

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองภาคประชาชน เป็นแนวคิดทางการเมืองที่สำคัญในกระแสของการปฏิรูปการเมืองไทยภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนรูปของประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ข้อบกพร่องและจุดอ่อนต่างๆ ของการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยขาดประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผลและขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน

การที่จะมาเป็นการเมืองภาคประชาชนได้ จะต้องผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதทางการเมืองซึ่งเพลโต (Plato) นักปรัชญาการเมืองสมัยกรีกโบราณ กล่าวถึงการให้การศึกษาและการให้ประสบการณ์แก่เด็กในนครรัฐว่าเป็นช่องทางหรือวิธีการสร้างค่านิยมความเป็นพลเมืองที่เหมาะสม เพลโตจึงได้วางโครงการฝึกอบรมคน เพื่อให้เป็นพลเมืองที่มีค่านิยมและมีความโน้มเอียงพื้นฐานที่สอดคล้องกับบทบาทที่เขาจะมีส่วนร่วมในนครรัฐ ซึ่งจะเป็นบทบาทที่แตกต่างกันไป โดยเพลโต อธิบายว่า ค่านิยมของพลเมืองนั้น มีความเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความเป็นระเบียบของสถาบันทางการเมืองด้วย ในทำนองเดียวกัน อริสโตเติล (Aristotle) ศิษย์เอกจากสำนักวิชาการอะแคเดมี (Academy) ของเพลโต ก็กล่าวเน้นว่า กระบวนการให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) เป็นกระบวนการสร้างค่านิยมและความโน้มเอียงทางการเมือง (Dawson and Prewitt, 1969: 6-7)

นอกจากการกล่อมเกลาททางการเมืองแล้วปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมทางการเมือง เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมของบุคคลในแต่ละสังคมที่มีต่อวัตถุและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง โดยวัฒนธรรมการเมืองมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล/กลุ่มบุคคลที่มีต่อการเมืองในรูปแบบวัตถุทางการเมืองต่าง ๆ (Political objects) ได้แก่ สถาบันทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง อุดมการณ์ ลัทธิการเมือง นโยบายสาธารณะรวมทั้งนักการเมือง เป็นต้น นั่นเป็นผลมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลาท

การเมืองที่เริ่มต้นดำเนินการมาตั้งแต่ในระดับครอบครัว กลุ่มเพื่อน สถาบันการศึกษา สถานประกอบการอาชีพ และสื่อมวลชนในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสาร ระบบความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมือง ภายใต้ระบบการให้การเรียนรู้และประสบการณ์ทางการเมือง ดังนั้น การอบรมกลุ่มคนหลากหลายทางการเมืองโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ทางสังคมนั้นจึงเป็นการหล่อหลอม สร้าง เปลี่ยนแปลงและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีการดำเนินการในลักษณะของความต่อเนื่องและมีความพลวัต (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน: 2548)

ที่ผ่านมการเมืองของไทย ในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบการเมืองที่อ่อนแอล้มลุกคลุกคลานและไร้ประสิทธิภาพ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญก็คือ การปฏิรูปการเมืองไทยให้เป็นการเมืองของพลเมือง หรือการเมืองภาคประชาชน โดยภาพรวมแล้วจุดหมายปลายทางของการเมืองภาคประชาชนก็คือการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยให้เป็นระบอบการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงนั่นเอง

การเมืองภาคประชาชนจึงแตกต่างไปจากระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนทั้งในเชิงหลักการและวิธีการเมือง คือ การเมืองภาคประชาชนต้องยึดมั่นหลักพื้นฐานของอำนาจที่ว่า “ประชาชนในฐานะพลเมือง คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตย” การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อยู่เสมอ แม้ว่าในทางปฏิบัติประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนของตนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตามหลักการนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

การเมืองภาคประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็คือการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถมีบทบาทที่สำคัญทางการเมืองในทางตรง คือ บทบาททางการเมืองของประชาชนในส่วนของกรริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) นโยบาย และ กฎหมาย การลงประชามติ (Referendum) นโยบาย และกฎหมาย การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) นโยบายและกฎหมาย และการถอดถอน (Recall)

ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือทำอย่างไรจึงจะแก้ไขปัญหาคความล้มเหลวของระบบการปกครองโดยผู้แทน ผู้วิจัยมีแนวคิดว่า ต้องทำให้การเมืองการปกครองของไทยโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นให้เป็นการเมืองที่สามารถสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาล ต้องเป็นการเมืองที่มีจุดหมายทิศทางและวิสัยทัศน์ ผู้การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนซึ่งหมายถึงเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้ระบอบการเมืองการปกครองเป็นการเมืองภาคประชาชน

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลมีความเข้มแข็งจึงต้องมีการสร้างการเมืองภาคประชาชนในรูปแบบของ “ประชาธิปไตยโดยตรง” โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปแบบต่างๆ เช่น

1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นหลักในการจัดทำนโยบายแผนพัฒนาท้องถิ่นกิจกรรมโครงการ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ
 2. เทศบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ร่วมคิดร่วมตัดสินใจดำเนินการ และร่วมประเมินผลรวมทั้งติดตามผล
 3. เทศบาลจะต้องเปิดโอกาสโดยวิธีการทำประชาพิจารณ์ เวทีประชาคมโดยเทศบาลซึ่งประชาชนชุมชนจัดดำเนินการกันเอง เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถึงเวทีจัดทำแผนชุมชนแต่งตั้งตัวแทนประชาชนประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้
 4. เทศบาลจัดกิจกรรมให้ครอบคลุมทุกเพศทุกวัยบนฐานการไม่เลือกปฏิบัติ
 5. เทศบาลมีการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
 6. เทศบาลจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผล คัดสรรเลือกแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นมีการกระตุ้นให้ประชาชนใช้สิทธิของตนเองอย่างถูกต้อง
 7. เทศบาลต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลและสร้างสรรค์กระบวนการกระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม
 8. เทศบาลต้องส่งเสริมแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นฐานคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการกระตุ้นให้ประชาชนใช้สิทธิของตนเองได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม
- การปกครองท้องถิ่น (Local self - government) หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองโดยอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะอย่างน้อย 4 ประการ คือ
- เป็นนิติบุคคล
 - ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
 - มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง
 - มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของประชาชนเพื่อเพิ่มศักยภาพของกลุ่มภาคประชาชน เช่น ส่งเสริมพัฒนาความรู้เพื่อพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มต่างๆ จัดกิจกรรม โครงการร่วมกันระหว่างภาค

ส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ พัฒนาศักยภาพที่มีความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตเพื่อประยุกต์ความรู้ที่ได้สู่การปฏิบัติจริง ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติ มีการอบรมและพัฒนาศักยภาพประชาชนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและทั่วถึง เช่น การจัดอบรมนักวิจัยชุมชน การจัดอบรมด้านอาสา การอบรมให้ชุมชนเรียนรู้บทบาทหน้าที่ของตน

การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นความจำเป็นทางการเมือง(political necessity) ของประชาชนในระดับรากหญ้า หากต้องการรักษาสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมของตนเอง (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล 2548: 16) ดังเห็นได้จากการศึกษาของประภาส ปันตบแต่งและคณะ ที่พบว่าในระหว่างปี 2531-2535 ในบรรดามติของคณะรัฐมนตรีจำนวน 2,294 มติ มีเพียง 46 มติ หรือร้อยละ 2 เท่านั้นที่เป็นการพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชน ในขณะที่เกือบทั้งหมดเป็นประเด็นของกลุ่มทุนไทย และต่างชาติ ตลอดจนประเด็นจากระบบข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ (ประภาส ปันตบแต่งและคณะ 2545: 38) ดังนั้นการปกครองตนเองของประชาชน จึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะจะทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งต่างจากแต่ชนชั้นปกครองและกลุ่มผู้กุมอำนาจ ซึ่งทำเพียงเพื่ออำนาจและผลประโยชน์ของตนเท่านั้น

