาจากการเล่นเกมทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงจริยธรรม จรรยาบรรณ และมารยาททางการเมือง มีการกระทำที่ขัดต่อความชอบธรรม ผิดทำนองคลองธรรม ความชอบธรรมทางการเมืองของนักการเมืองก็ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ และนี่เป็นประเด็นสำคัญเพราะเป็นคำถามที่สำคัญว่า นักการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนี้มันมีความชอบธรรมทางการเมืองในแง่การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจมากน้อยเพียงใด

3. นอกจากการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจตามทำนองคลองธรรมแล้ว ผู้ที่ได้รับตำแหน่งบริหารจะต้องแสดงผลงานได้ว่าสามารถบริหารงานราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้า วางแผนแก้ปัญหาระยะกลาง และระยะยาวได้เป็นอย่างดี ในแง่หนึ่ง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบอันเกิดจากการแก้ปัญหาและวางนโยบายนั้น คือความชอบธรรมที่เป็นรูปธรรมที่จะช่วยเสริมความชอบธรรมในแง่นามธรรมที่ได้กล่าวมาแล้ว คงปฏิเสธไม่ได้ว่า นักการเมืองจำนวนไม่น้อยมักต่อสู้กันเองเพื่ออำนาจทางการเมืองมุ่งเอาชนะคะคานกันในการเมือง จนกลายเป็นจุดมุ่งหมายในตัวของมันเอง ผลที่ตามมาก็คือการสั่งสมปัญหาต่างๆ ที่ไม่ได้รับการแก้ไข หรือไม่ได้รับการเหลียวแล อันนำไปสู่การเสียความชอบธรรมในแง่รูปธรรมผสมผสานกับการไม่มีความชอบธรรมอย่างเต็มที่ในแง่นามธรรม คือการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจตามครรลองประชาธิปไตย ยิ่งทำให้ปัญหาความชอบธรรมหนักทวีคูณขึ้น และนี่คือที่มาของความไม่มั่นคงของระบบอันเป็นปัญหาที่เป็นอยู่ในขณะนี้

4. การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้ายของสังคมไทยในขณะนี้ นั้น จะต้องกระทำแข่งกับเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ล้มเหลว ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนเกิดขึ้นอย่างมหาศาล ซึ่งนำไปสู่การแย่งที่ทำกิน คือที่ดินและน้ำ ระหว่างภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรม และสนามกอล์ฟ หรือรีสอร์ท ผลประโยชน์ที่ขัดกันนั้นจะต้องแก้โดยระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้ ดังนั้น การพัฒนาระบบการปกครองที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คือการพัฒนาที่แข่งกับเวลา นั่นคือ เวลาของวิกฤตการณ์ที่จะขยายตัวออกไปทุกขณะ การล้มเหลวของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็คือ การเดินทางสู่วิกฤตการณ์ของความขัดแย้งที่อาจจะใช้ความรุนแรงเข้าแก้ปัญหา และเมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็จะเสียความชอบธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ระบบจะไปไม่รอด

5. การพัฒนาของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มิได้ดำเนินไปในช่องว่างทางการเมือง หากแต่เป็นที่จับตามองของกลุ่มพลังกลุ่มเดิม ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน ที่เฝ้ามองดูว่าระบบไปรอดหรือไม่ และพร้อมที่จะเข้าไปเติมช่องว่างทางการเมืองในกรณีที่เป็น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้น การพัฒนาของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงมีลักษณะเป็นการแข่งขันแย่งชิงประชาชนว่า

6. ประชาชนจะอยู่ฝ่ายใดมากกว่า ซึ่งต้องพิสูจน์ด้วยความชอบธรรมที่เป็นนามธรรม และรูปธรรมที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อนำไปสู่ตัวแปรตัวสุดท้ายอันจะช่วยให้ระบบคงอยู่นั่นคือการสนับสนุนระบบที่มาจากประชาชน

7. ระบบอยู่ได้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ถ้าประชาชนถอยหนีไปจากระบบที่เป็นอยู่ ระบบนั้นก็ต้องพังสลาย ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนก็ต่อเมื่อพิสูจน์ให้ประชาชนได้เห็นว่า สามารถจะพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน มีความชอบธรรมสูงทั้งในนามธรรมและรูปธรรมโดยบุคคลากร หรือผู้ปฏิบัติการทางการเมืองต้องมีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะเป็นตัวแปรที่สำคัญตัวแปรหนึ่ง

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

3.1 ความหมายและหลักการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการให้การศึกษาที่ได้ผล อย่างแท้จริง

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” นี้ ได้มีนักวิชาการทางการเมืองปกครองท้องถิ่นหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้คล้ายๆ กัน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2539 : 36-40) ดังนี้ คือ

จอห์น เจ. ชาร์ก (John J. Charke 1957) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ” ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่ หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารจากรัฐบาลในส่วนกลาง

คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวางก็คือ คำนิยามของศาสตราจารย์ วิลเลียม เอ. روبสัน (William A. Robson) ซึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติท่านได้ให้นิยามคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ดังนี้คือ

“การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง” (William, A. Robson 1953: 574)

จากคำนิยามดังกล่าวพอจะแยกแยะอธิบายถึงหลักการของการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังนี้คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่นของไทย แบบนครหลวง เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าว

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนได้อย่างกว้างขวางสมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรจะมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย (William, A. Robson 1953: 574) ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่น เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญของท้องถิ่น ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนความกว้างขวางของรัฐบาลกลางในอันที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1) ประเภทแรก องค์การการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่ตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล เทศบัญญัติ เป็นต้น

2) ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตัวเองในการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มืองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) ในการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ องค์การบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเราก็จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปนครหลวง หรือกรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่ในบางประเทศเขาแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ นอกจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นที่จะมีศาลท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีซึ่งกระทำผิดต่อท้องถิ่น หรือคดีซึ่งละเมิดต่อกฎหมายของท้องถิ่นด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การการปกครองท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยเราได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 ได้บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชนในรูปของประชาสังคม และมาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน...”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนอาจจะทำได้หลายแบบหลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การการปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อ

ประชาชนมากน้อยแค่ไหน สนใจต่อภารกิจในหน้าที่อย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละ มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วยตนเอง ก็อาจจะรับสมัครเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น โดยตรงก็อาจทำได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบแล้วยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองด้วยความรับผิดชอบต่อประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

3.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ(ปธาน สุวรรณมงคล 2547:4-5) ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถริเริ่มทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
3. มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไป สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้ง

โดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่มีกฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเช่นการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควรในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับ ดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับ ดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับ ดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3.3 บทบาทของการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น แต่กล่าวโดยรวมแล้ว การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ (ปธาน สุวรรณมงคล 2547 : 7-8) ดังนี้

1. บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาทางการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

2. บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความต้องการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การเคหะ การขนส่งมวลชน ในขณะที่ชุมชนชนบท มักมีความต้องการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านถนน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพรายได้ รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชนเช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

3. บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน เช่น การสร้างระบบโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับทางสายหลัก มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเพียงพอ มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในท้องถิ่นที่จะรองรับการลงทุนจากภายนอกได้ หรือส่งเสริมให้เกิดอาชีพที่ทำรายได้แก่ประชาชนในชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

4. บทบาทในการประสาน ดังกล่าวแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้าม การปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม เช่น การนำนโยบายหนึ่ง

ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลของรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องถิ่นของตน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

5. บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแล ตรวจสอบมิให้โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์สงเคราะห์คนชรา และผู้ยากไร้ เป็นต้น

4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

4.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ความหมายกว้าง ๆ คือ กิจกรรมของประชาชนทุกระดับของระบบการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการลงคะแนนเสียงและกิจกรรมโดยสมัครใจของบุคคลแต่ละบุคคลในกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่ง เลสเตอร์ คับบลิว มิลเบรธ (Lester W. Milbrath 1965) กล่าวว่า “การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนเหตุผลของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งหมายความว่า ประชาชนต้องตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผล” แต่การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองและวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ “คูจำนวนผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนมีผลกระทบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมือง เพราะสามารถกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองได้ ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศที่มีวิวัฒนาการอันต่อเนื่องในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ อเมริกา การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งต่างกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายที่อัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีอัตราที่ต่ำและมีแนวโน้มไม่แน่นอนขึ้น ๆ ลง ๆ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2523: 80) แต่การที่จะวัดเอาจากสถิติการลงคะแนนเพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องตัดสินว่าคนไทยหย่อนความสำนึกหรือความรู้ความเข้าใจทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะเหตุว่ากรุงเทพฯ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ประชาชนมีการศึกษา มีความตื่นตัวทางการเมือง นับได้ว่าสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ แต่เป็นจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ เสมอ และเป็นจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุดของประเทศหลาย ๆ ครั้งด้วยกัน โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปของเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538 ก็ใช้สิทธิเพียง 49.82 % ซึ่งเป็นอันดับสุดท้ายเช่นเคย เพราะฉะนั้นถ้ายึดหลักว่าการ

