

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ผู้ศึกษาได้กำหนดแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอน

คำว่า “กระจายอำนาจ” (decentralization) กับ “การถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) เป็นคำที่ใช้กันบ่อยมากในลักษณะที่ใช้แทนกัน แต่ในความหมายที่แท้จริงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ การกระจายอำนาจ หมายถึง การปรับให้อำนาจของส่วนกลางลดลงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับส่วนต่าง ๆ ในสังคมใหม่ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลางใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในการกระจายอำนาจ สามารถกระทำได้หลายวิธี ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล) มากขึ้นหรือแปลงอำนาจและหน้าที่บางประการไปให้ท้องถิ่นทำหรือที่เรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือการที่รัฐให้อำนาจไปดำเนินการแทนรัฐในบางกิจกรรมหรือที่เรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือตั้งองค์กรอิสระรับผิดชอบเฉพาะภารกิจนั้นแทน

ส่วนการถ่ายโอนอำนาจ หมายถึง การโอนย้ายอำนาจบางประการของส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำอย่างเป็นอิสระ โดยที่ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่มิได้แยกเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งอำนาจในที่นี้ครอบคลุมถึงอำนาจการ

ตัดสินใจตามภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น อำนาจการบังคับบัญชาบุคลากรที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น รวมตลอดถึงอำนาจในการจัดหาและบริหารทรัพยากรเป็นเงินรายได้ วัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติภารกิจด้วย

ดังนั้น โดยความหมายของคำว่า “การโอนอำนาจ” หรือ (devolution) น่าจะตรงกับเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญมากที่สุด อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องการจะเน้นในที่นี้มากกว่านิยามของคำทั้งสองก็คือ การกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น ควรจะต้องครอบคลุมสิ่งต่อไปนี้

1. หน้าที่ที่จำเป็นและอยู่ในความสามารถของท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้เอง
2. อำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่กระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยมีการ แทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด
3. ทรัพยากรการบริหาร (คน เงิน ความรู้) ต่อการบริหารงานของท้องถิ่นให้เพียงพอ
4. การถูกตรวจสอบ การบริหารงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกกำกับ คุดูแลจากรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้และถูกตรวจสอบ จากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของท้องถิ่นโดยส่วนรวมและมีความโปร่งใส
5. การสร้างความพร้อม เป็นหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเร่ง การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถกระทำตามบทบาทที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลิขิต วีรเวศิน (2535, หน้า 3) ได้กล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากด้วย ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็น ฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจ

และยังได้มีนักวิชาการหลายท่าน เช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ ซึ่งทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น โดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็กระทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย ทำให้องค์การปกครอง

ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบ 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับที่สูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และพร้อมจะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ ด้วย

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยภาคการเมือง ภาคประชาชน และปัจจัยบริหารจัดการการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีใช้มองแต่เพียงเฉพาะด้านดีของการกระจายอำนาจเท่านั้น ในด้านลบของการกระจายอำนาจก็มีเช่นกัน หากไม่มีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนที่เหมาะสมกับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อาจก่อให้เกิดผลเสีย หรือความเสียหายแก่บ้านเมืองได้ เช่น ผู้ที่เข้ามาบริหารงานท้องถิ่นมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่น

ดังนั้น การเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นในการปฏิบัติบทบาทหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญพอ ๆ กับการถ่ายโอนงาน เงิน คน จากราชการส่วนกลาง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นการปกครอง ที่รัฐได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระจากอำนาจรัฐทั้งหมด และมีใช้เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐ คือรัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะมีต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

วิญญู ลังคนารักษ์ (2526, หน้า 9 อ้างถึงใน คารณี ศรีจันทร์อ่อน, 2544, หน้า 7) ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2 อ้างถึงใน คารณี ศรีจันทร์อ่อน, 2544, หน้า 7) ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway อ้างถึงใน ประทาน กองฤทธิศึกษากร, 2526, หน้า 40 - 41) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clarke อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526, หน้า 40 - 41) ให้ความหมายไว้ใน “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือขอบเขตแห่งใดเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติข้อบังคับสุขภาพ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มมองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์ครที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์ครฝ่ายบริหาร และองค์ครฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

เสน่ห์ จุย์โต (2538, หน้า 46 - 48) ได้สรุปทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 6 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสังคมวิทยา ปัจจัยทางสังคมวิทยามีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะเสริมสร้างจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับสังคมวิทยาเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น

โดยพยายามมุ่งเน้นว่า ความรู้สึกผูกพันในพื้นที่นั้น มักจะเกิดจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่นั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อที่จะสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น จึงได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ จะเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและสภาพของชุมชนนั้นๆ เช่น ในกรณีที่สภาพท้องถิ่นเป็นชุมชนชนบทก็จะมีผลทำให้ประชาชนมีวิถีชีวิตค่อนข้างยากจน ขาดการพัฒนาในด้านต่างๆ มากมาย แต่ถ้ามาพิจารณาในสภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง วิถีชีวิตของประชาชนก็จะเป็นแบบตัวใครตัวมัน ซึ่งในหลักการแล้วปัจจัยทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดบทบาทและหน้าที่ทางสังคม ซึ่งมีผลทำให้ลักษณะและประเภทของปัญหาและความต้องการของประชาชนต่างกัน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนทางเศรษฐกิจ โดยใช้พลังชุมชนในการพัฒนาตนเอง

