

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการจัดการปกครองภาครัฐ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือเป็นการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยอำนาจความรู้และความสามารถของในท้องถิ่นเองเป็นการพัฒนาชีวิตมนุษย์ การเคารพและมีความเชื่อมั่นว่าทุกชีวิตและทุกท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ การปกครองระบอบนี้รัฐมีหน้าที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุดเท่าที่เป็นได้ วิธีส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังกล่าว ส่วนหนึ่งกระทำโดยการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นผู้จัดดำเนินการปกครองท้องถิ่น ในการดำเนินการเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองทั้งในด้านการเมือง (politics) และการบริหาร (administration) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เรียนรู้การปกครองระดับท้องถิ่นโดยการกระทำด้วยตนเอง ซึ่งจะมีผลให้เกิดความชำนาญ และความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติในอนาคตต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่รับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตย ที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติต่อไป

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 ที่ว่าด้วยเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 ได้กล่าวถึงการให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (16) ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่า

เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด นับเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, 2542, หน้า 52 - 54 ; สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ, 2544, หน้า 10)

การบริหารการปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารงานรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการบริหารงานหรือองค์กรใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะมีความเล็กหรือใหญ่แค่ไหน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานหรือองค์กรนั้น ๆ เทคนิคหรือวิธีการที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ก็คือใช้วิธีการประสานงานและการควบคุมเพื่อให้กระบวนการดำเนินงาน การใช้เงิน และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม การประสานงานและการควบคุมจะต้องตั้งอยู่บนหลักประโยชน์ร่วมกัน เพื่อช่วยให้เกิดความประหยัด ลดความขัดแย้ง เกิดความเข้าใจร่วมกันในการทำงานการบริหารท้องถิ่นได้พยายามที่จะส่งเสริม สนับสนุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามหลักที่ว่า คนในท้องถิ่นย่อมจะรู้สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด

ดังนั้น ในประเทศต่าง ๆ จึงได้ยอมรับว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการบริหารของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ โดยเฉพาะในการบริหารการปกครองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนถือว่าเป็นหัวใจและเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดที่จะทำให้กระบวนการต่าง ๆ ดำเนินการไปได้ ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระดับประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การเลือกสรรบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนการเสนอปัญหาและความต้องการ การตรวจสอบควบคุมการบริหารงาน หรือแม้กระทั่งสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือตัวแทนที่เลือกเข้าไปได้ หากประชาชนไม่กระตือรือร้นตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่รัฐกระจายไปให้ประชาชนก็จะกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มผู้นำกลุ่มเดียวเท่านั้น ประชาชนจะไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรจากการกระจายอำนาจเลย การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากหลักการบริหารการจัดการที่ดีหรือตามหลักธรรมรัฐ ก็ได้พูดถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะกล่าวถึงหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าแล้ว (อรุณ นวลเดช, 2539, หน้า 12)

การที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ เป็นการนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงเป้าหมาย เกิดความชอบธรรม อันนำมาซึ่งประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังถือได้ว่าเป็นบันไดขั้นแรกของการชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับสูง ๆ ขึ้นไปอีกด้วย

สำหรับการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบขององค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากเท่าใด ก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางที่ประชาชนต้องการมากขึ้นเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน คือประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การบริหารท้องถิ่นเท่าที่ควร ขาดความตระหนักถึงคุณค่า และความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยหลายฉบับที่พบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก และระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง (บุญยัง โหมคเทศน์, 2530; วิทยา บุญยเวชชิน, 2543)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งจะเป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากยิ่งขึ้นต่อไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ตามตัวแปร เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และระยะเวลาที่พักอาศัยอยู่ในชุมชน

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน
5. ประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน

6. ประชาชนที่มีระยะเวลาที่พักอาศัยอยู่ในชุมชนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในทางการเมืองแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ประชากรที่ทำการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิในการเลือกตั้ง จำนวน 5,807 คน
2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
 - 2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และระยะเวลาที่พักอาศัยอยู่ในชุมชน
 - 2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ การมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกของประชาชน
3. ระยะเวลาเริ่มศึกษา ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2551 ถึง เดือนพฤษภาคม 2552

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในกิจกรรมทางการเมืองการบริหารการปกครองท้องถิ่นอันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลมาให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครอง ได้แก่
 - 1.1 การเลือกตั้ง (election) หมายถึง การที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารการปกครองตนเอง นอกจากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วประชาชนยังสามารถแสดงการมีส่วนร่วมลักษณะการเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้งได้
 - 1.2 การมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง (party activity) หมายถึง การที่ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นผู้ทำงานช่วยเหลือพรรคการเมือง หรือเป็นผู้ให้การสนับสนุน
 - 1.3 การแสดงความคิดเห็น (public opinion) หมายถึง การแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของผู้นำท้องถิ่นในลักษณะการประชุมชี้แจงความคิดเห็น และการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ

1.4 การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) หมายถึง ประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่มีความคิดเห็นคล้าย ๆ กัน รวมตัวกันเป็นกลุ่มซึ่งสามารถต่อรองกับการเมืองได้

1.5 การแสดงออกของประชาชน (direct action) หมายถึง การที่ประชาชนดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องความต้องการซึ่งการแสดงออกนี้มีหลายวิธี เช่น การประท้วง, การเดินขบวน

2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีภูมิลำเนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

4. อายุ หมายถึง อายุนับตามปี พ.ศ. ที่เกิด และมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

5. สถานภาพทางสังคม หมายถึง สถานภาพที่ได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น โดยดูจากหน้าที่การงาน ตำแหน่ง รายได้ การศึกษา ความสามารถในการด้านต่าง ๆ ความสัมพันธ์กับบุคคลสำคัญต่าง ๆ

6. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับชั้นของการศึกษาที่ได้รับสูงสุดทั้งในระบบ และนอกระบบโรงเรียนของชุมชน

7. อาชีพ หมายถึง งานประจำที่คนในท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ถือปฏิบัติ

8. รายได้ หมายถึง รายได้จากการประกอบอาชีพของคนในองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่เป็นรายเดือนที่ยังไม่หักค่าใช้จ่าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

2. นำข้อมูลไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น