ไปลงคะแนนเสียงเป็นเครื่องวัดความสำนึกทางการเมือง ความกระตือรือร้นทางการเมือง ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว จึงไม่ใช่ ทั้งนี้ต้องดูปัจจัยประกอบหลายอย่างด้วยกันว่า การไปใช้สิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเพราะเหตุผลหรือสำนึกของตนเองหรือไม่ การที่มีเปอร์เซ็นต์ผู้ไปใช้สิทธิสูงเพราะเหตุใด เช่น ตัดซื้อผู้มีสิทธิให้เหลือผู้ที่ไปใช้สิทธิแน่ ๆ ตามความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพื้นที่จังหวัดที่มีประชากรน้อยก็มีผู้ไปใช้สิทธิที่มีเปอร์เซ็นต์สูงไม่ยากเช่น จังหวัดมุกดาหารที่ได้เป็นจังหวัดที่มีเปอร์เซ็นต์ใช้สิทธิสูงประจำ ซึ่งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ก็เช่นกัน (83.80 %) และยังมีจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นจังหวัดที่มีประชากรน้อยอีก เป็นต้น

ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่บุคคลจะได้รับประโยชน์จากการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับสถาบันทางการเมืองและสังคม (Alan Bullock and Oliver Stally Brass (eds.) 1977: 458)

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) สมบัติ ชำรงชัยวงศ์(2541: 315-316) เป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำพิจารณาได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชน สังคมที่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้ามถ้าสังคมใดมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ แสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ (Geeriz ,1963; Emerson , 1960 ; Hoselitz 1952 ; Pye, 1966 ; ch.2) โดยนัยนี้มันักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางกลุ่มจึงถือว่าการพัฒนาทางการเมืองคือ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสำเร็จของการพัฒนาทางการเมืองจึงขึ้นกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ (Pye,1966.ch.2) ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะการพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

ในส่วนของกระบวนการทางการเมืองนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองแท้จริงคือการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้อาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้คือ กระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ในฐานะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลและองค์กรทางการเมืองที่ครอบคลุมระบบปฏิสัมพันธ์ (interaction system) ทางการเมืองทั้งหมด จะส่งเสริมให้เข้าใจบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ของบุคคลและองค์การทางการเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นกระบวนการทางการเมือง(political process) จึงเกี่ยวข้องและสัมพันธ์โดยตรงกับกระบวนการอบรมหล่อหลอมทางการเมือง(political socialization)ซึ่งจะมีผลต่อความเชื่อและพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในแต่ละสังคม

หากพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กรอบของระบบการเมือง อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะสำคัญ กล่าวคือ ลักษณะแรก เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายครอบคลุมลักษณะต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นในตอนต้น ส่วนลักษณะที่สองคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยมหรือระบบเผด็จการ ลักษณะสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบนี้จะเป็นไปในแบบทิศทางเดียว กล่าวคือประชาชนจะแสดงบทบาททางการเมืองได้เฉพาะภายใต้กรอบที่ผู้ปกครองกำหนดให้เท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงออกทางการเมืองเพื่อสนับสนุนผู้ปกครอง ภายใต้การระดมและการกำกับของผู้ปกครองโดยตรง อาจเป็นการแสดงออกของประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลหรือแสดงออกซึ่งการต่อต้านต่างชาติที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบอำนาจนิยมหรือระบบเผด็จการจะเป็นไปในลักษณะของการระดมการมีส่วนร่วม (mobilized participation) เป็นสำคัญและจะต้องเป็นไปในลักษณะการสนับสนุนผู้นำเผด็จการ เท่านั้น จะแสดงออกเพื่อการคัดค้านผู้นำหรือรัฐบาลเผด็จการมิได้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบอำนาจนิยมหรือระบบเผด็จการจึงแตกต่างกับระบบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน เพราะการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยสามารถกระทำได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรัฐบาล และโดยส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงออกที่เป็นอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล นอกจากนี้การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอาจมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตยถ้าสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็คือ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป (general will) ของประชาชนนั่นเอง จึงเป็นเรื่องที่ผู้นำทางการเมืองจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

4.2 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์(2541: 324-327)นักวิชาการตะวันตกได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งการศึกษาจากภายในสังคมเดียวกันและการศึกษาจากสังคมที่แตกต่างกันเหตุผลที่มีผู้ให้ความสนใจต่อการศึกษามีส่วนร่วมทางการเมือง

เมืองอย่างกว้างขวาง เป็นเพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

จากผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายท่านพบว่าประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า (higher socio – economic status) จะมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมยิ่งสูงจะยิ่งมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น และจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า อาทิ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า มีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เข้าร่วมประชุม เข้าร่วมกับพรรคการเมือง เข้าร่วมรณรงค์ทางการเมืองและอื่น ๆ สูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า เจอนไชตามข้อค้นพบนี้อาจจะมีข้อยกเว้นบ้างแต่ส่วนใหญ่จะแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ (Campbell, et al, 1960 ; Lane, 1959; Lazarsfeld, et al., 1944 ; Milbrath, 1960 ; Milbrath and Klein, 1962 ; Pesonen, 1960 ; Rokkan, 1959 ; Rokkan and Campbell, 1960 ; Scheuch, 1961 ; Valen, 1961)

นอกจากนี้ยังพบด้วยว่าบุคคลที่มีความกระตือรือร้นในกิจกรรมของชุมชน มีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ทั้งนี้เพราะกิจกรรมของชุมชนและกิจกรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเหมือนกัน (Agger and Goldrich, 1958 ; Allardt, 1962 ; Birch, 1950 ; buechanan , 1956 ; Campbell, 1962 ; Coser, 1951 ; Dahl, 1961 ; Dogan, 1961 ; Hastings, 1954 ; Jansen, 1960 ; Lipset, 1960)

เจอนไชสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือ บุคคลจะให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองเมื่อความต้องการพื้นฐานของตน (basic physical needs) อาทิ อาหาร ที่อยู่ อาศัย และความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว (Davies, 1963 : ch 1 and 2) ดังนั้น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะทำให้ความต้องการพื้นฐานของตนได้รับการตอบสนอง มิฉะนั้นประชาชนที่ยังขาดแคลนเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานจะไม่สนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการค้นพบก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีคุณลักษณะของการสะสม (accumulation) กล่าวคือถ้าบุคคลมีความเกี่ยวพันหรือมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง จะทำให้บุคคลนั้นมีความเกี่ยวพันกับกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ด้วย (Milbrath, 1965 : 17) แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีลักษณะเป็นลำดับขั้น (hierachy) จากน้อยไปหามาก คือเริ่มจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูง

4.3 ลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมือง

จากการศึกษาของเลสเตอร์ มิลเบรธ (Lester Milbrath) พบว่าเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทั่วไปสมาชิกในสังคมจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มที่ไม่สนใจการเมืองแต่อย่างใด (apathetics) กับกลุ่มที่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกลุ่มที่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจำแนกได้เป็น 3 พวกคือ พวกแรกเป็นกลุ่มผู้สนใจติดตามทางการเมือง (spectators) พวกที่สองเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างกลุ่มที่สนใจติดตามทางการเมืองและกลุ่มที่ต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง (transitional activists) พวกที่สามคือ กลุ่มที่ต้องการเข้าไปต่อสู้ทางการเมืองโดยตรง (gladiators) อย่างไรก็ตาม ลักษณะเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นที่แต่ละบุคคลได้รับ (Milbrath, 1965 : 20)

บทบาทของผู้ที่สนใจทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปผู้ที่สนใจอาจเปลี่ยนไปเป็นผู้ไม่สนใจ และผู้ที่ไม่สนใจอาจเปลี่ยนเป็นผู้ที่สนใจทางการเมืองก็ได้ หรือในกลุ่มผู้สนใจเองก็อาจเปลี่ยนแปลงจากผู้ที่สนใจจะเข้าไปต่อสู้ทางการเมืองมาเป็นเพียงแต่ผู้สนใจติดตามทางการเมืองเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูงอาจต้องใช้ปัจจัยผลักดันจากภายนอกมาก อาทิ การได้รับการสนับสนุนการเงินจากเพื่อนหรือตนเองมีความรู้สึกรุนแรงต่อประเด็นทางการเมืองที่ต้องการจะผลักดัน จึงทำให้ตัดสินใจเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง และเมื่อตัดสินใจเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมืองแล้ว จะทำให้บุคคลต้องขยายบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของตนออกไปอย่างกว้างขวาง (Boynton and Bowman, 1964)

ผลจากการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองจากผลการศึกษาวัยต่าง ๆ มิลเบรธ พบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองประกอบด้วยฐานคติ (assumption) สำคัญ 2 ประการคือ (Milbrath, 1965 : 16)

ประการแรก ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับการกระทำอื่น ๆ ทางการเมืองด้วย