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ จะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารการปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวาง แต่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย การจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อาจจะจะเป็นแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีความหนาแน่นของประชากรมาก ก็อาจเป็นไปได้ไปอีกแบบหนึ่งก็ได้ โดยทั่วไปสภาพภูมิศาสตร์นั้นมักจะมีการแบ่งอาณาเขตท้องถิ่นใน 3 ลักษณะ คือ เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง และเขตท้องถิ่นกึ่งชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งสภาพท้องถิ่นดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าเป็นการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลหรือส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ทั้งในแง่ของการจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง เป็นการพิจารณาว่าการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการประเด็นของการเมืองโดยตรง กล่าวคือการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการแสวงหาและใช้อำนาจท้องถิ่นนั้น ซึ่งคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมักจะได้รับการเลือกตั้ง

จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งที่มาของคณะผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่จะต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งได้แก่การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออกของประชาชน ระบบการปกครองท้องถิ่นจึงเกี่ยวข้องกับแนวคิดและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีผลให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร การบริหารการปกครองท้องถิ่นในอีกแง่มุมหนึ่งก็อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร กล่าวคือมีการจัดองค์การเกิดขึ้นตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งการบริหารองค์การดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยหลักการ แนวคิด หรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมาประยุกต์ใช้ ในอันที่จะบริหารหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครื่องมือหรือมรรควิธีในการบริหารการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

แนวคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากร หรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ
 - 3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
 - 3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยและเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2543, หน้า 24 - 25)

1. การปกครองท้องถิ่นมีความอิสระต่อการปกครองดังนี้ คือ เป็นรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
 3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองเพราะเกิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน
 4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
 5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต
 6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง
- การปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ยุคที่ 1**

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2499 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารส่วนท้องถิ่นไทย องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลได้ทดลองใช้สภาตำบลในระยะหนึ่ง ดังที่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ระบุว่า “เนื่องจากการปฏิบัติงานตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ได้รับผลดีเป็นอันมาก” จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น ทำให้ตำบลเป็นหน่วยปกครองโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ รายจ่ายของตน และดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดโดยอิสระ รวมทั้งมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่แน่ชัดตามที่กฎหมายปกครองกำหนดไว้

ในแง่ของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล มีลักษณะเป็นเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร สภาตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่ได้มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลนั้น คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกส่วนหนึ่ง และโดยการแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่ง สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ ครูใหญ่ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้แต่งตั้งเป็นกรรมการ

สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้านนี้เกิดจากความต้องการของ จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยไม่ยึดถือความต้องการของราชการ และให้การบริหารงานของตำบลเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

เมื่อสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลตามรูปแบบใหม่ต่างไปจากคำสั่งที่ 222/2499 หลายประการ คือ

1. กำหนดเป็นประธาน โดยตำแหน่ง (ไม่ใช่ นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) และมีรองประธานอีก 1 คน ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้เลือก
2. มีองค์เดียว มีใช้ 2 องค์กร คือ สภาตำบล และคณะกรรมการตำบล
3. คณะกรรมการตำบลมีแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองค่อนข้างแน่นอน คือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินรายได้จาก อบจ. เงินเรียไร หรือเงินที่ผู้มีอำนาจให้และรายได้ที่จัดหาเอง
4. สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีความเป็นอิสระมากกว่าสภาตำบล ตามคำสั่งที่ 222/2499 คือไม่มีข้าราชการ (ยกเว้นครูประจำตำบล) เข้าร่วมในคณะกรรมการสภาตำบล ทางราชการเพียงดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนเท่านั้น

5. ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เข้าเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ มีใช้เป็นการเลือกโดยนายอำเภอเช่นเดียวกับคำสั่ง 222/2499

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ประสบความสำเร็จในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ในปี พ.ศ. 2515 จึงถูกยุบเลิกไปโดยคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพุทธศักราช 2499 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 44 แห่งเท่านั้น นอกจากเทศบาลกับสุขาภิบาลแล้วก็ไม่มียังมีการปกครองระดับตำบลอีก รัฐบาลหันมาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาตำบลแทน

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ยุคที่ 2

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ได้กล่าวถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ซึ่งสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ดังนี้

1. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
2. สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ราษฎรจะเลือกผู้แทนมาจากหมู่บ้านละ 2 คน ให้อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี

2. การบริหารของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน (วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี) และเลขานุการ 1 คน (วาระการดำรง

ตำแหน่งคราวละ 4 ปี) ตำแหน่งทั้งสามดังกล่าว เว้นเลือกจากสมาชิกและจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในเวลาเดียวกันมิได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล
- ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น “ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537” ไว้ว่า

หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้แล้ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การปกครองในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1. สภาตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ พ.ศ. 2545 มีสภาดำบลทั่วประเทศ จำนวน 216 ตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และ พ.ศ. 2545 มีอยู่จำนวน 6,744 ตำบล โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (หรือตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและขื่อและเขต องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เพื่อรองรับอำนาจและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการให้คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มาตรา 72 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น ได้แก่ ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข เป็นต้น

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน ยุคที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอยู่หลายประเด็น ดังนั้นจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ขณะนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542 แล้ว ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (มาตรา 7) (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

- โครงสร้างบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (มาตรา 10) เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นของแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจะแต่งตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน คณะกรรมการบริหารจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และเลือกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหาร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะกาลกำหนดใน 4 ปีแรกให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง)

คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ขอบบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ มีดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.4.1 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.4.2 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.4.3 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.4 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.4.5 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรตามความจำเป็นและสมควร

2.5 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายไม่บังคับให้ทำ แต่อาจจะกระทำได้ มีดังต่อไปนี้

2.5.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร

2.5.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.5.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.5.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

2.5.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.5.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.5.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.5.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.5.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.5.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.5.12 การท่องเที่ยว

2.5.13 การผังเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การที่ประชาชนที่อยู่ร่วมกันในชุมชน แสดงออกถึง ความประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมให้ความร่วมมือ เพื่อให้กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมได้รับการ แก้ไขหรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนที่ต้องดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันต่อไปโดยปกติสุข

ปัจจุบันวิถีชีวิตของประชาชนถูกกระทบกับสิ่งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ทำให้เกิดสถานการณ์ต่างคนต่างอยู่มุ่งหวังที่จะแก้ไข ปัญหาตนเองให้อยู่รอดไปในแต่ละวัน ไม่มีความสนใจต่อสังคมรอบข้าง ทำให้ปัญหาตามมาหลาย ด้านที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน ช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างตรงกับความต้องการของทุกคน

เพื่อที่จะได้แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอแนวคิด ของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมได้ดังนี้

การมีส่วนร่วมอีกนัยหนึ่งที่เน้นให้เห็นถึงการแสดงออก ซึ่งการร่วมกระทำโดยชัดเจน ดังที่ กรรณิกา ชมดี (2524, หน้า 11 - 13) ได้กล่าวว่า ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะ ของการเสียสละแรงงาน บริจาคเงิน วัสดุสิ่งของบำรุงรักษาสาธารณะประโยชน์ ร่วมประชุม ร่วมออมเงิน ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมสัมภาษณ์ ร่วมชักชวน ร่วมบริโภค ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้ใช้งาน ร่วมเป็นลูกจ้าง ร่วมเป็นสมาชิก เป็นต้น

ปัจจุบันนี้ ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนต่างมุ่งสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม (กรมการศาสนา, 2540, หน้า 22)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติงานบริหารงานราชการ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเพื่อต้องการบริการประชาชนแต่ประชาชนก็ยังมีอาการร้องเรียนและแสดงความไม่พึงพอใจต่อการทำงานของภาครัฐเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งภาครัฐตระหนักว่าการทุ่มเทพลังการต่าง ๆ โดยไม่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมด้วยเป็นการกระทำที่ทำได้ไปไม่ได้อีกแล้ว จึงได้มีแนวทางที่จะมอบงานบางส่วนให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนไปดำเนินงาน แนวความคิดนี้ต่างก็ได้รับการยอมรับและไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ จนใน ค.ศ.1992 ในการประชุมสุดยอดของโลก (earth summit) ณ กรุงเดอ จอนโร ได้มีความเห็นร่วมกันในการต่อสู้กับปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชากร และความยากจน จำต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา โดยมุ่งให้ระบบบริหารราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และตรวจสอบได้ ซึ่งทำได้โดยการปกครองโดยประชาชน (rule by the people) อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) มีความหมายหลากหลาย และใช้คำภาษาอังกฤษแตกต่างกัน เช่น popular participation, people participation และ public participation ซึ่งต่างก็มีเป้าประสงค์และเนื้อหาสาระไปในทางเดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการนิยามกันมากมายแต่บริบทของผู้ที่ศึกษา ดังต่อไปนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ สรุปได้ว่าการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยการกระทำการงานดังกล่าวในช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเหมาะสมกับทั้งกระทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ชัดว่าเชื่อถือไว้ใจได้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน สรุปว่าหมายถึง กระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างถึงใน พัฒนพงษ์ เลขะ โฆษ, 2539) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนสรุปได้ว่า คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติ และรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

เสนห์ จามริก (อ้างถึงใน อรอนงค์ ธรรมกุล, 2539) นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ โดยสรุปว่า คือการที่ประชาชนมีโอกาสอิสระปราศจากการแทรกแซง ครอบงำบังคับ ให้ได้พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดแจงใช้ควบคุม ระดมทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในชุมชน มาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคมเพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนอย่างเชื่อมั่นเพื่อเป้าหมายแห่งการพึ่งตนเองได้ในที่สุด

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543) สรุปว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในห้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ กระบวนการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน การใช้ประโยชน์และการประเมินผล

แนวคิดทฤษฎีและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในปัจจุบันประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเดียวยังไม่สามารถส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ทั่วถึง จึงมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร เพราะมีความเชื่อว่าโครงการของรัฐที่มีประชาชนเข้าร่วมจะคาดหมายได้ผลว่าจะประสบผลสำเร็จ

เมื่อไม่นานมานี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีข้อถกเถียงกันเพิ่มขึ้นในหมู่นักวิชาการว่า ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของหน่วยราชการ เพื่อให้ห้องค์การบริหารมีความรับผิดชอบต่อกลุ่มและประชาชนที่ตนเองรับใช้ และแนวโน้มการยอมรับแนวคิดนี้ไปใช้ในระบบการบริหารรัฐกิจให้เพิ่มขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารรัฐกิจถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในการทำสงครามกับความยากจน โดยมีแผนต่าง ๆ ถูกพัฒนาเหมือนการต่อสู้กับความยากจน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแพร่หลายไปสู่ภาคการศึกษาและกระจายสู่ภาคอื่น ๆ เป็นที่ยอมรับว่าผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในแผนต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยสำนักงานสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ (office of economic

opportunity) ทำให้เกิดการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของข้าราชการ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าการให้บริการแก่คนที่ยากจน