เทศบาลตำบลซำหม้อทอด ตั้งอยู่ที่ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ มีพื้นที่จำนวน 7.68 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552 (ข้อมูลจาก สำนักทะเบียนกรมการปกครอง www.Dopa.go.th) คือ ชาย จำนวน 4,616 คน หญิง จำนวน 4,787 คน รวมจำนวน 9,403 คน โดยมีความหนาแน่นของ ประชากร จำนวน 1,432.29 คน/ตารางกิโลเมตรซึ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะมีความเหมาะสมในการสร้างการเมืองภาคประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ทำนองเดียวกับประชาชนชาวเอเธนส์ในนครรัฐเอเธนส์ของกรีกโบราณได้ เพราะมีขนาดพื้นที่และประชากรไม่มาก อีกทั้งในอดีตที่ผ่านมาเทศบาลตำบลซำหม้อทอดยังไม่มีการเมืองภาคประชาชนเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ ทำให้การพัฒนาในด้านต่างๆมีข้อจำกัด จึงควรที่จะสนับสนุนให้มีการเมืองภาคประชาชนในเทศบาลตำบลซำหม้อทอดดังกล่าว

ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษากระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชนในเทศบาลตำบลซำหม้อทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อที่ได้เป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตยท้องถิ่นต่อไป โดยเฉพาะในระดับเทศบาลตำบล ซึ่งยกฐานะมาจากสุขาภิบาลเดิมตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 เป็นการศึกษากลุ่มการเมืองในระดับเล็กกว่าเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ซึ่งการศึกษาในระดับนี้ยังไม่มีมากนัก ขณะเดียวกัน ก็ต้องการที่จะอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ตลอดจนศึกษาการดำเนินการ

ทางการเมืองของชนชั้นนำในท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาแนวทางการสร้างการเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป เพื่อที่จะนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งในการทำความเข้าใจและเป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นให้มีการพัฒนาการทางการเมืองที่ดีขึ้น

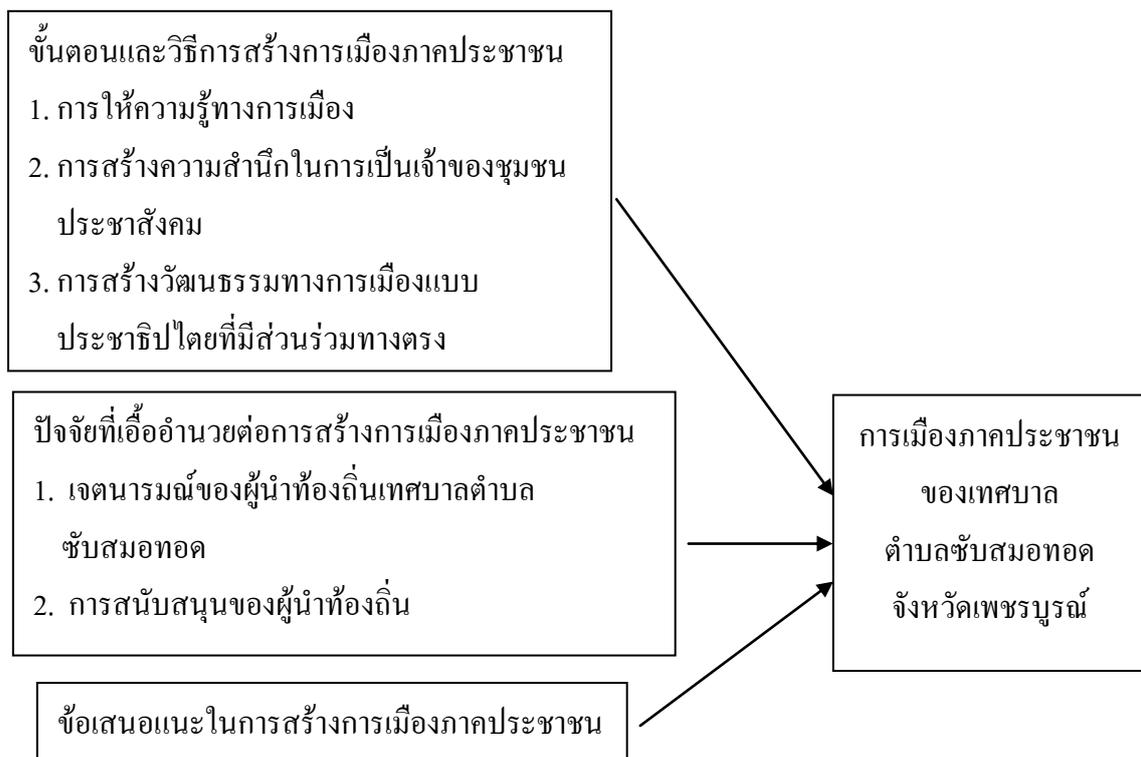
2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาขั้นตอนและวิธีการในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