ประการที่สอง ความเกี่ยวพันทางการเมือง (political involvement) มีลักษณะเป็นลำดับชั้น (hierachy) กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองเดียวกันมีแนวโน้มที่จะมีกิจกรรมทางการเมืองเหมือนกัน ผู้ที่มีลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองในลำดับสูงจะครอบคลุมกิจกรรมทางการเมืองในลำดับที่ต่ำกว่าด้วย

จากลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองดังกล่าว มิลเบรธพบว่าพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลจะเปลี่ยนแปลงจากผู้ไม่สนใจทางการเมืองไปสู่ผู้ที่สนใจทางการเมืองและในส่วนของผู้ที่สนใจทางการเมืองนั้น บุคคลจะมีพฤติกรรมการเกี่ยวพันทางการเมืองจากลำดับต่ำ

ไปสู่ลำดับสูง อย่างไรก็ตาม การแสดงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลอาจแตกต่างกันไปตามเวลาและสถานการณ์ หรือแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่จะไม่แตกต่างกันเกินกว่าหนึ่งหรือสองลำดับขั้นเท่านั้น

ในสังคมอเมริกัน มิลเบรธพบว่ากลุ่มผู้ไม่สนใจทางการเมืองอาจไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองในลำดับใดเลย ส่วนผู้ที่สนใจติดตามทางการเมืองจะให้ความสนใจกิจกรรมทางการเมืองในลำดับต้น ๆ 5 ลำดับแรก คือ การหาข่าวสารทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การพูดคุยทางการเมือง การชักจูงให้ผู้อื่นเลือกผู้ที่ตนสนับสนุน และการแสดงความพอใจต่อพรรคการเมืองด้วยการติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์เป็นการสนับสนุน สำหรับผู้ที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในลำดับที่สูงกว่านั้นจะเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งนอกจากจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้วยังสนใจเข้าร่วมพรรค ร่วมระดมทุน และร่วมแข่งขันทางการเมืองด้วย (Milbrath, 1965 : 20)

จากการศึกษาของแคมเบลและคณะ (Campbell, et al., 1960) เลน (Lane, 1959) และวูดเวิร์ดและโรเปอร์ (Woodward and Roper, 1950) พบว่าในสังคมอเมริกันมีประชาชนเพียงร้อยละ 1 ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับสูง 3 ลำดับแรก และร้อยละ 4-5 มีความกระตือรือร้นในการสมัครและการประชุมทางการเมือง ร้อยละ 10 บริจาคเงินช่วยเหลือการแข่งขันทางการเมือง ร้อยละ 13 ติดต่อกับนักการเมือง ร้อยละ 15 ติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์เพื่อแสดงการสนับสนุน ร้อยละ 25-30 ช่วยชักจูงให้ผู้อื่นเลือกผู้ที่ตนสนับสนุน และร้อยละ 40-70 ให้ความสนใจกับข่าวสารและการใช้สิทธิทางการเมือง

ลำดับขั้นตอนของการเกี่ยวพันทางการเมือง

สำหรับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง (transition) อาทิจากกลุ่มผู้ไม่สนใจไปสู่กลุ่มผู้สนใจติดตามทางการเมือง ผู้ที่มีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงจะพยายามแสวงหาข้อมูลข่าวสารทางการเมืองเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ตนเองทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและคู่แข่งทางการเมือง ในทำนองเดียวกันบุคคลที่เลือกจะสนับสนุนพรรคใดมากกว่าการให้ความสนใจเฉย ๆ มักจะติดต่อกับนักการเมืองเข้าร่วมประชุม ร่วมบริจาคเงินซึ่งถือเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยน (transitional activities) ที่สำคัญก่อนจะเข้าไปร่วมต่อสู้ทางการเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตามจากการวิจัยพบว่า โดยทั่วไปพวกที่ไม่สนใจทางการเมืองจะมีสูงทั้งในอิตาลี เม็กซิโก เยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ (Almond and Verba , 1963)

4.4 คุณลักษณะของการกระทำทางการเมือง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์(2541:328-334)จากลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว อาจพิจารณาคุณลักษณะของการกระทำทางการเมือง (characteristics of specific political acts) จากพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ดังนี้

4.4.1 การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง การที่บุคคลจะแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง ย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมือง (political stimuli) จากสิ่งแวดล้อมมากพอสมควร จนกระทั่งเกิดความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเอง บุคคลที่คาดหวังว่าจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอุทิศความพยายามเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมือง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางการเมืองของตน กิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นรากฐานเบื้องต้นที่จำเป็นในการร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ แม้ว่าโดยทั่วไปปัจจัยกระตุ้น (stimuli) จะถูกส่งผ่านทางสื่อต่าง ๆ มากมาย แต่บางคนอาจจะให้ความสนใจเพียงเล็กน้อย หรือไม่ให้ความสนใจเลย การที่บุคคลจะตอบสนองต่อปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองอย่างไร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะบุคคล โดยทั่วไปการที่บุคคลได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองยิ่งมาก จะยิ่งทำให้บุคคลนั้นมีโอกาสมิมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

4.4.2 การใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยทั่วไปการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาชนจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเพื่อเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทำให้คู่แข่งทางการเมืองจะต้องแสดงความรู้ ความสามารถ และการเป็นคนมีคุณธรรม เพื่อขอรับความไว้วางใจหรือขอฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นับว่าสำคัญมาก

โดยทั่วไปการใช้สิทธิเลือกตั้งประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการคือ ประการแรก การตัดสินใจว่าจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประการที่สอง การตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคใดหรือบุคคลใด ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 2 ประการขึ้นอยู่กับกระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองของแต่ละบุคคล และปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองจากสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยทั่วไปบุคคลจะรู้ล่วงหน้าว่าจะมีการเลือกตั้งเมื่อใด ดังนั้น บุคคลจึงมีโอกาเตรียมการตัดสินใจไว้ได้ล่วงหน้า

4.4.3 การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง โดยธรรมชาติของมนุษย์จะให้ความสนใจเกี่ยวกับสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์ต่อตน ดังนั้น บุคคลที่คิดว่าตนไม่ได้รับประโยชน์อย่างใดจากระบบการเมืองก็จะไม่สนใจการเมือง แม้กระทั่งการพูดคุยทางการเมือง แต่บุคคลที่รู้และเข้าใจว่าระบบการเมืองมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อตนอย่างไร จะให้ความสนใจทางการเมืองมาก โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อการ

เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น ระดับความสนใจเกี่ยวกับการริเริ่มพูดคุยทางการเมือง จึงแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล บางคนไม่สนใจ บางคนสนใจมาก บางคนเป็นผู้รับฟัง บางคน เป็นผู้นำในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง และผู้ที่เป็นผู้นำในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ทางการเมืองโดยตรงมากกว่าผู้ที่ เป็นเพียงผู้รับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น (Milbrath, 1965 : 23)

4.4.4 การชักจูงให้ผู้อื่นเลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน การแสดงออกในการชักจูงให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่ตนเองสนับสนุน นับเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของผู้ที่สนใจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมือง ลักษณะของการแสดงออกเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับการเป็น “หัวคะแนน” ของผู้แข่งขันทางการเมือง เป็นการแสดงออกถึงการผูกพันทางการเมืองที่ชัดเจน มากกว่าการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพูดคุยทางการเมือง ทั้งนี้เพราะได้แสดงความคิดเห็นด้วย และเชื่อว่าผู้ที่ตนสนับสนุนจะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี สามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.5 การติดกระดุมหรือติดสติ๊กเกอร์ เป็นการแสดงออกอย่างเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปรู้ว่าตนให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองใด หรือคู่แข่งทางการเมืองคนใด ทั้งนี้เพราะการติดกระดุมที่เป็นสัญลักษณ์ของพรรค หรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ปกเสื้อ ย่อมเป็นการประกาศตนในฐานะผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน หรือการติดสติ๊กเกอร์ที่รถยนต์ ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าของรถยนต์ว่าตนสนับสนุนผู้ใด และมีลักษณะของการช่วยโฆษณาเผยแพร่อีกทางหนึ่งด้วยการกระทำเช่นนี้อาจมีผลในการโน้มน้าวผู้ใกล้ชิดที่ยังมิได้ตัดสินใจให้เข้าร่วมสนับสนุนเช่นเดียวกับตนได้ โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันจะสามารถสร้างอิทธิพลในการชักจูงได้ง่าย

4.4.6 การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง การกระทำทางการเมืองในลำดับนี้แสดงว่าบุคคลได้เพิ่มระดับความสนใจทางการเมืองขึ้น จนถึงกับอยากจะสัมผัสพูดคุยหรือสื่อความเห็นโดยตรงกับผู้นำทางการเมือง โดยอาจจะเสนอแนะข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหรือให้กำลังใจนักการเมืองให้มีขวัญและกำลังใจในการต่อสู้ต่อไป โดยทั่วไปมีประชาชนเพียงส่วนน้อยที่ติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองโดยตรง การติดต่อกับผู้นำทางการเมืองอาจกระทำได้โดยการส่งจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือการติดต่อพูดคุยโดยตรง การได้ติดต่อกับผู้นำทางการเมืองโดยตรงอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลเกิดความสนใจทางการเมืองมากขึ้น จนเปลี่ยนฐานะจากผู้สนใจให้การสนับสนุนไปสู่การเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมืองโดยตรง

4.4.7 การบริจาคเงิน เป็นการแสดงออกถึงการสนับสนุนทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะในระบบประชาธิปไตย การเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยเฉพาะการรณรงค์และการแข่งขันเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายมาก ดังนั้น การที่บุคคลร่วมบริจาคเงินย่อมแสดงถึง

ความมุ่งมั่นในการสนับสนุนอย่างจริงจังและอาจพัฒนาไปสู่การเป็นผู้เข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง โดยตรงในฐานะสมาชิกที่สำคัญของพรรค ซึ่งการเงินเป็นอาวุธสำคัญในการต่อสู้กับคู่แข่ง มีบางคนเห็นการสนับสนุนทางการเงินเป็นเรื่องผิดศีลธรรม ซึ่งเป็นความคิดเห็นของคนจำนวนน้อยที่ยังไม่เข้าใจความจำเป็นในกระบวนการแข่งขันทางการเมือง แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครแข่งขันจะเป็นผู้จัดหาทุนเพื่อการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของตนเอง (Heard, 1960 ; Milbrath, 1965)

4.4.8 การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เป็นการแสดงออกถึงความเห็นพ้องและความผูกพันที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น การเข้าร่วมประชุมและการเข้าร่วมชุมนุมย่อมเป็นการแสดงออกซึ่งการสนับสนุนทั้งทางกายและจิตใจ เป็นการร่วมให้กำลังใจแก่ผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกัน เป็นการแสดงออกซึ่งการสังกัดกลุ่มอย่างชัดเจน การแสดงออกเช่นนี้เป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง และเป็นสิ่งที่ผู้แข่งขันทางการเมืองมีความประสงค์จะได้รับการสนับสนุนมาก อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมประชุมของผู้สนใจทางการเมืองบางคนอาจไม่มีข้อผูกพันในการสนับสนุนก็ได้ เพราะเพิ่งจะเริ่มต้นให้ความสนใจเท่านั้น แต่ในหลายกรณีการเข้าร่วมประชุมเป็นกิจกรรมของผู้ที่ต้องการเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมบ่อย ๆ แสดงว่ามีความผูกพันสูง ผู้ที่มีความเกี่ยวพันทางการเมืองสูงโดยทั่วไปจะเข้าร่วมประชุมทั้งการประชุมแกนนำและการประชุมกลยุทธ์ (Caucus or strategy meeting)

4.4.9 การร่วมรณรงค์ทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญในการขยายความสนับสนุนจากประชาชนให้มีความกว้างขวางและทั่วถึง การร่วมรณรงค์ทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งการมีภารกิจร่วมกันของผู้ที่สนใจทางการเมือง การร่วมรณรงค์ทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความมั่นใจและความรู้สึกที่ดีต่อพรรคการเมืองและต่อคู่แข่งทางการเมืองต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเองมีส่วนร่วมในความสำเร็จของการต่อสู้ทางการเมืองนั้นด้วย การรณรงค์ทางการเมืองอาจกระทำได้หลายกรณี อาทิ การพิมพ์จดหมาย การส่งจดหมาย การติดโปสเตอร์หรือการเคาะประตูบ้านเพื่อชักจูงประชาชนให้ช่วยสนับสนุนหรือการร่วมโฆษณาชักจูงประชาชนด้วยการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ประชาชน ให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะให้การสนับสนุน เป็นต้น

4.4.10 การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจนว่าตนเองสังกัดพรรคใด และเป็นการยอมรับภารกิจในฐานะสมาชิกของพรรคที่จะต้องช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของพรรค การขยายความศรัทธาให้แพร่หลายในหมู่ประชาชนและการร่วมผลักดันเพื่อให้พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

ลักษณะสำคัญของการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในพรรค คือการแสดงออกว่าสังกัดพรรคใด การจ่ายเงินบำรุงพรรค การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำคัญของพรรค ในสหรัฐอเมริกา มีประชาน้อยกว่าร้อยละ 5 ที่มีบทบาทเป็นสมาชิกสำคัญของพรรค (Milbrath, 1965 : 26)

4.4.11 การร่วมประชุมแกนนำของพรรค เป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของพรรค กล่าวได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงบุคคลที่จะเข้ามามีบทบาทในการร่วมประชุมแกนนำของพรรค หรือการร่วมประชุมวางแผนกลยุทธ์ของพรรค โดยทั่วไปจะต้องผ่านการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญของพรรค จนพรรคเกิดความไว้วางใจและมีความเชื่อมั่นว่าจะช่วยเสริมกิจกรรมของพรรคให้มีความแข็งแกร่งสามารถที่จะเอาชนะคู่แข่งทางการเมืองได้ ผู้ที่จะมีบทบาทในการเข้าร่วมประชุมแกนนำของพรรคส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรค หรือในคณะกรรมการเกี่ยวกับการรณรงค์ของพรรค บุคคลระดับนี้จึงมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจ เพื่อการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยตรง ซึ่งจะมีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น

4.4.12 การร่วมระดมทุน เป็นกิจกรรมสำคัญของสมาชิกพรรคระดับสูง ผู้ที่จะอยู่ในฐานะที่จะระดมทุนให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถแล้วยังต้องเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพื่อให้สามารถติดต่อกับบุคคลชั้นสูงในสังคมที่มีฐานะดีและอยู่ในวิสัยที่จะบริจาคทรัพย์เพื่อร่วมสนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองได้ ผู้ระดมเงินทุนจึงเป็นคนกลางที่มีความสำคัญทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักการเมือง ซึ่งสามารถจะสนองตอบความต้องการของผู้บริจาคเงินได้ (Heard, 1960 : ch.10)

4.4.13 การเสนอตัวเป็นคู่แข่งทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะการเสนอตัวเป็นคู่แข่งทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนพิจารณาให้ความไว้วางใจ บุคคลที่จะมีบทบาทในระดับนี้ได้ต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความเชื่อมั่นในตนเองสูงสามารถสร้างความนิยมศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนได้ ประการสำคัญจะต้องสร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง สามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ว่าจะเป็นผู้นำความสำเร็จและการมีชีวิตที่ดียิ่งขึ้นมาสู่ประชาชน ส่วนระดับของความสามารถของผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันจะแตกต่างกันไปตามระดับของตำแหน่งที่จะเข้าไปรับผิดชอบ อาทิ นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการ กทม. หรือผู้นำประเทศ

4.4.14 การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองในระดับสูงสุด เป็นผลจากการได้รับชัยชนะจากการเสนอตัวเข้าแข่งขันทางการเมือง การแสดงบทบาทใน

ฐานะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะจะมีผลกระทบต่อความศรัทธาเชื่อมั่นของประชาชนในระยะยาว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีและมีความสุข จะทำให้พรรคได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลถึงโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถบริหารประเทศให้เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อพรรคการเมืองที่สังกัดด้วย และจะทำให้โอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ดังนั้นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นบทบาทสำคัญสูงสุดของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง

4.5 บทบาทของปัจจัยกระตุ้นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการจำนวนมากพบว่า โดยทั่วไปก่อนที่การกระทำทางการเมือง (political acts) จะเกิดขึ้น ผู้กระทำทางการเมืองจะได้รับปัจจัยกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อมก่อน การรับปัจจัยกระตุ้นของบุคคลจะแตกต่างกันไป แต่ผลการศึกษาวิจัยยืนยันว่า “ยิ่งบุคคลได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองมากเท่าใดจะยิ่งทำให้บุคคลนั้นมีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และจะยิ่งทำให้บุคคลนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางลึกมากขึ้นด้วย” (Allardt and Pesonen, 1960; Almond and Verba, 1963 ; Berelson, et al., 1954 ; Campbell, 1962 Campbell, 1954 ; Katz, 1957 ; Kyokoku and Ike, 1959 : Lazarsfell et al., 1944 ; Lipset, 1960 ; Marvick and Nixon, 1961 ; 1961 ; Rokkan and Campbell, 1960)

ผลการวิจัยที่สนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวมาจากการวิจัยที่แตกต่างกันอย่างน้อย 12 ชิ้น ใน 8 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก นอร์เวย์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

แต่ผลการวิจัยดังกล่าวมิได้หมายความว่าปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพียงแต่หมายความว่าทั้ง 2 ปัจจัยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และโดยทั่วไปจะพบว่าบุคคลที่มีความรู้สึกรักทางบวกหรือความรู้สึกรักที่ต่อระบบการเมือง มีแนวโน้มที่จะสนองตอบต่อปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองและเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ดังนั้นความหมายของ “การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) จึงน่าจะหมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยใจสมัครของแต่ละบุคคลในทางการเมือง รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง อีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการเมือง เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือร่วมชุมนุมเพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมือง

เมือง การขัดขวางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น Geoffrey K. Roberts (1971: 145)

อย่างไรก็ดี การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีความหมายหลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หมายถึง กิจกรรมของประชาชนในทุกระดับทางการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ในบางครั้งคำว่า “การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” สามารถใช้กับความหมายที่หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมคอยให้ความสนใจต่อการเมือง เป็นต้น

วิสุทธิ โปธิแท่น (2519: 36) กล่าวว่า การเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามีส่วนร่วมแสดงออกถึงความต้องการอย่างเสรี ซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือลงสมัครเข้าช่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบ แต่หมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมความสามารถและโอกาส ตลอดจนการกระทำทุกอย่าง ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในทางการเมือง (decision making process in political) ตามครรลองของประชาธิปไตยนั่นเอง

แซมมวล พี ฮันท์ตัน และ จอร์จ ไอ โดมิงเกซ (Samual P.Huntington and George I.Dominguez 1975: 49) ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า

...เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้อง และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้ เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมถึงเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง...

5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทย

5.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการปฏิรูปการเมืองโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในอดีตพลเมืองชาวไทยเจ้าของประเทศเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีสติธิและเสรีภาพน้อย ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเลย หากเป็นการเมืองของนักการเมืองหรือที่เรียกในทางวิชาการว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร (representative democracy) เท่านั้น เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมือง(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2456 : 3)

การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงความรู้ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน อาทิเช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาละจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดย

ทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

2) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3) การประชาภิพารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ได้

4) การแสดงประชามติ (referendum หรือ plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

5.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง(มาตรา 105) สิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง(มาตรา 107 และมาตรา 125) สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย(มาตรา 170) สิทธิการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(มาตรา 304) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น(มาตรา 286) สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน(มาตรา 59) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ(มาตรา 60) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46) เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในหลายเรื่อง แต่ขอเสนอเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองใน 6 ประการเท่านั้น คือ

- 1) สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- 2) สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 3) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 4) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 5) สิทธิการออกเสียงประชามติ และ
- 6) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เนื่องจาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 6 ประการนี้ เป็นการออกแบบใหม่ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) โดยนำหลักการถอดถอน(recall) หลักการริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) หลักการประชาพิจารณ์ (public hearings) และหลักการแสดงประชามติ (referendum) มากำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

5.3 สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170 ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน รัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และได้มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเสนอกฎหมายต้องจัดทำตามรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ โดยต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ รวมทั้งมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราเพียงพอที่จะเข้าใจได้

2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ 2 วิธี คือ

2.1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ร้องขอต่อประธานรัฐสภา

2.2) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3) การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองต่อประธานรัฐสภา

4) การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการได้โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เป็นการให้สิทธิกับประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการนำหลักการของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) มาเสริม การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นตัวแทนให้ไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งในอดีต ไม่เคยมีการกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรก ปัจจุบันนี้ได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธาน รัฐสภาแล้ว จำนวน 10 ฉบับ แต่มี 4 ฉบับเท่านั้น ที่มีการดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อซึ่งประธานรัฐสภารับไว้พิจารณา และมีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่รัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว คือ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จะเห็นได้ว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หลายฉบับไม่สามารถดำเนินการให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด สาเหตุโดยส่วนใหญ่แล้วมาจากมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่ครบห้าหมื่นคน แต่ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจต่อการที่ประชาชนได้เริ่มรับรู้และตื่นตัวในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

5.4 สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 287 ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด มีสิทธิร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ” และได้มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาตราข้อบัญญัติได้

2) คำร้องต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อ คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

3) ให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารแล้วปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้ใดที่ไม่ได้ร่วมลงชื่อด้วยแต่มีชื่ออยู่

ในประกาศได้ยื่นคำร้องคัดค้านการลงชื่อนั้น ภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศ เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้ถือว่ารายชื่อที่ไม่ได้คัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ถ้ารายชื่อครบให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ถ้าจำนวนไม่ครบให้แจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาท้องถิ่น ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว มิได้เสนอการเข้าชื่อจนครบให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งจำหน่ายเรื่อง

นับแต่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้พิจารณา เห็นว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างพัฒนาการของการเรียนรู้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่ทราบถึงสิทธิการเข้าชื่อดังกล่าว แม้ว่าในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น(ที่มีใช้ข้อบัญญัติงบประมาณ) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณานั้นเป็นการเสนอโดยฝ่ายบริหารเกือบทั้งสิ้น สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง มีจำนวนน้อยมาก จึงมีใช้เรื่องแปลกอะไรที่ประชาชนไม่เคยริเริ่มเสนอ แม้แต่ผู้ที่อาสาเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในสภาท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทในส่วนนี้เลย นอกจากนี้แล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ที่จะเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความเป็นไปได้น้อยในทางปฏิบัติ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 75 แห่ง มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งแสนคนทุกแห่ง และ หลายแห่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งล้านคน หากประชาชนในจังหวัดต้องการต้องการที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติจังหวัด จะต้องต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันในจำนวนที่มากกว่าห้าหมื่นคนทุกแห่ง เห็นได้ว่าจะต้องมีผู้เข้าชื่อมากกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเสียอีก ดังนั้น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยๆ เท่านั้น

5.5 สิทธิเข้าซื้อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การเข้าซื้อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304 ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าซื้อร้องขอให้วุฒิสภามีมติ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมี พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดำเนินไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าซื้อร้องขอ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” และได้มีการตรา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าซื้อร้องขอให้ถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง

5.6 สิทธิการเข้าซื้อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเข้าซื้อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด” และได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2542 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) จำนวนผู้เข้าซื้อถอดถอนขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กล่าวคือ
 - 1.1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าซื้อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - 1.2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน แต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าซื้อไม่น้อยกว่าสอง
 - 1.3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าซื้อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน

- 1.4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน
- 2) คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต้องมีรายละเอียดของข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
- 3) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อให้ถอดถอนจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริง ขอกล่าวหาขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีกรุงเทพมหานครให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
- 4) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน
- 5) หากผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้ มีการลงคะแนนเสียงโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ในกรณีที่ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมดและมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มา ลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ลงคะแนนเสียง

นับแต่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเลย (บุญเสริม นาคสาร 2546 : 1-2) มีความเห็นว่า การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนดังกล่าว ในทางปฏิบัติแล้วจะเกิดขึ้นได้ยากมากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีกรุงเทพมหานครมีจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในครั้งที่แล้วประมาณ 3.8 ล้านคน ถ้าจะมี การถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 30,000 คน โดยในวันลงคะแนนเสียงต้องมีจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1.9 ล้านคน และต้องมี ผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งไม่น้อยกว่า 1.42 ล้านคนโดยประมาณ (กรณีที่ผู้มาลงคะแนน อย่างต่ำ 1.9 ล้านคน) ทั้งที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบันชนะการเลือกตั้งโดยได้คะแนนเสียงประมาณ 1.01 ล้านคะแนนเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ต้องใช้ในการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งเสียอีก และนอกจากนี้แล้วยังพบว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการแบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการแบ่งเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบคะแนนเสียงที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับจากประชาชนในวันที่

มีการเลือกตั้งจะต่างกัน อย่างมากกับคะแนนเสียงที่ต้องใช้ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงหากมีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นผู้นั้นออกจากตำแหน่ง

5.7 สิทธิในการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ ประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภา ผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ กิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีใช้เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีใช่เป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ การกำหนดวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดวันไม่ก่อน 90 วันแต่ไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ และวัน ออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หากปรากฏว่าผลของการออกเสียงประชามติ มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวน ไม่มากกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่า ประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษา แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ มากกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น การออกเสียงประชามติดังกล่าว มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ สำหรับหลักเกณฑ์และ วิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ” และได้มีการตรา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

ระบบการออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำเข้ามาเป็นส่วนเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ประชาชนจะไปเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตน แต่เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอำนาจอธิปไตยอยู่ ในหลายประเทศ จึงกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องที่เป็นกิจการสำคัญของประเทศซึ่งก็คือการให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ.