ระบบการมีส่วนร่วมนี้มีการใช้ชื่ออื่น ๆ มาก เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) การมีส่วนร่วมของลูกค้า (clientele participation) การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การมีส่วนร่วมที่เป็นไปได้สูงสุด (maximum democracy) และการกระจายอำนาจในเขตเมือง (urban democracy) ซึ่งเป่าประสงคข์ของชื่อต่าง ๆ ต่างก็เหมือนกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่การมีส่วนร่วมในกระบวนการการเมืองตามที่เคยเข้าใจมาก่อน การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองตามประเพณีนิยม คือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งในหน่วยงานของภาครัฐ เป็นการแสวงหาผู้จะครอบครองตำแหน่งจากผู้สมัคร เช่นเดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถมองเห็นว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนในกิจกรรมทางการเมืองที่รวมถึงพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง แต่การมีส่วนร่วมในที่นี้มีความหมายไม่เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร (administrative process) ซึ่งคือ การมีส่วนร่วมในงานของหน่วยราชการ (bureaucratic work)

การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารนี้ แตกต่างจากแนวคิดตามประเพณีนิยมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตที่รัฐบาลเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยอาศัยกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีการใช้อย่างกว้างขวาง หลังจากเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 การมีส่วนร่วมแบบเดิมที่ดำเนินการส่วนใหญ่ใช้วิธีต่อไปนี้ เช่น การรับฟัง (hearing) กรรมการที่ปรึกษา (advisory committee) จดหมายแจ้ง (newsletter) และกลุ่มศึกษาเฉพาะ (ad-hoc study group) การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบดั้งเดิมมีความแตกต่างับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสมัยใหม่ ไม่ว่าด้านรูปแบบและเนื้อหา องค์การ (organ) ทางราชการมักมุ่งสร้างความมั่นคงให้แก่ธรรมเนียมการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถูกสร้างขึ้นโดยแบบแผนที่แตกต่างกันของกรรมการที่ปรึกษาของประชาชน ที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ตัวแทนจากกลุ่มผู้ผลิตผู้เข้าถึงอำนาจผูกขาด) ในครั้งนั้น กรรมการถูกกำหนดในวิถีทางที่พัฒนาสัมพันธภาพอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรของรัฐและกรรมการต่าง ๆ ในบางกรณี ได้มีความพยายามที่จะให้กรรมการที่ปรึกษาประชาชนมีความเป็นตัวแทนมากขึ้นกว่าประชาชนโดยทั่วไป แต่โดยทั่วไปแล้วกรรมการต่าง ๆ นี้ไม่มีอำนาจการกำหนดนโยบายการบริหาร

ในทางตรงข้าม การมีส่วนร่วมแบบใหม่แสดงให้เห็นลักษณะที่ตรงข้ามกับการมีส่วนร่วมแบบเก่า ระบบการมีส่วนร่วมแบบนี้ป้องกันองค์การภาครัฐ โดยการสร้างความเป็นสถาบัน กระบวนการบริหารทั้งหมด และไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่มีเหตุผล การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนแบบนี้มีตัวแทนที่รวมถึงประชาชนจำนวนมากในระดับล่าง ซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยที่มีทรัพยากรทางการเมือง และรวมถึงประชาชนที่อยู่ใต้อิทธิพลโดยตรงของการดำเนินการเชิงบริหาร จากสิ่งที่ผู้สนับสนุนการมีส่วนร่วมแบบใหม่นี้ องค์การภาครัฐควรมีวิถีปฏิบัติพิเศษ และควรสังเกตวิถีปฏิบัติเมื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบใหม่จะแตกต่างจากแบบเก่า

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีจะเป็นหลักความจริงทั่วไปในการอธิบายสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นสำหรับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีปรากฏชัดเจน แต่มีทฤษฎีที่พออธิบายได้ เช่น ทฤษฎีตัวกำหนดทางเศรษฐกิจที่ถือว่าระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญที่สุดในการอธิบายสภาพสังคม โดยบุคคลจะถือประโยชน์ของชนชั้นเป็นที่ตั้ง ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่งที่สำคัญคือ ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ที่มองระบบต่างๆ ในสังคมมีความยึดเหนี่ยวสัมพันธ์กัน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในส่วนใดส่วนหนึ่งจะส่งผลไปยังส่วนอื่นๆ ฉะนั้น สังคมจะต้องมีโครงสร้างทำหน้าที่สำคัญ ๆ ในสังคม และมีการจัดระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ชีวิตในสังคมดำรงอยู่ต่อไปได้ (สุพัตรา สุภาพ, 2531, หน้า 120 - 122) นอกจากนี้ ยังมีทฤษฎีด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอธิบายการเข้าร่วมทางการเมืองคือ

ทฤษฎีตัวแบบการมีส่วนร่วม

นักสังคมศาสตร์ ได้พยายามสร้างตัวแบบ (model) เพื่ออธิบายพฤติกรรมการเข้าร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยสามารถแยกประเภทกลุ่มตัวแปรอิสระ (independent variables) ได้เป็น

1. ตัวแปรอิสระที่มาจากภายในตัวบุคคล อันได้แก่ปัจจัยต่าง ๆ ทางจิตวิทยา
2. ตัวแปรอิสระที่มาจากภายนอกตัวบุคคล หรือมาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจจะ

เป็นสิ่งแวดล้อมทางการเมืองหรือทางสังคม

แม็คคลอสกี (McClosky, 1986 อ้างถึงใน สถิตย นิยมญาติ, 2545, หน้า 33 - 39) ได้ใช้ตัวแปรหรือปัจจัยในการอธิบายลักษณะการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในทางการเมืองการปกครองไว้ดังนี้ คือ

1. ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (the social environment) อันได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ เพศ เป็นต้น ซึ่งพบว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมทางการเมือง การปกครองอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก และไม่มี ความคงที่เสมอไป จะขึ้นอยู่กับ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและการเมืองเช่นใด

2. ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (psychological variables) การเข้าร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในแง่จิตวิทยาขึ้นอยู่กับ การเข้าร่วมนั้นให้รางวัลหรือผลตอบแทนแก่ประชาชนผู้เข้าร่วม

อย่างไรบ้าง เนื่องจากเหตุผลเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้เข้าร่วม เช่น มีความต้องการอำนาจ ความต้องการความสำเร็จ ต้องการความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ต้องการศักดิ์ศรี ต้องการการยอมรับ จากสังคม เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนคือ แรงผลักดันให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง แต่ก็ไม่มีนักวิชาการผู้ใดสามารถระบุได้อย่างแน่ชัด ได้ว่า แรงจูงใจต่าง ๆ จะมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใด ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ของประชาชน

3. ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (the political environment) สิ่งแวดล้อมทางการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เช่น หากระบบการเมือง การปกครองมีรูปแบบที่ซับซ้อนเกินไปและเข้าใจยาก ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนได้เช่นกัน สิ่งแวดล้อมทางการเมืองได้แก่ ระบบพรรคการเมือง การรณรงค์หาเสียง อุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

ลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยทั่วไปแล้วลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือหรือให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่น จึงจะทำให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จและไม่มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น การใช้พลังมวลชนในการพัฒนาเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป ในปัจจุบันว่าผลการเข้ามามีส่วนร่วมก่อให้เกิดการผลักดันการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมให้มีความก้าวหน้าและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนมีรากฐานที่มั่นคง ก่อให้เกิดความรู้สึกรับรู้เป็นเจ้าของที่มีความรักหวงแหนท้องถิ่นของตนเอง ประชาชนเกิดความสามัคคีรู้จักทำงานเป็นทีม รู้จักที่จะรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับประชาชน

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองการบริหารการปกครองท้องถิ่น เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลมาให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง หากประชาชน ไม่ให้ความสำคัญและไม่มีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้วประชาชน ก็ย่อมจะไม่ได้รับประโยชน์ในสิทธิทางการเมืองที่รัฐมอบให้เท่ากับว่าการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ดำเนินการโดยรัฐบาลเหมือนกัน กิจกรรมที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 5 รูปแบบ ด้วยกัน คือ

2.1 การเลือกตั้ง (election)

การเลือกตั้งเป็นประเด็นสำคัญอย่างแรกของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธิที่ตนมีในการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารการปกครอง

แทนตนเอง นอกจากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ประชาชนยังสามารถแสดงการมีส่วนร่วม ลักษณะการเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้งได้อีกด้วย

2.2 การมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง (party activity)

คือ การที่ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นผู้ทำงานช่วยเหลือพรรคการเมือง หรือเป็นผู้ให้การสนับสนุนในต่างประเทศโดยเฉพาะอเมริกา ระบบพรรคการเมืองมีบทบาทในระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติ แต่ในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองของไทยยังไม่เน้นที่ระดับท้องถิ่น แต่ระยะหลัง ๆ หลายพรรคการเมืองได้พยายามขยายสาขาพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น มากขึ้น

2.3 การแสดงความคิดเห็นของประชาชน (public opinion)

การแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกอย่างหนึ่งก็คือ การแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ ต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ ผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะการประชุมชี้แจงความคิดเห็น การเขียน แสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ

2.4 การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

ประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มที่มีความคิดเห็นคล้าย ๆ กันรวมกันจัดตั้งเป็นกลุ่ม ซึ่ง กลุ่มดังกล่าวทางนักวิชาการเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งกลุ่มลักษณะนี้หากมีการรวมตัวที่เข้มแข็ง ย่อมมีพลังอำนาจในการแสดงความคิดเห็น สามารถต่อรองกับทางการเมืองได้ หรือสามารถเรียกร้องให้ ผู้นำผู้บริหารดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยการทำหน้าที่มักปกป้อง เรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มในลักษณะพรรคพวกมากกว่าจะเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่ม อย่างแท้จริง

2.5 การแสดงออกของประชาชน (direct action)

การแสดงออกของประชาชนในรูปนี้ มีหลายวิธี เช่น การประท้วง การเดินขบวนเรียกร้อง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าการเรียกร้องความต้องการของประชาชนและเป็นการเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชน เช่น กรณีเขื่อนปากมูล หรือกรณีการวางท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย มีการแสดงพลังออกมาในหลาย ๆ รูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมี 2 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ โดยมีกฎหมายรองรับให้กระทำได้หรือ ต้องกระทำวิธีการที่สำคัญและปฏิบัติใช้ทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย มีดังนี้

- การเลือกตั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุดสามารถวัดระดับประเมินค่าพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ชัดเจน และแน่นอน

- การสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของประชาชน เช่น การพูด การเขียน การอภิปราย และการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่เป็นช่องทางการสื่อสารทางการเมือง (political communication)