2.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

2.3 หาแนวทางข้อเสนอแนะในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษากระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 ขอบเขตด้านประชากร ประชากรในการศึกษาวิจัย ครั้งนี้ คือ ผู้นำในเทศบาลตำบลชัยสมอทอด กลุ่มที่หนึ่ง ผู้นำฝ่ายบริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลตำบลชัยสมอทอด จำนวน 4 คน กลุ่มที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลชัยสมอทอด จำนวน 12 คน และกลุ่มที่สาม ตัวแทนภาคประชาชน ได้แก่ ประธานชุมชนหรือกรรมการชุมชนเขตเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 10 คน

4.3 ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้ ทำการวิจัยในห้วงเวลา เดือน ตุลาคม 2552 - กันยายน 2553

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การเมืองภาคประชาชน หมายถึง การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมทางตรงใน 4 ด้าน (1) การริเริ่มเสนอนโยบาย/กฎหมาย (2) การตรวจสอบการทำงาน (3) การทำประชาพิจารณ์ (4) การถอดถอน ออกจากตำแหน่ง

5.2 ขั้นตอนการสร้างการเมืองภาคประชาชน หมายถึง การวางแผน และการกำหนดนโยบายร่วมกัน ของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลตำบลชัยสมอทอด

5.3 วิธีการสร้างการเมืองภาคประชาชน หมายถึง แนวทางวิธีการดำเนินการ ใน 3 ด้าน คือ 1) การให้ความรู้ทางการเมืองโดยการสร้างทีมงานจัดทำหลักสูตรการอบรมให้ความรู้ทางการเมือง 2)การสร้างความสำนึกทางการเมืองในการเป็นเจ้าของชุมชนให้เข้มแข็งตามแนวคิดประชาสังคม (Civil Society) และ3)การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางตรง

5.4 ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชน หมายถึง พื้นฐานทางการเมืองอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะส่งผลต่อกระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชน ได้แก่ เจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด คือ นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ที่จะผลักดันกระตุ้นให้มีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนแปลง

5.5 ข้อเสนอแนะในการสร้างการเมืองภาคประชาชน หมายถึง ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นประเด็นหลักๆเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนในเชิงปฏิบัติการเป็นการเมืองที่ทำให้ความสนใจประชาชนเป็นตัวแสดงหลักโดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง มีการเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะครอบงำของรัฐรวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนได้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงขั้นตอนในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

6.2 ทำให้ทราบถึงวิธีการในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

6.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

6.4 ทำให้ทราบแนวทางข้อเสนอแนะในการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์

6.5 สามารถนำผลการวิจัยที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลชัยสมอทอด อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์