2534 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2539 โดยที่สามฉบับแรกได้กำหนดเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่าจะต้องเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์เห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2539 เป็นกรณีที่จัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ในเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น แล้วให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ สำหรับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเรื่องที่ “ตรงกันข้าม” กับความหมายหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยมิได้บังคับว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามผลการออกเสียงประชามติ ต่างกับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 4 ฉบับ ที่กำหนดให้การแสดงเจตนาของประชาชนเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยมีการออกเสียงประชามติเลยแม้แต่ครั้งเดียว

สำหรับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิออกเสียงประชามติไว้ก็ตาม แต่สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในเทศบาลเลือกโครงสร้างทางการบริหารของเทศบาลได้ตามความต้องการของประชาชน เนื่องจาก พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในเขตเทศบาลว่าจะให้เทศบาลมีโครงสร้างการบริหารเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีที่มาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล หรือรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่านับตั้งแต่วันที่ 13 พฤษภาคม 2543 เป็นต้นไป หากเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองใด จะมีการเลือกตั้งครั้งแรกซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป กฎหมายบังคับให้ใช้รูปแบบการบริหาร ที่เลือกตั้งนายกเทศมนตรีจากประชาชนโดยตรงเท่านั้น และจะใช้รูปแบบการบริหารนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าได้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารหรือไม่ สำหรับเทศบาลตำบลให้ใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีต่อไปจนถึงปี พ.ศ. 2550 แล้วประชาชนจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินว่าจะใช้โครงสร้าง

การบริหารแบบใด การออกเสียงประชามติดังกล่าวนี้อาจสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยตรงมากที่สุด เนื่องจากการให้สิทธิกับประชาชนในการริเริ่มและเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในท้ายที่สุด

แต่อย่างไรก็ดี สิทธิของประชาชนที่จะออกเสียงประชามติเพื่อเลือกโครงสร้างการบริหารของเทศบาลดังกล่าวก็ไม่ทันจะเกิดขึ้นได้จริง เพราะยังไม่ถึงกำหนดเวลาในปี พ.ศ. 2547 ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้สิทธิกับประชาชนในเขตเทศบาลสามารถออกเสียงประชามติเลือกว่าต้องโครงสร้างแบบเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง หรือโครงสร้างโดยอ้อมแบบสภาเทศบาลไปเลือกคณะเทศมนตรี รัฐบาลก็ได้แก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีโครงสร้างแบบเลือกผู้บริหาร โดยตรงเท่านั้นตั้งแต่ปี 2546

5.8 สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น(กระบวนการทำประชาพิจารณ์)

สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินการ โครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ อื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมาย เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 มาใช้บังคับ แต่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องเพื่อให้มีการทำประชาพิจารณ์ได้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เมื่อมีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงแล้ว หากไม่ได้รับคำชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือไม่พอใจในคำชี้แจง และประสงค์จะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการให้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการทำประชาพิจารณ์ หรือ หน่วยงานของรัฐเห็นเองว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการรัฐ ให้เสนอความเห็นเพื่อขอให้จัดทำประชาพิจารณ์ได้

2) รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร

เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้นเพื่อดำเนินการประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่น ไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสาม ให้ตั้งจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ สมาชิก รัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3) ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่คณะกรรมการจะสั่งห้ามมิให้บุคคล ที่ก่อการรบกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยเข้าฟังเฉพาะคราวได้

4) เมื่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ดำเนินการประชาพิจารณ์แล้ว ให้เสนอรายงานต่อ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ประกาศผล การตัดสินใจพร้อมทั้งเหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และให้ชี้แจงเหตุผลเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีแล้ว อนึ่ง ผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงแนวทาง หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่ต้องดำเนินการตามผลการทำประชาพิจารณ์

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิได้รับข้อมูล หรือการชี้แจงข้อเท็จจริงข้อดีข้อเสียก่อนการตัดสินใจของตัวแทนของประชาชนที่ได้รับมอบอำนาจไปจากประชาชน ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ถูกเข้ามาเป็นส่วนเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชนอีกประการหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 กำหนดให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่ปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศ บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เหมือนกับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 5 ประการ ที่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้แล้ว

6. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากสภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม มีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ดังจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานคร

เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครองของประเทศ เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ แนวคิดความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพนี้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 และทรงดำริที่จะให้มีการ “ทดลอง” การปกครองในรูป “สุขาภิบาล” เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลรวมกับกระทรวงมหาดไทยและมีการแต่งตั้งตำแหน่งสมุหพระนคร โดยมีหน้าที่ปกครองดูแลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพโดยเฉพาะ และมณฑลกรุงเทพ ขณะนั้นก็ประกอบด้วยจังหวัดพระนครธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ

ครั้นถึงปี พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โดยสาระสำคัญให้มีการจัดระบบการปกครองประเทศ แบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และนับตั้งแต่นั้นมามณฑลกรุงเทพมหานครเดิม ก็กลายสภาพมาเป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

ระบบการปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีในครั้งนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 และการจัดรูปการปกครองภายในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ก็ได้จัดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กล่าวคือ มีอำเภอเป็นหน่วย การปกครองย่อยของจังหวัดในส่วนการจัดการปกครองภายในอำเภอสำหรับจังหวัดพระนคร เป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการจัดออกเป็นอำเภอ ชั้นใน และอำเภอ ชั้นนอก อำเภอชั้นในนั้นไม่มีการจัดแบ่งหน่วยการปกครองย่อยเป็นตำบลและหมู่บ้าน หากแต่อำเภอชั้นนอกได้จัดแบ่งการปกครองย่อยออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลและหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลและ หมู่บ้านทำการแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ไปปฏิบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2480 การปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรี ก็มีการจัดตั้งเทศบาลนคร

ธนบุรีเช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้โดยสรุปก็คือ การปกครองระบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นหน่วยการปกครองในเขตชุมชนเมือง นั่นเอง

การปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในครั้งนั้นมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการบริหารงานของจังหวัดร่วมกับผู้แทนส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ส่งมาประจำทำงาน ณ ที่ตั้งจังหวัดนั้น และการปกครองอำเภอซึ่งเป็นหน่วยย่อยของจังหวัด มีนายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอร่วมกับผู้แทนส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ส่งมาประจำทำงาน ณ ที่ตั้งอำเภอนั้น และในเขตพื้นที่ของจังหวัดทั้งสอง โดยเฉพาะบริเวณที่มีชุมชนหนาแน่น ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล และนอกจากนี้ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้นในโอกาสต่อมา คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล

กรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เมื่อมีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกันเป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และให้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ทำหน้าที่บริหารราชการส่วนภูมิภาคและทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 จึงเป็นกฎหมายที่จัดรูปการปกครองแบบใหม่คือการปกครองนครหลวงโดยมีการรวมพื้นที่สองจังหวัดเข้าด้วยกันและรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของทั้งสองจังหวัดเข้าเป็นหนึ่งเดียว ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองนครหลวงใหม่ โดยมีการตราพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และต่อมาใน พ.ศ. 2528 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาใช้แทนกฎหมายเดิมเพื่อให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามหลักการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการบริหารงานและรายได้

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 9 ระบุว่า การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย
สภา-กรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1. **สภากรุงเทพมหานคร** สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร
เลือกตั้งโดยถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน ถ้าเขตใดราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคนให้มี
ผู้แทนได้หนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นคนให้ถือเป็นหนึ่งแสน เลือกผู้แทนได้หนึ่ง
สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ฝ่ายนิติ
บัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร องค์ประชุมสภากรุงเทพมหานคร ทุกคราวต้องมี
จำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีสิทธิ
เข้าประชุมสภากรุงเทพมหานคร และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานใน
หน้าที่ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

- 1) การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 2) การควบคุมการบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่
หรือเสนอญัตติเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาให้กระทำการใดกิจการหนึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่
- 3) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- 4) ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานสภากรุงเทพมหานคร
คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การอภิปราย การลงมติ
 ฯลฯ ตามมาตรา 29

2. **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
1 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยวิธีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ วิธีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น
โดยตรง นับเป็นสิ่งที่ใหม่สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ใน
ตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตาม
นโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานครสามารถเสนอกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาได้ แต่สภากรุงเทพมหานคร
ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะบริหาร จนทำให้ต้องออกจาก
ตำแหน่งได้ ทั้งนี้เพราะต้องการให้ผู้บริหารมีอำนาจมาก (strong executive)

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขตซึ่งมีฐานะคล้ายกับอำเภอในส่วน
ภูมิภาค แต่ละเขตประกอบด้วยสำนักงานเขตและสภาเขต สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็น

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติงานภายในเขต ผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
- 2) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขต
- 3) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย สำหรับสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน สมาชิกสภาเขตมีอายุคราวละ 4 ปี

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้ว่าการเขตและสภากรุงเทพมหานคร
 - 2) จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
 - 3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
 - 4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้ว่าการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้ว่าการเขตไม่ดำเนินการใดๆโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
 - 5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้ว่าการเขตร้องขอ
 - 6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานของสภาเขต
 - 7) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย
- อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปดังนี้**
- 1) เร่งกำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
 - 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร
 - 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งตามมาตรา 55 ได้กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

ทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการ

4) กรุงเทพมหานครมอบหมาย คำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มิได้เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับดั่งที่เคยบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ที่ถูกยกเลิกไป นอกจากรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ ได้อีกด้วย

5) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

6) วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

7) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

8) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 15. การสาธารณสุขปโภค
 16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
 17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่นๆ
 21. การจัดการศึกษา
 22. การสาธารณสุขการ
 23. การสังคมสงเคราะห์
 24. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 25. การส่งเสริมการกีฬา
 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 27. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- นายอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- กิจการดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครต้องจัดทำในเขตกรุงเทพมหานคร ถ้าจะไปทำนอกเขตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า “สหการ” มีฐานะเป็น นิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ในกรณีที่จำเป็นกรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง แทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน
- นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ใน

การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และ 17 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย ดังนั้น บทบาทของกรุงเทพมหานครจึงมีผลต่อการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

7. กรรมการชุมชน

7.1 ความหมายของกรรมการชุมชน

ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534

กรรมการชุมชนเป็นตัวแทนสมาชิกชุมชน ซึ่งสมาชิกชุมชนเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนนั้น และชุมชนตามความหมายของระเบียบดังกล่าว คือชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เกษะชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมือง ที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร

ในชุมชนหนึ่งให้มีกรรมการชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยชุมชนละ 7 คน ถ้าชุมชนใดมีจำนวนราษฎรเกิน 140 ครอบครัว ให้มีการเลือกกรรมการชุมชนนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุก 20 ครอบครัว เศษของ 20 ถ้าเกิน 10 ให้นับเป็น 20 แต่ทั้งนี้เมื่อรวมกรรมการชุมชนทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินจำนวน 25 คน

กรรมการชุมชนดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 2 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง การกำหนดวันรับสมัคร วันเลือกตั้ง สถานที่รับสมัครเลือกตั้ง และสถานที่เลือกตั้ง ให้ทำเป็นประกาศของผู้อำนวยการเขต

หากในชุมชนใด ถ้ามีผู้สมัครไม่เกินจำนวนกรรมการชุมชนที่กำหนดไว้ให้ถือว่าผู้สมัครได้รับเลือกตั้งโดยไม่มีการเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการเขตจัดทำประกาศแต่งตั้ง และถอดถอนกรรมการ และเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในบัตรประจำตัวกรรมการชุมชน

คณะกรรมการชุมชนประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆดังต่อไปนี้

- 1) ประธานกรรมการ
- 2) รองประธานกรรมการ

- 3) เลขานุการ
- 4) เกร็ดญิก
- 5) นายทะเบียน
- 6) ประชาสัมพันธ์
- 7) ตำแหน่งอื่นใด ตามที่คณะกรรมการชุมชนเห็นสมควรแต่งตั้ง

7.2 คณะกรรมการชุมชนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 7.2.1 ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- 7.2.2 ประสานงานและดำเนินงานร่วมกับหน่วยราชการ องค์กร และหน่วยงานเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชุมชน
- 7.2.3 พัฒนาชุมชนทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- 7.2.4 เสริมสร้างความสามัคคี และการมีวินัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชน
- 7.2.5 ส่งเสริมวัฒนธรรม ศีลธรรม และประเพณีอันดีงาม
- 7.2.6 ดูแลรักษาทรัพย์สินของชุมชน และสาธารณสมบัติ
- 7.2.7 เผยแพร่ผลงาน ติดตาม และรายงานการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชนต่อผู้อำนวยการเขต
- 7.2.8 แต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมเป็นที่ปรึกษา หรือคณะทำงานในฝ่ายต่างๆ

7.3 หน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการชุมชนตำแหน่งต่างๆ

7.3.1 ประธานกรรมการชุมชน มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเรียกประชุม คณะกรรมการชุมชน และเป็นประธานในที่ประชุม ควบคุมดูแลการติดตามผลการดำเนินงานของ กรรมการและเจ้าหน้าที่ เป็นตัวแทนของคณะกรรมการชุมชนในการติดต่อประสานกับหน่วย ราชการ องค์กร และหน่วยงานเอกชนต่างๆ หน้าที่อื่นๆตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว หรือ ที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.3.2 รองประธานกรรมการชุมชน มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดย ทำหน้าที่ แทนกรรมการชุมชนในกรณีที่ประธานกรรมการชุมชนไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.3.3 เลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเตรียมการนัดประชุม และจัดระเบียบวาระการประชุม จดรายงานการประชุม จัดเก็บและดูแลรักษาเอกสารของคณะกรรมการชุมชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.3.4 เภรณญก มีหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยจัดทำบัญชีรายรับ- รายจ่าย รับผิดชอบเก็บรักษาเงินสดไม่เกิน 1,000 บาท หากเกินกว่าจำนวนนี้ให้นำฝากธนาคารภายใน 7 วัน ในนามของชุมชน ฝากและถอนเงิน สำหรับกรณีการถอนเงินให้ลงนามร่วมกับผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการชุมชนอีก 2 คน จ่ายเงินตามที่คณะกรรมการชุมชนมีมติอนุมัติ เว้นแต่กรณีฉุกเฉินให้ประธานกรรมการชุมชนมีอำนาจสั่งจ่ายได้ไม่เกิน 1,000 บาท แล้วให้รายงานต่อที่ประชุมในการประชุมครั้งต่อไป จัดทำทะเบียนทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการชุมชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานคณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.3.5 นายทะเบียน มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยจัดทำแผนที่ชุมชน สำรวจ และจัดทำทะเบียนข้อมูลประชากรในชุมชนให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.3.6 ประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยจัดทำและเผยแพร่ข่าวสารต่างๆ ประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา รับเรื่องราวร้องทุกข์และรวบรวม ปัญหาต่างๆของชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการชุมชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานกรรมการชุมชนมอบหมาย

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องพัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประยุทธ ปรีชาภรณ์ (2522 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ระหว่างพุทธศักราช 2475 – 2500 พบว่า การปกครองของไทยสมัยโบราณมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ อิทธิพลสำคัญที่มีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นคือการปฏิวัติ การปฏิวัติพุทธศักราช 2475 ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัชกาลที่ 7 จัดตั้งไว้หยุดชะงัก แต่ได้รับการพัฒนาขึ้นอีกโดยแนวความคิดของคณะราษฎร ที่ต้องการให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง และต้องการให้ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประชาชนมีอุดมคติในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมีการปฏิบัติบ่อยครั้ง ซึ่งเมื่อเกิดการปฏิบัติครั้งใด รัฐบาลจะเข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนอยู่ในขอบเขตจำกัด ทัศนคติของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชโลธร ฝาโคตร (2521 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะพุทธ-ศักราช 2517 – 2519 : ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ พบว่า ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน และในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ แต่ผลการศึกษาไม่ยอมรับในสมมติฐานที่ว่า นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละชุดมิได้กระทำสัมพันธ์ติดต่อกัน

ร.ท.ทินภัทร กำลังเอก (2521 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แนวความคิดในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นไทย (2518-2521) พบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาในการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติที่ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง การมีอำนาจอิสระในด้านการบริหารและมีอิสระพอสมควรในการบริหารการคลัง กล่าวคือประชาชนไทยเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก รัฐบาลเข้าควบคุมการบริหารงานจนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการกำหนดรายได้รายจ่าย ตลอดจนการควบคุม และการตรวจสอบการใช้จ่ายของท้องถิ่น

ส่วนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเวลาดังกล่าว ไม่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ แต่การจะเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นควรคำนึงถึงปัญหาพื้นฐานของประชาชน อันได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ และการศึกษา นอกจากนั้นการพิจารณาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างควรคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ความเป็นประชาธิปไตย และควรมีประสิทธิภาพ

ว่าที่ ร.ต.สุคิด ลั่นชัย (2526 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย พบว่า ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีจิตใจที่สนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย มีทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง และยังไม่

ไม่เห็นคุณค่าของประชาธิปไตย ข้าราชการปกครองจึงต้องมึนบทบาทในการปลูกฝังและพัฒนา
อุดมการณ์การเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันข้าราชการกลุ่มนี้ยังเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความสำคัญทาง
การเมืองต่ำมาก ขาดความรู้ลึกในประสิทธิภาพทางการเมือง และมองไม่เห็นความสำคัญของการ
ปกครองท้องถิ่น ประชาชนจึงมีความรู้สึกเฉยชาต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ข้าราชการ
ปกครองจึงต้องให้การศึกษาอบรม ชี้นำ และกระตุ้นจิตใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้า
ไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ร.ต.สมิทร กิจหาหาญ (2536 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของงานพัฒนาชุมชน
ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่าจากผลของการศึกษาการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของ
กรมการพัฒนาชุมชนและผลการวิเคราะห์ความเห็นของกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ทำให้เห็น
แนวโน้มได้ว่าการพัฒนาชุมชนนี้มีบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทได้รู้จักและม
ีความคุ้นเคยต่อการปกครองตนเอง วิธีการพัฒนาชุมชนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทดลองฝึกหัด
ปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเองเพื่อให้เกิดความเคยชิน หากจะยกฐานะท้องถิ่นที่ได้มีการ
พัฒนาชุมชนแล้วขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็อาจทำได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น

กอบชัย บุญอรณะ (2532 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต
ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปนคร พบว่า ไม่มีสภาเขตใดจาก 3 สภาเขตที่เป็นตัวอย่างจะ
สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างครบถ้วนทุกข้อ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดตาม พ.ร.บ. แต่จากการศึกษา
จะเห็นได้ว่า สภาเขตที่เป็นตัวอย่างของการศึกษานี้ก็สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ครบถ้วนตาม
เจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น คือ สามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ และช่วยตอบสนอง
ความต้องการของท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของฝ่ายบริหารระดับต่างๆ ได้มาก และยังเป็นที่พักผ่อนและ
พัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