- การมีส่วนร่วมโดยการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์หมายถึง การที่กลุ่มคนมารวมกัน เพราะมีอาชีพการงานมีผลประโยชน์หรือความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันและใช้พลังกลุ่มให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเกิดในระบบการเมืองแบบเผด็จการ ไม่ยอมรับและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดเจนหรือบางประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะมีได้ห้ามแต่ไม่ได้ระบุหรือไม่มีกฎหมายรองรับว่าให้กระทำได้

- การเดินขบวนหรือการชุมนุมประท้วงถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนผู้ชุมนุม

- การก่อความวุ่นวายทางการเมือง เช่น การนัดหยุดงาน จดการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล หรือละเมิดกฎหมายโดยอ้างความบกพร่องของรัฐบาลเป็นเหตุ และวิธีนี้อาจเกิดผลกระทบเป็นความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ทำโดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของรัฐบาล โดยการแสดงออกทางกิจกรรมทางการเมืองที่ กฎหมายกำหนด

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากมุมมองของนักวิชาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นสิทธิของประชาชนตามกฎหมายซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ตามความสมัครใจ เพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางการเมือง หรือเลือกบุคคลที่จะเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองแทนตน โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การจำแนกพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากจะจัดแบ่งเป็นรูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังกล่าวแล้วยังสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อแสดงระดับพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปได้ด้วยความแตกต่างทางด้านภูมิหลังหรือปัจจัยสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ย่อมมีส่วนให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในรูปแบบและปริมาณของกิจกรรมทางการเมืองแตกต่างกัน

แคมป์เบล, กูริน และมิลเลอร์ (Campbell, Gurin & Miller, 1954, p. 187) ได้เสนอแบบการวัดหรือดัชนีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (index of political participation) ได้แบ่งระดับกิจกรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับสูง ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และทำกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย
2. ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น
3. ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ บ้าง

สวนา พรพัฒน์กุล (2520, หน้า 21) ได้จัดแบ่งระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจากน้อยไปหามาก ดังนี้ คือ

1. รับฟังข่าวสารทางการเมือง
2. ออกเสียงลงคะแนน
3. ชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง
4. ชักชวนให้ไปเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง
5. ช่วยโฆษณาให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้วยการปิดป้ายประกาศ สนับสนุนหรือประกาศสนับสนุนให้ผู้อื่นทราบโดยทั่วไป
6. ติดต่อแสดงความคิดเห็นหรือขอเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมือง
7. สนับสนุนด้วยการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. ติดตามการหาเสียงของนักการเมือง

9. ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียง
10. เป็นสมาชิกพรรคที่ทำงานให้พรรคการเมืองเป็นประจำ
11. เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนของพรรค
12. ช่วยหาเงินให้พรรค
13. สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง
14. เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคหรือได้รับเลือกตั้ง

ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่

การศึกษากระบวนการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ จังหวัดนครปฐม ปรากฏว่า การจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ประสบความสำเร็จหลายอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการชุมชนและประชาชนในตำบลคลองใหม่ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีทำให้การจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ การศึกษาการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ที่ได้ดำเนินการมา มีประเด็นที่ศึกษา 5 ประเด็น ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกระบวนการจัดการขององค์การ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในหลาย ๆ ประการ เช่น การคมนาคมขนส่ง การผังเมือง การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่การปกครอง นอกจากอำนวยความสะดวกและบริการได้อย่างทั่วถึงแล้วจะต้องทำให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ด้วยตนเอง ดังนั้นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุขการ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท การผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น

จากการศึกษากระบวนการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นการศึกษาปัญหาและความต้องการ ประชาชนมีความต้องการให้มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องต่าง ๆ เช่น ถนน คู คลองระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น
2. ขั้นการวางแผน องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ได้ร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อจัดสรรงบประมาณในการแก้ปัญหาตามลำดับความสำคัญ
3. ขั้นการปฏิบัติงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหากเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณไม่เกิน 100,000 บาท จะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประมูลงานโดยมีการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น กรรมการเปิดซองสอบราคา กรรมการตรวจรับพัสดุ กรรมการตรวจการจ้าง เป็นต้น
4. ขั้นการประเมินผลและติดตามผล จากการสอบถามประชาชนและการสังเกตการให้บริการของประชาชน ส่วนใหญ่เป็นที่ถูกต้องตรงใจประชาชน เพราะแต่ละโครงการล้วนเป็นโครงการแก้ปัญหาให้ประชาชน และทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกปลอดภัยในการดำรงชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น

2. ด้านเศรษฐกิจ

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพราะเศรษฐกิจเป็นเรื่องปากท้องของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นฐานรากที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีบทบาทที่จะพัฒนาส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นในเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มอาชีพร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เช่น กลุ่มเลี้ยงสัตว์ กลุ่มการเกษตร กลุ่มออมทรัพย์ และการจัดการหมุนเวียนในชุมชนอย่างมีระบบและมีความต่อเนื่อง ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ มีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ เป็นต้น ดังนั้นพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลพุทธศักราช 2547 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ดังนี้ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรส่งเสริมกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์และการท่องเที่ยว เป็นต้น

จากการศึกษากระบวนการจัดการด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นศึกษาปัญหาและความต้องการ มีความต้องการให้พัฒนาด้านเศรษฐกิจส่งเสริมการประกอบอาชีพ เช่น ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เนื่องจากประชาชนมีความรู้พื้นฐานดีในการประกอบอาชีพ