สุรพล สายพันธ์ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการปกครอง
ตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่า
ราชการและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2518) พบว่า การเลือกตั้งเป็นไปตาม
หลักการและวิธีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่าง
เต็มที่ ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงและทางอ้อม การสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง
ปรากฏว่ามีผู้สนใจสมัครมาก ผู้สมัครมีนโยบายเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวของท้องถิ่น แต่ประชาชน
กลับมาใช้สิทธิเพียงเล็กน้อย

เหตุผลที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมากเนื่องจากโครงสร้างทางสร้างทางสังคมของกรุงเทพมหานคร ที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างกันและขาดความผูกพันต่อท้องถิ่น ประกอบกับความเคยชินกับการถูกปกครอง ขณะเดียวกันการเป็นเมืองธุรกิจทำให้มีการในการประกอบอาชีพมากกว่าจะเห็นความสำคัญของการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง กรุงเทพมหานครเองก็ขาดการประชาสัมพันธ์เท่าที่ควรที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้นภาพพจน์ของนักการเมืองที่มุ่งแสวงประโยชน์ตน ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อการเมือง

สนธิ ขาวสอาด (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัย สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีโครงการประปาหมู่บ้าน ทั้งด้านผู้นำทางสังคมและผู้นำในครอบครัว ปัจจัยด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในด้านการนิเทศงาน ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสาธารณะท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในขบวนการพัฒนาท้องถิ่นนั้น เป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย คู่กันเคยกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน และเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งจะเป็ปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของประชาชน ในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ (2533 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทการสำรวจประชามติในฐานะข่าวสารทางเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พุทธศักราช 2533 พบว่า โดยทั่วไปลักษณะทางประชากร ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และความถี่ในการเปิดรับข่าวสารการเมืองมีความสัมพันธ์กับระดับการรับรู้การสำรวจประชามติของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยทางด้านระดับการศึกษาและความถี่ในการเปิดรับข่าวสารการเมืองของบุคคล จะมีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการรับรู้การสำรวจประชามติในระดับค่อนข้างสูง กล่าวคือ บุคคลที่มีระดับการศึกษาสูง หรือมีความถี่ในการเปิดรับข่าวสารการเมืองสูง มีแนวโน้มที่จะมีระดับการรับรู้การสำรวจประชามติสูงขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าระดับการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนในระดับค่อนข้างสูง กล่าวคือ ประชาชนที่มีระดับการรับรู้การสำรวจประชามติสูง มีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสูงขึ้นด้วย

เอกศักดิ์ ยุคตะนันท์ (2546 : บทคัดย่อ) กล่าวว่า การศึกษาเพื่อพัฒนาต้นแบบของกิจกรรมเพื่อการปลูกฝังทัศนคติและวิถีชีวิตสำหรับชุมชนประชาธิปไตยในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา พบว่า มีปัญหาหลักสองประการ คือ หนึ่ง เป็นกิจกรรมที่มีครูเป็นศูนย์กลางและเน้นการศึกษาในเชิงข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการในการจัดการปกครอง มากกว่าที่จะเน้นความ

เข้าใจถึงหลักการทางปรัชญาและหลักการทางศีลธรรมที่รองรับระบอบประชาธิปไตย สอง แม้ว่าโรงเรียนอาจจะจัดให้มีกิจกรรมการปกครองตนเอง แต่ก็ยังเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงในรูปแบบ เพราะนักเรียนที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนหรือเป็นประธานนักเรียน ก็มีหน้าที่เฉพาะเท่าที่ทางโรงเรียนกำหนดให้ คือ เป็นตัวแทนของครูในการปกครองนักเรียน และไม่ได้ทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้นักเรียนเลย และในการศึกษา “คู่มือการจัดกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องวิถีชีวิตประชาธิปไตย และการเลือกตั้งระบบใหม่” ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตีพิมพ์ในปี พ.ศ.2543 พบว่า หนึ่งในเป้าหมายให้การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยที่เน้นแต่เพียงเรื่องของรูปแบบการปกครองและตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่มีการให้ความรู้ในเรื่องแนวคิดทางปรัชญาที่รองรับวิถีคิดแบบประชาธิปไตยพร้อมกันไปพร้อมกันด้วยเลย สอง แอบซ่อนแนวคิดแบบอนุรักษนิยมและระบอบกษัตริย์นิยม คือ พยายามบิดเบือนความหมายของประชาธิปไตยให้สนับสนุนความสัมพันธ์ทางสังคมแบบผู้น้อยผู้ใหญ่ แอบอ้างว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดจากเมตตาของพระมหากษัตริย์ และพยายามนำเอาคุณลักษณะที่เป็นค่านิยมที่สนับสนุนความสัมพันธ์ในสังคมแบบอุปถัมภ์นิยมดั้งเดิมของไทยเข้ามาประสมประสานกับคุณลักษณะที่เป็นค่านิยมแบบประชาธิปไตย ทั้งที่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน สาม ไม่ได้มีการนำเสนอกิจกรรมการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากชีวิตจริงของนักเรียน อย่างมีสาระสำคัญประการใดเลย

ร้อยตำรวจเอกศึกษา อุ๋นเจริญ (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการใช้อำนาจการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจทางปกครอง พบว่า การใช้อำนาจทางปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตยมีผลผูกพันกัน ถ้าการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยมั่นคงยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตประพฤติกมิชอบในวงราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ และการเมืองให้มีความโปร่งใส

สมศักดิ์ หนูสนิท (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการพัฒนาทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย พบว่า การแทรกแซงทางการเมืองของทหารตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นับตั้งแต่ยุคคณะราษฎรจนกระทั่งประชาธิปไตยทุนอุปถัมภ์ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย เพราะที่ผ่านมาผู้นำทหารใช้วิธีการทำรัฐประหาร (Coup d'Etat) เป็นช่องทางเข้าสู่อำนาจ การทำรัฐประหารมีผลต่อความเข้มแข็ง ความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมืองไทย โดยผู้นำทหารได้เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยเป็นผู้นำพรรคเสียเอง เพื่อเป็นเครื่องมือไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้ ประกอบกับการแทรกแซงทางการเมืองของทหารไม่ได้ถูกต่อต้านจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ เพราะลักษณะคนไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบยอมรับอำนาจ

รัฐบาลแม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองแต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองจะมีก็เพียงคนหมู่น้อยเท่านั้น แต่ในการแทรกแซงทางการเมืองของทหารในปัจจุบันจะกระทำได้ลำบากมากขึ้น เพราะสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ และความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน บทบาททางการเมืองของทหารจึงมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่เพียงทหารอาชีพเท่านั้น

วัชรินทร์ ปัญญาประเสริฐ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องพุทธศาสนากับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย พบว่า คำสอนในพุทธศาสนามีได้เน้นว่าจะต้องจัดการปกครองในรูปแบบใด แต่เน้นไปที่ผู้ปกครองจะต้องยึดมั่นในศีลธรรม และในคำสอนต่างๆ มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาตัวบุคคลมากกว่าระบบ โดยเชื่อว่าเมื่อทุกคนเป็นคนดี สังคมจะดีขึ้นไปด้วย ในขณะที่เดียวกันพุทธศาสนามีลักษณะเป็นศาสนาทางปัญญาจึงไม่มีข้อกำหนดเรื่องการปฏิบัติที่เคร่งครัดและเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งที่มีผลให้พุทธศาสนาดูเสมือนขาดความจริงจัง ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย ซึ่งรวมไปถึงความเชื่อเรื่องบุญกรรมที่กล่าวไว้ในคำสอน ทำให้ความกระตือรือร้นในการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย

โดยสรุป การพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ได้รับการพัฒนาจากแนวคิด ที่ต้องการให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง และต้องการให้ประเทศมีการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ซึ่งสิ่งที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อุดมคติ และทัศนคติของประชาชน นโยบายการกระจายอำนาจ และระบบการเมืองที่อ่อนแอ ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมาก องค์กรท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ข้าราชการปกครองต้องให้การศึกษาอบรม ชี้นำ และกระตุ้นจิตใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยการพัฒนาชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จัก และคุ้นเคยต่อการปกครองตนเอง การทำงานของสภาเขต การเลือกตั้ง การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ รวมถึงบทบาทการสำรวจประชามติหรือการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในฐานะที่เป็นข่าวสารการเมืองรูปแบบหนึ่งมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจ และมีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งมากขึ้น ซึ่งบทบาทในเรื่องดังกล่าว อาจจะช่วยระดมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาคำจำกัดความของพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองในระดับสูง ก็มีผลทำให้พัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นสูงตามไปด้วย ผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายได้ดังนี้

การพัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จากการที่ประชาชนรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ ตอบสนองต่อโครงการพัฒนา รู้จักสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา โดยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อประชาชนมีระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับสูง ก็มีผลทำให้พัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นสูงตามไปด้วย ดังนั้นบทบาทของ กรุงเทพมหานครจึงมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น