2. ขั้นการวางแผน เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในแต่ละโครงการในด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้การดำเนินการตรงกับความต้องการของประชาชน

3. ขั้นการปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบในแต่ละโครงการ คณะกรรมการจะดำเนินการตามขั้นตอนของแต่ละโครงการตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่

4. ขั้นการประเมินผลและติดตามผล การประเมินผลอาจสังเกตจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ได้จัดขึ้นซึ่งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมาก เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

3. ด้านสังคมและวัฒนธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่มีพื้นที่จำนวน 57.85 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นเนื้อที่ 36,156 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับตำบลบ้านใหม่ อำเภอสามพราน ทิศใต้ติดต่อกับตำบลขุนแก้ว อำเภอสามพราน ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลยายชา อำเภอสามพราน ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลท่ากระชับ อำเภอสามพราน มี 3,401 ครัวเรือน และมีประชากรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 5,807 คน (ข้อมูล 25 ธันวาคม 2551) ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเลือกเข้ามาหมู่บ้านละ 2 คน รวม 10 คน และสมาชิกสภาเลือกสมาชิกสภาด้วยตนเองเป็นประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเป็นเลขานุการสภา 1 คน และเลือกคณะผู้บริหารจากสมาชิกสภาจำนวน 3 คน คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาและคณะผู้บริหารคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งภารกิจได้เป็น 7 ด้าน ซึ่งภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 67, 68 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16, 17 และมาตรา 45 ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (มาตรา 67 (1))
 - 1.2 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (มาตรา 68 (1))
 - 1.3 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (มาตรา 68 (2))
 - 1.4 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (มาตรา 68 (3))
 - 1.5 การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ (มาตรา 16 (4))
 - 1.6 การสาธารณสุขการ (มาตรา 16 (5))
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 2.1 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (มาตรา 67 (6))
 - 2.2 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 67 (3))
 - 2.3 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (มาตรา 68 (4))
 - 2.4 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 16 (10))
 - 2.5 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (มาตรา 16 (2))
 - 2.6 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 16)
 - 2.7 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (มาตรา 16 (19))
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 3.1 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 67 (4))
 - 3.2 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 68 (8))
 - 3.3 การผังเมือง (มาตรา 68 (13))
 - 3.4 จัดให้มีที่จอดรถ (มาตรา 16 (3))
 - 3.5 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (มาตรา 16 (17))
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 4.1 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (มาตรา 68 (6))
 - 4.2 ให้มีและส่งเสริมเกษตรกรรม และกิจการสหกรณ์ (มาตรา 68 (5))

- 4.3 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (มาตรา 68 (7))
- 4.4 ให้มีตลาด (มาตรา 68 (10))
- 4.5 การท่องเที่ยว (มาตรา 68 (12))
- 4.6 การควบคุมอาคาร (มาตรา 16 (28))
- 4.7 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ (มาตรา 16(16))
- 4.8 การพาณิชย์กรรม และการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 16(7))
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 5.1 คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67 (7))
 - 5.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล (มาตรา 67 (2))
 - 5.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ (มาตรา 17 (12))
6. ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 6.1 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 17 (8))
 - 6.2 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (มาตรา 67 (5))
 - 6.3 การจัดการศึกษา (มาตรา 16 (9))
 - 6.4 การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของประชาชน (มาตรา 17 (18))
7. ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 7.1 สนับสนุนสภาตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 45 (3))
 - 7.2 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร (มาตรา 67 (9))
 - 7.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 16 (16))
 - 7.4 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 17 (3))
 - 7.5 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (16))

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุญม แสงกล้า (2545) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลน้ำพอง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น พบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 41 - 50 ปี การศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษา สภาพการสมรสแต่งงานอยู่ด้วยกัน อาชีพรับจ้าง รายได้และรายจ่ายไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งพบว่าส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่า 3 ครั้ง โดยได้ทราบเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากผู้นำชุมชน สาเหตุที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อรักษาสิทธิทางการเมือง ส่วนแรงจูงใจที่ไปใช้สิทธิ คือ ความน่าเชื่อถือของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความรู้ดีมีค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 7 - 10 คะแนน ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสดงความคิดเห็นมากที่สุดคือการได้มาซึ่งผู้บริหาร ความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าความต้องการมีส่วนร่วมในด้านการบริหารและด้านการกำกับ ตรวจสอบและติดตามมากที่สุด ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะส่วนบุคคล ความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นกับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ รายได้และรายจ่าย ความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นมีความสัมพันธ์กับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาลี เบญจมะโน (2546) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ของประชาชน และปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ อบต. ความคาดหวังในผลประโยชน์ ทักษะติดต่อ อบต. ความเชื่อถือในตัวผู้นำกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ส่วนใหญ่มีอายุในช่วง 26 - 35 ปี มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท และประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุด สำหรับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อบต. ในระดับมาก มีความคาดหวังในผลประโยชน์ ในระดับปานกลาง มีทักษะติดต่อ อบต. ในเชิงบวกมากที่สุด มีความเชื่อถือในตัวผู้นำมาก ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. ในระดับปานกลาง และพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา และรายได้ของประชาชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นอาชีพของประชาชนมีความสัมพันธ์

กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ ความคาดหวังในผลประโยชน์ของประชาชน ทศนคติดต่อ อบต. ความเชื่อถือในตัวผู้นำ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อบต. มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

อาภรณ์ วัชร (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี : องค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอมือง จังหวัดละหานทราย มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลตะเคียน ในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน รวมถึงศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ 1,967ครัวเรือน โดยสุ่มตัวอย่างแบบสัดส่วนและเชิงระบบมาได้ 340 ครัวเรือน และวิเคราะห์ความสัมพันธ์โดยใช้สถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ยเบี่ยงเบนมาตรฐาน หาค่าความสัมพันธ์ Chi - Square tests ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนในตำบลตะเคียน มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือ มีส่วนร่วมในการประชุมการพิจารณาโครงการ และในการดำเนินงาน ด้านที่มีส่วนร่วมน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการประเมินผล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน คือ ความสนใจในงานพัฒนาท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ระดับความถี่ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล และบริการสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ โดยมีข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ ผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ชักชวน ชี้นำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้การให้บริการสาธารณประโยชน์ที่มีคุณค่าแก่ชุมชนยังเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมงานพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

พ.ท.วิสูตร เอี่ยมเรือง (2546) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยใช้แบบสอบถาม ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าสถิติ ค่าร้อยละ ส่วนการทดสอบมาตรฐานใช้ค่าสถิติ Chi - Square tests ผลการวิจัยพบว่า การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในเขต

เทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม พบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ แต่เมื่อศึกษาในประเด็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งพบว่า ประชาชน มีส่วนร่วมในระดับสูง แสดงว่าประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลธรรมศาลา ให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ซึ่งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญมาก สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น หรือมีผลกระทบต่อผู้แทนหรือสมาชิกสภา ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านนี้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการเกรงใจหรือการไม่ยอมมีเรื่องยุ่งยาก จึงทำให้ในภาพรวมระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม อยู่ในระดับต่ำ จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ อบรม สัมมนาให้ความรู้ ปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนกล้าแสดงออกในวิถีทางประชาธิปไตยที่ถูกต้อง และควรมีการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ เพื่อให้การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากยิ่งขึ้น สำหรับการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลา จังหวัดนครปฐม คือ อายุ ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชน และการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง

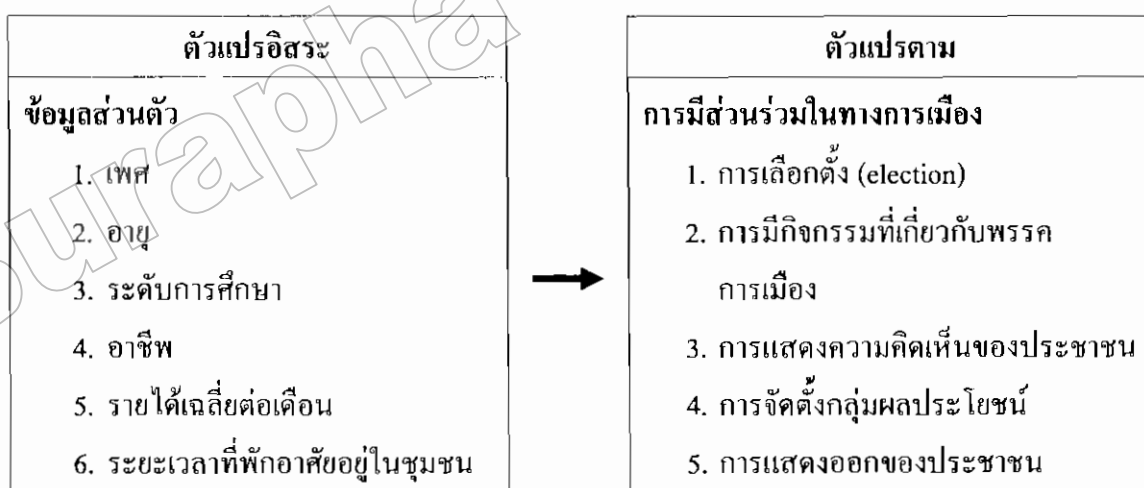
นิมิตา ช่างไม้ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อทราบถึงระดับการมีส่วนร่วม โดยการวิจัยเชิงสำรวจ ใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มประชากรในพื้นที่ ๆ มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ และเพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประชาชน โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์เจาะลึก กลุ่มตัวอย่างได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเตี้ย จำนวน 5 คน และประชาชน จำนวน 7 คน ใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง แบบสัมภาษณ์เป็นคำถามปลายเปิดแบบมีโครงสร้าง จากผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาแยกเป็นหลายด้าน พบว่าด้านการใช้สิทธิเลือกตั้ง อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการแสดงความคิดเห็น และด้านการตรวจสอบการบริหารการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับน้อย ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประชาชน พบว่าปัจจัยขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการเปิดโอกาสด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยส่วนบุคคล ด้านจิตสำนึกของประชาชน และปัจจัยภายนอก ด้านผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ มีผลโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก และปัจจัยส่วนบุคคลอื่น ๆ ด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม

รวมทั้งปัจจัยภายนอก ด้านสื่อมวลชน และการเมืองระดับชาติไม่มีผลโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แท้จริง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมทางการเมือง การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมือง เหล่านี้คือกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ในฐานะที่มีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจึงเกี่ยวข้องกันและสัมพันธ์โดยตรงกับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหม่ การมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการแสดงออกของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ของ แม็คคอสกี้ (McClosky) ผู้วิจัยได้นำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย