

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ของผู้สูงอายุ จังหวัดนครนายก” มีทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

- 1.1 ความหมายของผู้สูงอายุ
- 1.2 ความต้องการของผู้สูงอายุ
- 1.3 บริบทผู้สูงอายุในจังหวัดนครนายก

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
- 2.4 ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

- 3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
- 3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
- 3.3 บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ในจังหวัดนครนายก
- 3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2550

ตอนที่ 4 แนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

- 4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 4.2 นโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 4.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ
- 4.4 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุจังหวัดนครนายก พ.ศ. 2558-2560

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

1.1 ความหมายของผู้สูงอายุ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

WHO, Expert Committee (1989, p. 7) องค์การอนามัยโลก ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้กว้างๆ สรุปได้ว่า หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 หรือมากกว่าเมื่อนับตามวัย หรือหมายถึงผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานเมื่อนับตามสภาพเศรษฐกิจ หรือหมายถึงผู้ที่สังคมยอมรับว่าสูงอายุจากการกำหนดของสังคม วัฒนธรรม หรือวัยสูงอายุเริ่มต้นอย่างน้อยที่สุดเมื่อเข้าสู่วัยรุ่น และเป็นขบวนการต่อเนื่องไปตลอดช่วงชีวิต เมื่อนับตามชีววิทยา

กุลยา ตันติผลาชีวะ (2524, หน้า 5) กล่าวว่า วัยผู้สูงอายุเป็นช่วงสุดท้ายของอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สภาพความเสื่อมถอยทางร่างกายและจิตใจมีมากในระยะนี้ ขาดความคล่องแคล่วว่องไว ความจำเสื่อม ความคิดอ่านช้าลง ความขยันหมั่นเพียรลดลง ความคิดก้าวหน้าลดลง สภาพทางร่างกายเสื่อมถอย หูตึง ตามัว ผมหงอก และนอกจากนี้ยังต้องพบกับปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสภาพร่างกายและสังคมในวัยสูงอายุด้วย

สุรกุล เจนอบรม (2534, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของคนสูงอายุว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระยะสุดท้ายของช่วงอายุมนุษย์ ดังนั้น ความสูงอายุหรือความชราภาพจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามอายุ

เจมส์และเรนเนอร์ (เพ็ญผกา กาญจนภาส, 2541, หน้า11) ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดาในสิ่งมีชีวิตและได้แบ่งระดับของความสูงอายุออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) การสูงอายุตามวัย (Chronological aging) หมายถึง การสูงอายุตามปฏิทินโดยนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป

2) การสูงอายุตามสภาพร่างกาย (Biological aging) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายและกระบวนการหน้าที่ที่ปรากฏขณะที่มีอายุเพิ่มขึ้น

3) การสูงอายุตามสภาพจิตใจ (Psychological aging) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ของการรับรู้ แนวความคิด ความจำ การเรียนรู้ เซาว์นปัญญาและลักษณะที่ปรากฏในระยะต่าง ๆ ของแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น

4) การสูงอายุตามสภาพสังคม (Sociological aging) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ สถานภาพของบุคคลในระบบสังคม เช่น ครอบครัว หน้าที่การงาน รวมถึงความสำคัญในฐานะผู้ที่มีประสบการณ์

บริบูรณ์ พรพิบูลย์ (2536, อ้างถึงใน เพ็ญผกา กาญจนภาส, 2541, หน้า 10) กล่าวว่า ความสูงอายุ หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระยะสุดท้ายของช่วงอายุมนุษย์ ดังนั้น ความสูงอายุหรือความชราภาพจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และความประพฤติที่เกิดขึ้นตามอายุ เช่น เมื่อบุคคลมีอายุเพิ่มมากขึ้น ความสามารถทางร่างกายจะลดลง ดังนั้น ความสูงอายุจึงมี 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1) ความสูงอายุแบบปฐมภูมิ (Primary aging) เป็นความสูงอายุที่ต้องเกิดขึ้นกับทุกคนเป็นไปตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อวัยอะต่าง ๆ หรือเซลล์ต่าง ๆ ในร่างกายมนุษย์ถูกใช้งานมานานก็ย่อมเกิดความเสื่อมโทรม เสื่อมสภาพไปตามอายุขัยของการทำงาน ซึ่งการเสื่อมโทรมลงของเซลล์ต่างๆในร่างกายนี้จะส่งผลให้เห็นเด่นชัดขึ้นทีละน้อย เช่น ผิวหนังเริ่มเหี่ยวย่น ผมเริ่มเปลี่ยนเป็นสีขาว สายตายาว พละกำลังเริ่มถดถอยลง เป็นต้น

2) ความสูงอายุแบบทุติยภูมิ (Secondary aging) เป็นความสูงอายุที่มนุษย์เราสามารถหลีกเลี่ยงได้ ความสูงอายุลักษณะนี้มักจะเกิดจากความปล่อยปละละเลย ไม่หวั่งกังวล หรือไม่รักษาสุขภาพร่างกาย การใช้ร่างกายทำงานหนักเกินไป การรับประทานอาหารมากเกินไป การที่ร่างกายมีโรคภัยมาเบียดเบียน เป็นต้น

ในการกำหนดพิจารณาอายุเมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุนั้น โดยทั่วไปแล้วอาจใช้เกณฑ์การเกษียณอายุการทำงาน แต่ในประเทศที่มีความเจริญทางด้านทางการแพทย์ พบว่า ผู้สูงอายุ 60 ปีแล้วยังแข็งแรงและมีความสามารถในการทำงานได้ดี ดังนั้น องค์การอนามัยโลกจึงได้แบ่งเกณฑ์อายุตามสภาพการของการทำงานมีอายุเพิ่มขึ้น ดังนี้

- 1) ผู้สูงอายุ มีอายุระหว่าง 60-74 ปี
- 2) คนชรา มีอายุระหว่าง 75-90 ปี
- 3) คนชรามาก มีอายุ 90 ปี ขึ้นไป

บรรลุ ศิริพานิช (2542, หน้า 24) ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุว่า คือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยนับอายุตามปีปฏิทินซึ่งเป็นเกณฑ์ที่องค์การระหว่างประเทศได้ประชุมตกลงกันและกำหนดให้เป็นมาตรฐานสากลในการเริ่มต้นของการเป็นผู้สูงอายุ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาเรื่องผู้สูงอายุโดยแยกตามอายุและสภาวะสุขภาพเป็น 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

- 1) อายุ 60-70 ปี เป็นกลุ่มผู้สูงอายุระดับต้น (The young old) มีสภาวะทางกายภาพและสรีระเริ่มเปลี่ยนแปลงไม่มาก ทำให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้เป็นส่วนใหญ่
- 2) อายุ 71-80 ปี เป็นกลุ่มผู้สูงอายุระดับกลาง (The middle old) ระดับนี้มีสภาวะทางกายภาพและสรีระเริ่มเปลี่ยนแปลงแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การช่วยเหลือตนเองบกพร่องเริ่มต้องการความช่วยเหลือในบางสิ่งบางอย่าง
- 3) อายุ 81 ปีขึ้นไป เป็นกลุ่มผู้สูงอายุระดับปลาย (The old old) มีสภาวะทางกายภาพและสรีระเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเห็นได้ชัดเจน บางคนมีความพิการ บางคนช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในบางอย่างจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ คนที่ยังช่วยเหลือตนเองได้ดีก็อาจจะมีแต่เป็นส่วน

กุลยา ตันติผลาชีวะ (2551, หน้า 12) กล่าวว่า “ผู้สูงอายุ” หรือ “วัยชรา” (The old age) ในแต่ละประเทศหรือแต่ละสังคมจะให้ไว้แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอายุเฉลี่ยของการทำงานหรือสภาพร่างกาย สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปสังคมกำหนดว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเป็นผู้สูงอายุซึ่งก็นับว่าถูก แต่ไม่เสมอไป เพราะในปัจจุบันการป้องกันและการรักษาสุขภาพอนามัยส่วนบุคคลดีขึ้น ผู้มีอายุยังคงความกระฉับกระเฉง ทั้งด้านความคิดสติปัญญา และความคล่องตัวร่างกาย ทำให้ในบางประเทศให้นับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปเป็นผู้สูงอายุด้วยเหตุผลว่า คนตั้งแต่อายุ 65 ปีขึ้นไป เป็นวัยแห่งการเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ช้าลง หรือเรียกว่า วัยแห่งความมีอายุแต่ส่วนใหญ่ยังคงกำหนดให้วัย 60 ปี เป็นวัยแห่งความมีอายุ

แต่ยังไม่เรียกว่าแก่ดั่งนั้น จึงมีการนำคำว่า ผู้สูงอายุมาใช้เรียกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปแทนคำว่าคนแก่หรือคนชรา เพราะคำว่าแก่หรือชรา หมายถึง ความเสื่อม ซึ่งเป็นการยากที่จะใช้อายุตามปฏิทินเป็นเครื่องตัดสินความแก่หรือความชราของคนปัจจุบัน

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า วัยผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งเพศหญิงและเพศชาย ผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานมีสภาพความเสื่อมถอยทางร่างกายและจิตใจการเคลื่อนไหวหรือการนึกคิดที่ช้าลง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กับผู้สูงอายุแต่ละบุคคล ซึ่งผู้สูงอายุแต่ละคนจะมีกระบวนการสูงอายุในแต่ละด้านหรือรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

1.2 ความต้องการของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ เป็นบุคคลที่มีความต้องการพื้นฐานโดยทั่วไปไม่ยิ่งหย่อนกว่าวัยอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้สูงอายุมักมีความต้องการที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้ คือ (สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2558)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย

- 1.1) ต้องการมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง สมบูรณ์
- 1.2) ต้องการมีผู้ช่วยเหลือดูแลอย่างใกล้ชิด
- 1.3) ต้องการที่อยู่อาศัยที่สะอาด อากาศดีสิ่งแวดล้อมดี
- 1.4) ต้องการอาหารการกินที่ถูกสุขลักษณะตามวัย
- 1.5) ต้องการมีผู้ดูแลช่วยเหลือให้การพยาบาลอย่างใกล้ชิดเมื่อยามเจ็บป่วย
- 1.6) ต้องการได้รับการตรวจสุขภาพ และการรักษาพยาบาลที่สะดวก รวดเร็ว
- 1.7) ต้องการได้รับการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าจากรัฐ
- 1.8) ความต้องการได้พักผ่อน นอนหลับอย่างเพียงพอ
- 1.9) ความต้องการบำรุงรักษาร่างกาย และการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ
- 1.10) ความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ

2. ความต้องการทางด้านจิตใจ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายและสังคม จะทำให้จิตใจของผู้สูงอายุเปลี่ยนไปด้วย ผู้สูงอายุจะปรับจิตใจและอารมณ์ไปตามการเปลี่ยนแปลงของร่างกายและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีการปรับปรุงและพัฒนาจิตใจของตนเอง มีผลให้จิตใจเป็นไปในทางที่ดีงามมากขึ้น สามารถควบคุมจิตใจได้ดีกว่าคนหนุ่มสาว ดังนั้นเมื่อคนเราอายุมากขึ้น ความสุขุมเยือกเย็นจะมีมากขึ้นด้วย แต่การแสดงออกจะขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละบุคคล การศึกษา ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมในชีวิตของคนคนนั้น

ความเครียดที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในวัยสูงอายุ จนมีผลต่อจิตใจของผู้สูงอายุมาก ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของจิตใจที่พบคือ

2.1) การรับรู้ ผู้สูงอายุจะยึดติดกับความคิดและเหตุผลของตนเอง การรับรู้สิ่งใหม่ๆ จึงเป็นไปได้ยาก ความจำก็เสื่อมลง

2.2) การแสดงออกทางอารมณ์ การแสดงออกทางอารมณ์ของผู้สูงอายุเกี่ยวเนื่องกับการสนองความต้องการของจิตใจ ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ผู้สูงอายุจะมีความรู้สึกต่อตนเองในแง่ต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นความท้อแท้ น้อยใจ โดยรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไม่ให้ความสำคัญกับตนเองเหมือนที่เคยเป็นมาก่อน ทำให้ผู้สูงอายุมีอารมณ์ไม่มั่นคง การกระทบกระเทือนใจเพียงเล็กน้อยจะทำให้ผู้สูงอายุเสียใจ หงุดหงิด หรือโกรธง่าย ต้องการการยอมรับและเคารพยกย่องนับถือ และการแสดงออกถึงความมีคุณค่าของผู้สูงอายุโดยสมาชิกในครอบครัว สังคมของผู้สูงอายุ

2.3) ความสนใจสิ่งแวดล้อม ผู้สูงอายุมักจะสนใจสิ่งแวดล้อม เฉพาะที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ และตรงกับความต้องการของตนเองเท่านั้น

2.4) การสร้างวิถีดำเนินชีวิตของตนเอง การมีอายุมากขึ้น คือ การเข้าใกล้กาลเวลาแห่งการสิ้นสุดของชีวิต การยอมรับสภาพดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุบางคนมุ่งสร้างความดีงามให้แก่ตนเองเพิ่มมากขึ้น

2.5) ความผิดปกติทางจิตใจในวัยสูงอายุ แบ่งกลุ่มอาการทางจิต 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มอาการทางจิตเนื่องจากสมองเสื่อม และกลุ่มอาการผิดปกติด้านจิตใจและอารมณ์ กลุ่มอาการทางจิตเนื่องจากสมองเสื่อม อาการเริ่มแรกที่พบคือ ผู้ป่วยจะจำวันเวลาไม่ได้ ความจำเสื่อมความสามารถทางปัญญาลดลง การปรับตัวและการตัดสินใจช้าลง กลุ่มอาการทางจิตเนื่องจากสมองเสื่อมที่พบ มี 4 ลักษณะ คือ สมองเสื่อม อาการเพ้อคลั่ง อาการหลงลืมและกลุ่มอาการทางอารมณ์

3. ความต้องการทางด้านสังคมเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ

3.1) ต้องการได้รับความสนใจจากผู้อื่น

3.2) ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว สังคมและหมู่คณะ

3.3) ต้องการช่วยเหลือสังคมและมีบทบาทในสังคมตามความถนัด

3.4) ต้องการการสนับสนุน ช่วยเหลือจากครอบครัวและสังคม ทั้งทางด้าน

ความเป็นอยู่ รายได้ และบริการจากรัฐ

3.5) ต้องการมีชีวิตร่วมในชุมชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนและสังคม

3.6) ต้องการลดการพึ่งพาคนอื่นให้น้อยลง ไม่ต้องการความเมตตาสงสารที่เป็นการแสดงออกโดยตรง

3.7) ต้องการการประกันรายได้ และประกันความชราภาพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุสรุปได้ว่า ความต้องการของผู้สูงอายุสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ ความต้องการทางด้านร่างกาย ความต้องการทางด้านจิตใจ และความต้องการทางด้านสังคมเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ทั้ง 3 ด้านนี้เราไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยเริ่มจากความเสื่อมถอยของร่างกาย ซึ่งถือว่าเป็นไปตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่เราหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนทางด้านจิตใจก็เปลี่ยนไปตามสภาพร่างกายและสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีการควบคุมอารมณ์และมีการพัฒนาจิตใจอยู่ตลอดเวลา มากกว่าคนวัยหนุ่มสาว ส่วนด้านความต้องการทางด้านสังคมเศรษฐกิจของผู้สูงอายุยังถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบัน ควรมีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อยู่ตลอดเวลา

1.3 บริบทผู้สูงอายุในจังหวัดนครนายก

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในจังหวัดนครนายก พบว่า ข้อมูลผู้สูงอายุในจังหวัดนครนายก ณ เดือนธันวาคม 2557 จากข้อมูลระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง จังหวัดนครนายก มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 257,300 คน เป็นชายจำนวน 127,503 คน เป็นหญิงจำนวน 129,797 คน มีผู้สูงอายุจำนวน 41,544 คน คิดเป็นร้อยละ 16.15 ของประชากร ในจังหวัดนครนายก โดยแยกเป็นผู้สูงอายุชายจำนวน 17,957 คน ผู้สูงอายุหญิงจำนวน 23,578 คน เป็นผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี มากที่สุด จำนวน 21,702 คน เป็นผู้สูงอายุในช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป น้อยที่สุดจำนวน 1,078 คน โดยแยกตามอำเภอ (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนครนายก, 2558 หน้า 1 และ 9)

ตาราง 2.1 แสดงจำนวนผู้สูงอายุอำเภอเมือง

ที่	อำเภอ	อายุ 60-69 ปี		อายุ 70-79 ปี		อายุ 80-89 ปี		อายุ 90ปีขึ้นไป	
		ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
1	เมือง	3,623	4,522	2,059	2,719	875	1,397	168	291
2	ปากพลี	1,156	1,410	704	945	300	516	38	82
3	บ้านนา	2,713	3,362	1,557	2,230	610	932	94	159
4	องครักษ์	2,313	2,603	1,187	1,538	481	741	79	167
	รวม	6,725	8,929	2,198	2,953	4,974	6,650	4,060	5,049

ที่มา: จากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง 2557 จากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนครนายก, 2558 หน้า 3-6

จากจำนวนผู้สูงอายุที่สูงมากขึ้น ทำให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนครนายก ได้ทำการศึกษาสถานการณ์ทางสังคมในระดับท้องถิ่น พบว่า ผู้สูงอายุจังหวัดนครนายก ประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงบริการ/กิจกรรมในด้านต่าง ๆ มากที่สุด จำนวน 537 คน จากผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางสังคม จำนวน 1,247 คน คิดเป็นร้อยละ 43.06 รองลงมาคือ ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ไม่มีคนดูแล ไม่มีรายได้ และสมควรได้รับการช่วยเหลือ จำนวน 356 คน คิดเป็นร้อยละ 28.55 และผู้สูงอายุมีฐานะยากจน มีภาระเลี้ยงดูบุตรหลาน จำนวน 294 คน คิดเป็นร้อยละ 23.58

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้ปกครอง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารหลายรูปแบบ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยขอเสนอ ความหมายของการมีส่วนร่วมที่มาจาก การมีส่วนร่วม แนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองท้องถิ่น

เพื่อที่จะให้ได้แนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมไว้ดังนี้

เดวิด อีสตัน (Easton, 1971, p. 202) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสำคัญของกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการในการจัดการต่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานของสังคมใหม่ที่เน้นปัจจัยในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการเสนอข้อเรียกร้อง (Demand) และการสนับสนุน (Support)

เคิร์ท (Keith, 1972, p. 136) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and emotion involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย”

รีเดอร์ (Reeder, 1974, p. 39) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม”

Milbrath and Goel (1977, p.2) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้อย่างกว้างๆ และสรุปคร่าวๆ ว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพล ผลักดัน หรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการรวมบทบาทในการสร้างอิทธิพล ผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกิจกรรมที่เป็นที่ยอมรับอย่างพิธีการด้วย สำหรับผู้ที่ยอมรับรัฐบาลต้องแสดงออกโดยการปรับพฤติกรรมตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ไม่เห็นด้วยก็พยายามสร้างอิทธิพลผลักดัน ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาใหม่

อิกซ์ พันธเสน (2539, หน้า 87) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมบางครั้ง หมายถึง การสร้างความรู้สึกที่มีต่อส่วนร่วม และในบางครั้งอาจ หมายถึง การลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออีกความหมายหนึ่ง อาจจะหมายถึง การให้ความสำคัญในการเข้าถึงหรือกลไกในการได้รับปัจจัยใหม่เพิ่มขึ้น หรือก่อให้เกิดความพอใจเพิ่มขึ้นบ้างในการสนองความต้องการพื้นฐานหรือสิ่งที่ประชาชนรู้สึกต้องการ

สร้อยตระกูล (ตีวายนนท์) อรรถมานะ (2541, หน้า 158) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม นอกจากนี้ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายด้วยตัวของเขาเอง ซึ่งจะทำให้เขาเกิดความผูกมัดทางจิตวิทยาที่จะทำให้เป้าหมาย

หรือโครงการเหล่านั้นบรรลุผล นอกจากนั้นยังเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของในเป้าหมายหรือโครงการ ดังนั้นเมื่อถึงภาคปฏิบัติเขาก็จะมีแรงจูงใจ และกระตือรือร้นให้งานบรรลุผลตามที่เขาได้มีส่วนกำหนดขึ้นมานั้น และยังหมายถึง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในภารกิจต่างๆ ขององค์กร

สถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 2) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตลอดจนการร่วมควบคุมโดยตรงจากประชาชน”

นพดล พิณิจ (2546, หน้า 6) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยการพยายามใช้ทรัพยากรในส่วนของตนเองต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1) ประชากรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

2) ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถแรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในการพัฒนา

ถวิลวดี บุรีกุล (2548, หน้า 100) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน”

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เข้าไปร่วมกันทำกิจกรรมในองค์กรโดยมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ การวางแผน การลงมือปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร และเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ มิได้ถูกบังคับในการเข้าร่วม

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของสังคมที่พัฒนาแล้ว และยังมี ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สามารถใช้เป็นข้ออ้างความชอบธรรมของอำนาจที่ได้มาก

เพื่อที่จะให้ได้แนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมไว้ดังนี้

ทิพาพร พิมพิสุทธ์ (2542, หน้า 113-114) ได้ให้ความหมายของการเข้าร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง “การมีส่วนร่วมในการกระทำ (Activity) ของแต่ละบุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลเรียกว่า Autonomous participation และการมีส่วนร่วมซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายโดยทางอ้อมนอกเหนือจากแต่ละบุคคลโดยตรงแล้ว เรียกว่า Mobilized participation”

Nie and Verba (1975, p. 53) ได้ให้คำนิยามว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมือง หมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารบาล หรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองนั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ

ฮันติงตัน และ เนลสัน (Huntington and Nelson 1976, p. 33) ได้ให้นิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนรวมที่บุคคลมุ่งจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล

ฮันติงตัน ได้กำหนดขอบเขตของนิยามนี้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง เฉพาะการกระทำไม่รวมทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่พนักงานเมืองอาชีพ เช่น ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดานั้น จะมีลักษณะเป็นช่วงๆ ไม่ต่อเนื่อง (Intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่นๆ

นอกจากนี้ ฮันติงตัน และเนลสัน (Huntington and Nelson, 1976, p. 4) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นเรื่องของกิจกรรม
- 2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นบทบาทของบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ทำงานหรือมีอาชีพทางการเมือง เช่น นักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง
- 3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องของการแสดงออก เพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้นำประเทศ กล่าวคือ เป็นเรื่องของความพยายามที่จะมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ตลอดจนสถาบันการเมืองต่างๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นไปได้ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ไวเนอร์ (Weiner, 1986 pp. 34-36) ได้สรุปนิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบ่งเป็น 10 ความหมาย คือ

- 1) การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
- 2) ความพยายามที่สำเร็จผลในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติการของรัฐบาลหรือในการเลือกผู้นำในวงการบริหารบาล
- 3) การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง
- 4) การกระทำที่มีตัวตน
- 5) ความระแวงจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยว เพราะการรู้สึกลัวว่าแม้จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ไม่ทำให้เกิดผลใดๆ
- 6) ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้นที่จะทำ
- 7) การกระทำที่ “ต่อเนื่องผลักดัน” ที่อาจเป็นการจัดการอย่างสถาบันหรือเป็นการกระทำที่ปะทุขึ้นทันทีทันใด
- 8) การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะหรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ
- 9) การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติเท่านั้น
- 10) การกระทำที่เป็น “การกระทำทางการเมือง”

นอกจากนี้ ไวน์เนอร์ ยังได้ให้นิยามของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยแจกแจงเป็นองค์ประกอบย่อยๆ ได้ 3 ประการ คือ

- 1) จะต้องมิจิจกรรม เช่น มีการพูดคุยและการดำเนินการใดๆ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก
- 2) จะต้องมิจิจกรรมที่มีลักษณะที่เป็นการอาสาสมัคร
- 3) จะต้องมียุทธศาสตร์หรือทางเลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบทั้ง 3 ประการ คือ ต้องเป็นการกระทำหรือปฏิบัติการที่เป็นไปโดยสมัครใจและมีการเลือก จะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้และคำจำกัดความนี้ใช้เฉพาะในระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะองค์ประกอบ 2 ประการหลังนั้น ไม่ค่อยมีหรือมีอยู่เพียงเล็กน้อยในรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจและต้องรวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ระบุถึงวิธีการและลักษณะของเป้าหมาย เพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องมั่นคงและมีได้หมายความเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถ และโอกาส เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางกฎหมาย ในการปกครองที่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป (Weiner 1971, p. 36)

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึง หมายถึง การปฏิบัติการโดยสมัครใจไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์กรหรือไม่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องและจะใช้วิธีการที่ถูกต้องยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะไปมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบาย สาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะและการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะในระดับไหนของรัฐบาล

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐ และเป็นเครื่องชี้วัดในการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นด้วย

2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

โดยทั่วไปแล้วรูปแบบมีส่วนร่วมทางการเมือง มักจะถูกแบ่งออกไปตามการให้คำนิยามความหมายของการเข้าร่วมทางการเมืองว่าจะมีความครอบคลุมได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งนักวิชาการได้ทำการจัดรูปแบบไว้ค่อนข้างกว้างขวางมาก โดยได้จำแนกออกเป็นมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

จรรยา สุภาพ (2514, หน้า 331-334) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบโบราณไว้ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมแบบกรีก (Greek System) วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ ต้องการให้ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศ ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทั้งนครรัฐประชุมร่วมกันเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ความต้องการและกำหนดนโยบาย รวมทั้งกำหนดตัวผู้ปกครองด้วย

2) การมีส่วนร่วมแบบโรมัน (Roman System) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ได้กำหนดให้มีสภาขึ้นแทนการประชุมประชาชนทั้งหมด ส่วนอำนาจหน้าที่ที่สภานั้นครอบคลุมเสมือนการปกครองโดยประชาชนโดยตรง

3) การมีส่วนร่วมแบบศักดินา (Feudal System) เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับไพร่ (Vassal) ที่แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต่อกัน เจ้านาย (Lord) มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและปกครองไพร่ ส่วนไพร่มีหน้าที่บริการด้านต่าง ๆ ให้เจ้านาย

4) การมีส่วนร่วมแบบสวิส (Swiss System) มีลักษณะสำคัญคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับระบบกรีก

5) การมีส่วนร่วมแบบนิวอิงแลนด์ (New England System) มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับแบบสวิส

สำหรับประเทศแรกที่ยุติการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้คือประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 2514 ได้มีการตกลงต่อยอดกัน ระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับขุนนาง เพื่อให้ฝ่ายกษัตริย์ทรงยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมบ้านเมืองจนเกิดเอกสารสิทธิแมคนาคาร์ตัน ซึ่งเป็นการที่ยินยอมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาล ต่อมา โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ได้ดำเนินการใช้กำลังเพื่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในประเทศได้มีบทบาททางการเมืองจนทำให้เกิดหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียง และประชาชนทุกคนจะมีสิทธิมีตัวแทนในสภานิติบัญญัติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในฝรั่งเศส ใน ค.ศ. 1789 สิทธิของการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงขยายออกไป จนทำให้เกิดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และการนำเอาเจตนารมณ์ของปวงชนมาใช้ให้ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนั้นในสหรัฐอเมริกาได้มีการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตั้งแต่สมัยที่แซมมวล อดัมส์ ร่วมกับประชาชนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองจากอังกฤษ และโทมัสเพน ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนระลึกและสำนึกถึงความสำคัญในการที่จะเข้ามาดำเนินการปกครองตนเอง โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นขยายไปจนระดับชาติ

เกษม อุทยานิน (2516, หน้า 120 - 121) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรงของประชาชนในปัจจุบันไว้ดังนี้

1) การแสดงประชามติ (Referendum) มีการให้ประชาชนนั้น มีส่วนร่วมในการพิจารณา และการตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับกฎหมาย ซึ่งจะออกผลบังคับให้แก่อนที่ผ่านการพิจารณาของสภาเป็นขั้นต้นมาแล้ว ประชามตินี้ อาจจะมีทั้งแบบบังคับใช้ ประชาชนต้องแสดงประชามติและไม่บังคับให้ต้องแสดงประชามติก็ได้ ขึ้นอยู่ว่าความจำเป็นมากน้อยเพียงใด

2) การริเริ่มให้เสนอกฎหมาย (Initiative) ซึ่งเกิดขึ้นในสวิสเป็นเวลานานแล้วได้แก่การชุมนุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนกับวิธีแบบประชุมชาวเมืองในสหรัฐอเมริกา แต่เป็นการเสนอกฎหมายรูปการจะเป็นการทำคำร้อง และลงมติในบัตรเลือกตั้ง จุดประสงค์ของการริเริ่มให้เสนอกฎหมายนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ผ่านกฎหมายบางอย่าง ไม่ต้องฟังความคิดเห็นของสภา

3) การเลือกออกใหม่ (Recall) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการปลดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ เมื่อเห็นว่าผู้นั้นไม่ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนหรือปฏิบัติตนไม่สมควร แต่จะต้องเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง

4) การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจ (Plebiscite) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจต่าง ๆ นั้น ๆ ได้

สัมพันธ ภู่มาลา (2549, หน้า 19 - 20) ได้รวบรวมบทความจากนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาและจำแนกรูปแบบไว้หลายรูปแบบในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่ารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่มากมาย และแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง ดังนี้

1) กิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียง (Party and campaign activities) กิจกรรมประเภทนี้ได้จัดรวมกันไว้และเรียกรวมกันว่า Campaign activities กิจกรรมประเภทนี้ได้แก่ การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครที่ตนสนับสนุน การทำงานให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งอย่างกระตือรือร้น การให้ความสนใจเข้าร่วมประชุมทางการเมือง

2) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) ในการวิจัยเชิงวิชาการถือว่าการได้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นั้นเป็นรูปแบบและกิจกรรมของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุด และสามารถวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยงมากที่สุด

3) กิจกรรมชุมชน (Community activities) คือการสร้างกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาสังคม การทำตนร่วมกับกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาบ้านเมืองและสังคม บุคคลที่จะเข้าร่วมทำตนเป็นสมาชิกที่กระตือรือร้นในกลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้ ซึ่งเป็นองค์การที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะแต่ไม่ใช่องค์การของรัฐบาล

4) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Contacting official) หมายถึง การกระทำของบุคคลในลักษณะที่เป็นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาหรือปกป้องผลประโยชน์บางอย่างของตนหรือของกลุ่มตน ปัญหาที่เขาสนใจและนำไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความกระทบโดยตรงต่อบุคคลนั้น และมักจะไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก ซึ่งเรียกว่า การมีส่วนร่วมแบบคับแคบ (Parochial participation)

5) การชักจูง (Lobbying) เป็นความพยายามของบุคคลที่พยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำทางการเมือง โดยหาทางที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายประเด็นเรื่องที่มีความกระทบต่อประชาชนจำนวนมากจากตัวอย่างจริง ๆ นั้นหมายถึงกิจกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนหรือต่อต้านพระราชบัญญัติ หรือการตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหาร

6) การประท้วง (Protested) ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับที่ Huntington เรียกว่า การใช้ความรุนแรง (Violence) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล โดยการทำร้ายร่างกายหรือทรัพย์สิน

ในแต่ละสังคมการเมืองประชาชนบางส่วนเท่านั้นที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเหล่านั้นจะมีส่วนร่วมในรูปแบบและในระดับแตกต่างกัน ในปัจจุบันนี้กระบวนการเมืองก็ยังมีหลากหลายยิ่งขึ้นตามไปด้วย รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่พบเห็นอยู่ในระบบการเมืองส่วนใหญ่ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2543, หน้า 8-10) ดังนี้

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สำหรับประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยที่มีตัวแทนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์นั้น วิธีดังกล่าวเป็นวิธีการหลักที่ปรากฏอยู่ทั่วไปของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนกระทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2) กิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียง การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครที่ตนสนับสนุน การทำงานให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งอย่างกระตือรือร้น

3) กิจกรรมของชุมชน เป็นการเข้าร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม หรือองค์การที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองและสังคม โดยการแสดงออกต่อปัญหาทางการเมืองและสังคมในรูปของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ

4) การชักจูง เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของความพยายามของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในอันที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้นำในระบบการเมือง เพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจหรือปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งมักอยู่ในรูปแบบกระหาเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายหรือนโยบายอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ

ในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการเมืองเข้ามีส่วนร่วมแล้วสิ่งที่ควรสนใจประการหนึ่งก็คือ เงื่อนไขการมีส่วนร่วม ซึ่งมีดังนี้

1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมจะต้องไม่เป็นไปโดยการบังคับหรือถูกชักจูง ประชาชนมีส่วนร่วมก็โดยที่เขาได้ตระหนักว่าการเข้ามีส่วนร่วมนั้นจะช่วยให้อัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ประสบผลสำเร็จ

2) โอกาสหรือช่องทางที่ประชาชนจะเข้าร่วมได้ต้องมีมาก โดยเฉพาะกระบวนการวางแผนพัฒนาต่างๆ จะต้องไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้นำหรือตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น แต่ต้องหมายรวมถึงประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากรซึ่งควรที่จะเป็นผู้ที่จะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ด้วย

3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะเข้ามีส่วนร่วม การที่ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ก็คือ การที่รัฐตระหนักว่า ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลการพัฒนาดังนั้น เพื่อให้เกิดการยอมรับหรือให้ความร่วมมือในการวางแผนที่กำหนดขึ้น จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยความเต็มใจ

นักวิชาการแต่ละท่านได้จำแนกรูปแบบไว้ แตกต่างกันหรือแม้นักวิชาการท่านเดียวกันก็ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระยะเวลาที่ต่างกันก็จำแนกรูปแบบไว้ต่างกันด้วย ซึ่งก็หมายความว่านักวิชาการมุ่งที่จะศึกษาระบบการเมืองในเชิงพลวัต (Dynamics) จะเห็นได้จากผลการศึกษาต่อไปนี้

Milbrath (1971, p. 12 - 16) ได้จำแนกรูปแบบในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 6 รูปแบบ คือ

1) การเลือกตั้ง (Voting) เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ซึ่งรวมหมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับความรักชาติ (Patriotic acts) เช่น การเคารพธงชาติ การเสียภาษี การเคารพกฎหมายและ

การสนับสนุนประเทศให้ทำสงคราม แม้มันเองจะไม่เห็นด้วย แต่สำหรับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำ ตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นจะกระทำไปโดยความสำนึก ในหน้าที่พลเมืองดีมากกว่า ที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น เสียงตนจะมีผลทางการเมือง ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องอาศัยการสื่อข่าวและการจูงใจมาก เหมือนกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ ผู้ไปลงคะแนนเสียงอาจไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมการเมืองในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ในทางกลับกันผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่นๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้

2) การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Party and campaign workers) หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและ ในการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชน ไปลงทะเบียน เพื่อสิทธิในการลงคะแนนการเข้าร่วมและสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายาม ชักชวนให้ประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การลงสมัครรับเลือกตั้งและ การร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

3) การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรม สาธารณะหรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับว่าเป็นผู้ที่มีความ กระตือรือร้นสูงสุดตลอดจนมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชน

อย่างไรก็ตาม ผู้มีบทบาทนี้แตกต่างกับเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียง ในแง่ที่มีความเกี่ยวข้องในพรรคการเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรค การเมืองและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงดังกล่าว

4) การติดต่อกับทางราชการ (Official contracting) เป็นกิจกรรมที่เป็น เรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทาง ราชการ ในเรื่องการเสียภาษี โรงเรียน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการ เป็นต้น

5) การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) ขอบเขตของกิจกรรมในการมีส่วนร่วมทาง การเมืองรูปแบบนี้ คือ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือก่อให้เกิดจลาจล (ถ้าจำเป็น) เพื่อบังคับให้ รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเปิดเผยต่อ สาธารณะชน ถ้ารัฐบาลทำสิ่งที่ผิดศีลธรรม การเอาใจใส่กับชุมชนประท้วง รวมทั้งการเข้าร่วมกับ กลุ่มประท้วงรัฐบาล และการปฏิเสธ การยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6) การเป็นผู้สื่อข่าวสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดต่อข่าวสาร ทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขากระทำในสิ่งที่ ถูกต้องหรือส่งคำคัดค้านเมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมถกปัญหาทางการเมือง การให้ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชน การให้ความสนใจแก่ทางราชการ และการเขียนจดหมาย หรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้าร่วมแบบนี้ มักเป็นผู้สื่อข่าวสารทางการเมืองเหล่านี้จะ

วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล มากกว่าเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยการประท้วง

Nie and Verba (1975, p. 9 - 12) ได้จำแนกรูปแบบและกิจกรรมในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 4 รูปแบบ คือ

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งแสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชน หรืออาจจะเป็นแรงกดดัน เพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต่อไป อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องการความริเริ่มหรือแรงจูงใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2) การรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากกิจกรรมการรณรงค์ทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความคิดริเริ่มมาก่อนการลงคะแนน นอกจากนั้นการรณรงค์หาเสียงยังเป็นวิธีการสื่อสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า ด้วยเหตุที่ประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียงจะมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียงการทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกสโมสรทางการเมือง

3) การติดต่อกับงานของประชาชน คือ การติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยลำพังตัวเอง และเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมาย และเนื้อหาสาระการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เอง จึงสามารถคาดหวัง เป็นการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่นๆ และต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐบาล

4) การร่วมในกิจกรรมบางอย่างขององค์กร หรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาการเมืองและสังคม เป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งอาจจะกระทำร่วมกันในองค์กรที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

สถาบันพระปกเกล้า (2547ข, หน้า 16-17) รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณ์

4) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

5) การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
 6) การมีส่วนร่วมในการลงประชามติ เช่น การร่างกฎหมาย หรือโครงการใหญ่ๆ
 7) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2547, หน้า 186) เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชน กลุ่มต่างๆ
 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม หรือชุมชนกรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน
 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา

2.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ได้มีผู้สรุปเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้ มิลล์ (Mills) (สวนา พรพัฒน์กุล, 2520, หน้า 30) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง วัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมตามลำดับดังต่อไปนี้

1) การกำหนดเป้าหมาย (Goal-making) หมายถึง การกำหนดลักษณะและรูปแบบในการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับระบอบการปกครอง เช่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสังคมนิยม และเผด็จการซึ่งมีลักษณะในการกำหนดเป้าหมายต้องแตกต่างกันออกไป

2) การแสวงหาวิถีทาง (Means) หนทางไปสู่เป้าหมายของการมีส่วนร่วมที่ดีที่สุด คือ การประหยักระยะทางสั้นและคุ้มค่า วิถีทางแสดงถึงทิศทาง (Orientation) ซึ่งต้องมีข่าวสารในการติดต่อที่ดี แล้วพิจารณาหาหนทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมให้มาก

3) มีการกระทำ (Action) ความสำเร็จของการเข้าร่วมอยู่ที่การกระทำ ด้วยการประเมินจากสถานการณ์

4) มีตัวเร่ง (Catalyst) ตัวเร่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดี คือการมีปฏิสัมพันธ์กันทางการเมือง (Political interaction) การสื่อสารทางการเมืองที่ดี และการเข้าถึงเพื่อให้ยูโกไลต์ ศูนย์กลางอำนาจ สำหรับการเจรจาต่อรอง

5) มีการระดมพลัง (Mobilization) คือ การเตรียมการในเชิงหาสมัครพรรคพวก เครื่องมือช่องทางสำหรับการเข้าร่วม

6) มีการเปลี่ยนแปลง (Change) หมายถึง ผลของการกระทำที่เกิดจากการเข้าร่วม

7) มีปรากฏการณ์ทางการเมือง (Political phenomenon) ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการเข้าร่วม ให้ดูปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยพิจารณาความสำเร็จจากผลทางการเมือง

8) การถดถอย (Regression) จะเกิดกรณีการเข้าร่วมทางการเมืองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้การเข้ามีส่วนร่วมขาดความชอบธรรม พลังการเข้าร่วมอาจสลายไปในขณะนี้

9) การปะทะ (Counteraction) ผลการถดถอยอาจก่อให้เกิดการปะทะ จากกลุ่มอื่น ๆ ที่เหนือกว่าได้

ไพร์ตัน เดชะรินทร์ (2526, หน้า 6 - 7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ

1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนตลอดถึงความต้องการของชุมชน

2) ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน

4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมทำไว้ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จากลำดับขั้นตอนของการเกี่ยวพันทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว อาจพิจารณาคุณลักษณะของการกระทำทางการเมือง (Characteristics of specific political acts) จากพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ ดังนี้

1) การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง การที่บุคคลจะแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง ย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมือง (Political stimuli) จากสิ่งแวดล้อมมากพอสมควร จนกระทั่งเกิดความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเอง บุคคลที่คาดหวังว่าจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอุทิศความพยายามเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมือง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางการเมืองของตน กิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นรากฐานเบื้องต้นที่จำเป็นในการร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ แม้ว่าโดยทั่วไปปัจจัยกระตุ้น (Stimuli) จะถูกส่งผ่านทางสื่อต่างๆ มากมาย แต่บางคนอาจจะให้ความสนใจเพียงเล็กน้อย หรือไม่ให้ความสนใจเลย การที่บุคคลจะตอบสนองต่อปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองอย่างไร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะบุคคล โดยทั่วไปการที่บุคคลได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองยิ่งมาก จะยิ่งทำให้บุคคลนั้นมีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

2) การใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของการเลือกตั้งโดยเฉพาะเพื่อเป็น

การแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทำให้คู่แข่งชั้นทางการเมืองจะต้องแสดงความรู้ความสามารถและการเป็นคนมีคุณธรรมเพื่อขอรับความไว้วางใจหรือขอฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนั้นการใช้สิทธิเลือกตั้งแม้จะเป็นการแสดงออกในลำดับพื้นฐานของการเกี่ยวพันทางการเมืองแต่การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นับว่าสำคัญมาก

โดยทั่วไปการใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการคือ ประการแรก การตัดสินใจว่าจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประการที่สอง การตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคใดหรือบุคคลใด ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 2 ประการขึ้นอยู่กับกระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองของแต่ละบุคคลและปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองจากสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยทั่วไปบุคคลจะรู้ล่วงหน้าว่าจะมีการเลือกตั้งเมื่อใด ดังนั้นบุคคลจึงมีโอกาสเตรียมการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า

3) การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง โดยธรรมชาติของมนุษย์จะให้ความสนใจเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ดังนั้นบุคคลที่คิดว่าตนไม่ได้รับประโยชน์อย่างใดจากระบบการเมือง ก็จะไม่สนใจการเมือง แม้กระทั่งการพูดคุยทางการเมือง แต่บุคคลที่รู้และเข้าใจว่าระบบการเมืองมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อตนอย่างไร จะให้ความสนใจทางการเมืองมากโดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นระดับความสนใจเกี่ยวกับการริเริ่มพูดคุยทางการเมืองจึงแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล บางคนไม่สนใจ บางคนสนใจมาก บางคนเป็นผู้รับฟัง บางคนเป็นผู้นำในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง และผู้ที่เป็ผู้นำในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ทางการเมืองโดยตรง มากกว่าผู้ที่เป็นเพียงผู้รับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น

4) การชักจูงให้ผู้อื่นเลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุนการแสดงออกในการชักจูงให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่ตนเองสนับสนุนนับเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของผู้ที่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องทางการเมืองลักษณะของการแสดงออกเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับการเป็น “หัวคะแนน” ของคู่แข่งชั้นทางการเมืองเป็นการแสดงออกถึงการผูกพันทางการเมืองที่ชัดเจนมากกว่าการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพูดคุยทางการเมืองทั้งนี้เพราะได้แสดงความคิดเห็นด้วยและเชื่อว่าผู้ที่ตนสนับสนุนจะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดีสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) การติดกระดุมหรือติดสติ๊กเกอร์เป็นการแสดงออกอย่างเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปรู้ว่าตนให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองใดหรือคู่แข่งชั้นทางการเมืองคนใดทั้งนี้เพราะการติดกระดุมที่เป็นสัญลักษณ์ของพรรคหรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ปกสื่อย่อมเป็นการประกาศตนในฐานะผู้สนับสนุนอย่างชัดเจนหรือการติดสติ๊กเกอร์ที่รถยนต์ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าของรถยนต์ว่าตนสนับสนุนผู้ใดและมีลักษณะของการช่วยโฆษณาเผยแพร่อีกทางหนึ่งด้วยการกระทำเช่นนี้อาจมีผลในการโน้มน้าวผู้ใกล้ชิดที่ยังไม่ได้ตัดสินใจ ให้เข้าร่วมสนับสนุนเช่นเดียวกับตนได้ โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันจะสามารถสร้างอิทธิพลในการชักจูงได้ง่าย

6) การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองการกระทำทางการเมืองในลำดับนี้แสดงว่า บุคคลได้เพิ่มระดับความสนใจทางการเมืองขึ้นจนถึงกับอยากจะมีสัมผัสดูคุยหรือ

สื่อความเห็นโดยตรงกับผู้นำทางการเมืองโดยอาจจะเสนอแนะข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหรือให้กำลังใจนักการเมืองให้มีขวัญและกำลังใจในการต่อสู้ต่อไป

7) การบริจาคเงินเป็นการแสดงออกถึงการสนับสนุนทางการเมืองที่สำคัญทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตยการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยเฉพาะการรณรงค์และการแข่งขันเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายมากดังนั้นการที่บุคคลร่วมบริจาคเงินย่อมแสดงถึงความมุ่งมั่นในการสนับสนุนอย่างจริงจังและอาจพัฒนาไปสู่การเป็นผู้เข้าร่วมต่อสู้ทางการเมืองโดยตรงในฐานะสมาชิกที่สำคัญของพรรค

การเงินเป็นอาวุธสำคัญในการต่อสู้กับคู่แข่ง มีบางคนเห็นการสนับสนุนทางการเงินเป็นเรื่องผิดศีลธรรม ซึ่งเป็นความคิดเห็นของคนจำนวนน้อยที่ยังไม่เข้าใจความจำเป็นในกระบวนการแข่งขันทางการเมือง แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครแข่งขันจะเป็นผู้จัดหาทุนเพื่อค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของตนเอง

8) การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมืองเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นการแสดงออกถึงความเห็นพ้องและความผูกพันที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นการเข้าร่วมประชุมและการเข้าร่วมชุมนุมย่อมเป็นการแสดงออกซึ่งการสนับสนุนทั้งทางกายและทางจิตใจเป็นการร่วมให้กำลังใจแก่ผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกันเป็นการแสดงออกซึ่งการสังกัดกลุ่มอย่างชัดเจนการแสดงออกเช่นนี้เป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองและเป็นสิ่งที่คู่แข่งทางการเมืองมีความประสงค์จะได้รับการสนับสนุนมาก

อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมประชุมของผู้สนใจทางการเมืองบางคนอาจไม่มีข้อผูกพันในการสนับสนุนก็ได้เพราะเพิ่งจะเริ่มต้นให้ความสนใจเท่านั้นแต่ในหลายกรณีการเข้าร่วมประชุมเป็นกิจกรรมของผู้ที่ต้องการเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมบ่อยๆ แสดงว่ามีความผูกพันสูงผู้ที่มีความเกี่ยวพันทางการเมืองสูงโดยทั่วไปจะเข้าร่วมประชุมทั้งการประชุมแกนนำและการประชุมกลยุทธ์ (Caucus or strategy meeting)

9) การร่วมรณรงค์ทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการขยายความสนับสนุนจากประชาชนให้มีความกว้างขวางและทั่วถึงการร่วมรณรงค์ทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งการมีภารกิจร่วมกันของผู้ที่สนใจทางการเมืองการร่วมรณรงค์ทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความมั่นใจและความรู้สึกที่ดีต่อพรรคการเมืองและคู่แข่งทางการเมืองต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเองมีส่วนร่วมในความสำเร็จของการต่อสู้ทางการเมืองนั้นด้วย

10) การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมืองเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจนว่าตนเองสังกัดพรรคใดและเป็นการยอมรับภารกิจในฐานะสมาชิกของพรรคที่จะต้องช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของพรรคการขยายความศรัทธาให้แพร่หลายในหมู่ประชาชนและการร่วมผลักดันเพื่อให้พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

ลักษณะสำคัญของการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในพรรคคือการแสดงออกว่าสังกัดพรรคใด การจ่ายเงินบำรุงพรรคการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำคัญของพรรคในสหรัฐอเมริกา มีประชากรน้อยกว่าร้อยละ 5 ที่มีบทบาทเป็นสมาชิกสำคัญของพรรค

11) การร่วมประชุมแกนนำของพรรคเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของพรรคกล่าวไว้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงบุคคลที่จะ

เข้ามามีบทบาทในการร่วมประชุมแกนนำของพรรคหรือการร่วมประชุมวางแผนกลยุทธ์ของพรรค โดยทั่วไปจะต้องผ่านการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญของพรรคจนพรรคเกิดความไว้วางใจและมีความเชื่อมั่นว่าจะช่วยเสริมสร้างกิจกรรมของพรรคให้มีความแข็งแกร่งสามารถที่จะเอาชนะคู่แข่งชั้นทางการเมืองได้

ผู้ที่จะมีบทบาทในการเข้าร่วมประชุมแกนนำของพรรคส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรคหรือในคณะกรรมการเกี่ยวกับการรณรงค์ของพรรคบุคคลระดับนี้จึงมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจเพื่อการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยตรงซึ่งจะมีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น

12) การร่วมระดมทุนเป็นกิจกรรมสำคัญของสมาชิกพรรคระดับสูงผู้ที่จะอยู่ในฐานะที่จะระดมทุนให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถแล้วยังต้องเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยเพื่อให้สามารถติดต่อกับบุคคลชั้นสูงในสังคมที่มีฐานะดีและอยู่ในวิสัยที่จะบริจาคทรัพย์สินเพื่อร่วมสนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองได้

13) การเสนอตัวเป็นคู่แข่งชั้นทางการเมืองอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญยิ่งทั้งนี้เพราะการเสนอตัวเป็นคู่แข่งชั้นทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนพิจารณาให้ความไว้วางใจบุคคลที่จะมีบทบาทในระดับนี้ได้ต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีความเชื่อมั่นในตนเองสูงสามารถสร้างความนิยมศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนได้ประการสำคัญจะต้องสร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางสามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ว่าจะเป็นผู้นำความสำเร็จและการมีชีวิตที่ดียิ่งขึ้นมาสู่ประชาชนส่วนระดับของความสามารถของผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันจะแตกต่างกันไปตามระดับของตำแหน่งที่จะเข้าไปรับผิดชอบ อาทิ นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการการหรือผู้นำประเทศ

14) การดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการแสดงออกทางการเมืองในระดับสูงสุดเป็นผลจากการได้รับชัยชนะจากการเสนอตัวเข้าแข่งขันทางการเมืองการแสดงบทบาทในฐานะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งนี้เพราะจะมีผลกระทบต่อความศรัทธาเชื่อมั่นของประชาชนในระยะยาวถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีและมีความสุขจะทำให้พรรคได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากยิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลถึงโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วยในทางตรงกันข้าม ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถบริหารประเทศให้เป็นตามความคาดหวังของประชาชนจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อพรรคการเมืองที่สังกัดด้วยและจะทำให้โอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเป็นไปด้วยความยากลำบากดังนั้นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นบทบาทสำคัญสูงสุดของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง

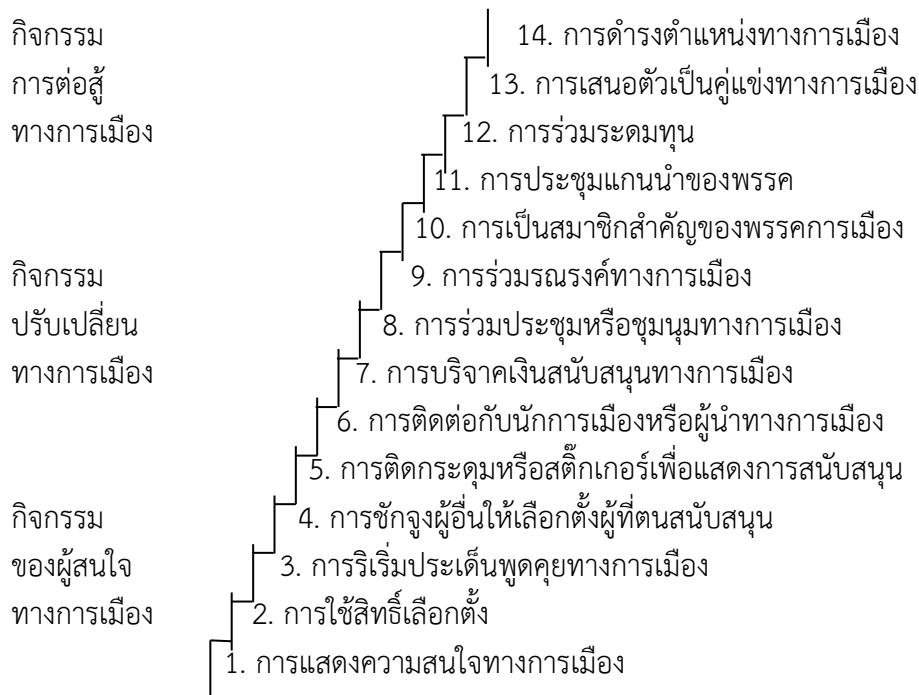
2.4 ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยโดยทั่วไปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีระดับและรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนดังนี้

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2539, หน้า 40-42) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไปของสมาชิกในสังคม จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ไม่สนใจในการเมืองแต่ละอย่างกับกลุ่มที่สนใจกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกลุ่มที่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจำแนกได้ดังนี้ กลุ่มผู้สนใจติดตามทางการเมืองกลุ่มที่อยู่ระหว่างกลุ่มผู้สนใจติดตามทางการเมือง และกลุ่มที่ต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองกลุ่มที่ต้องการเข้าไปต่อสู้อำนาจทางการเมืองโดยตรง ลักษณะเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นที่แต่ละบุคคลได้รับบทบาทของผู้ที่สนใจทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปผู้ที่สนใจอาจเปลี่ยนไปเป็นผู้ที่ไม่สนใจ และผู้ที่ไม่สนใจอาจเปลี่ยนเป็นผู้ที่สนใจทางการเมืองก็ได้ หรือในกลุ่มผู้สนใจเองก็อาจเปลี่ยนแปลงจากผู้ที่สนใจจะเข้าไปต่อสู้อำนาจทางการเมืองมาเป็นเพียงแค่ผู้สนใจติดตามทางการเมืองเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูงอาจต้องใช้ปัจจัยผลักดันจากภายนอกมาก อาทิ การได้รับการสนับสนุนการเงินจากเพื่อน หรือตนเองมีความรู้สึกอย่างรุนแรงต่อประเด็นทางการเมืองที่ต้องการจะผลักดัน จึงทำให้ตัดสินใจเข้าร่วมต่อสู้อำนาจทางการเมือง และเมื่อตัดสินใจเข้าร่วมต่อสู้อำนาจทางการเมืองแล้วจะทำให้บุคคลต้องขยายบทบาททางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองของตนออกไปอย่างกว้างขวางผลการวิเคราะห์พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองประกอบด้วยฐานคติ สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับ การกระทำอื่นๆ ทางการเมือง มีลักษณะเป็นลำดับขั้น กล่าวคือบุคคลที่อยู่ในลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองเดียวกันมีแนวโน้มที่จะมีกิจกรรมทางการเมืองเหมือนกัน ผู้ที่มีลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองในลำดับสูงจะครอบคลุมกิจกรรมทางการเมืองในลำดับต่ำกว่าด้วย

จากฐานคติดังกล่าว ได้นำเสนอความคิดว่าด้วยลำดับขั้นตอนการเกี่ยวพันทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลจะเริ่มต้นจากลำดับต่ำสุด คือ การไม่สนใจทางการเมือง และในที่สุดของการสนใจทางการเมืองจะแบ่งเป็นลำดับขั้นจากต่ำสุดไปสู่สูงสุด ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงลำดับขั้นตอนของการเกี่ยวพันทางการเมือง

แคมป์เบลล์ และมิลเลอร์ (Campell & Miller, อ้างถึงในสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539, หน้า 28-29) ได้เสนอแบบการวัดหรือดัชนีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Index of Political Participation) โดยแบ่งระดับกิจกรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ระดับสูง ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและทำกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่นด้วย
- 2) ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น
- 3) ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่จะเกี่ยวข้องกับการเมืองอื่น ๆ บ้าง

ถวิลวดี บุรีกุล (2549, หน้า 104) ได้จำแนกระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง 3 ระดับดังต่อไปนี้

- 1) การเข้าร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมระดับสูง ได้แก่ การเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างจริงจังและเข้มแข็ง (Active participation) เช่น การสมัครรับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ การมีส่วนร่วมทำงานในพรรคการเมือง และการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

- 2) การเข้าร่วมทางการเมืองระดับกลางหรือการเข้าไปมีบทบาทเคลื่อนไหวทางการเมืองในสังคม เช่น การรวมกลุ่มเพื่อผลักดันนโยบายต่างๆ การรวมตัวกันประท้วงหรือการเรียกร้องทางการเมือง และการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นกลุ่มสตรีเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มผู้นำสตรีกลุ่มแรงงานและกลุ่มสมัครคนจน เป็นต้น ในกลุ่มนี้ยังรวมถึงผู้สนใจและติดตามเรื่องราวทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอด้วย

3) การเข้าร่วมทางการเมืองในระดับตำบลหรือกลุ่มที่ไม่ค่อยสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้แก่กลุ่มที่เข้าร่วมลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้นเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยรวมถึงผู้ไม่สนใจติดตามเรื่องราวทางการเมืองด้วย

สำหรับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป., หน้า 46 - 49) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางประชาชนออกเป็น 2 ระดับดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ได้แก่

1.1) ประชาชนจะต้องประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง และมีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมือง

1.2) ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด การโฆษณา การพิมพ์ การแสดงออกเหล่านี้อาจอยู่ในรูปแบบของการวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อต่างๆ ร้านกาแฟ บ้านเรือน สถานที่สาธารณะ เป็นต้น

1.3) ประชาชนสามารถบริจาคเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมือง

1.4) ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการไปใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องเกิดจากความสมัครใจ ไม่ได้เกิดจากการบังคับ ช่มชู้หรือสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนในการไปออกเสียง

1.5) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมแสดงความคิดเห็น เมื่อมีการจัดทำประชามติ และเมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ

1.6) ประชาชนสามารถรวมตัวชุมนุมโดยสงบ เพื่อสะท้อนเรียกร้องและสิทธิที่จะได้รับจากรัฐบาล โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

1.7) ประชาชนสามารถร่วมรับฟังการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้

1.8) สามารถเรียกร้องให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสาร เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

1.9) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และนโยบายพื้นฐานของรัฐได้

1.10) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงออกจากตำแหน่งได้

1.11) ประชาชนสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาชนซึ่งมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามความต้องการของกลุ่ม

1.12) ประชาชนสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่ ตรงกับความคิดเห็นของตน

1.13) ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
- 2.1) ให้ข้อมูลข่าวสาร คานโยบาย หรือแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.2) ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำแนะนำ โดยชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.3) ร่วมกิจกรรมทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการพัฒนาในท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและประชาชน
 - 2.4) ร่วมมือกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนในการพัฒนาท้องถิ่นตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.5) เลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.6) เสียสละแรงงาน ทรัพย์สิน ร่วมในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.7) เสียภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนด
 - 2.8) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคา ประกวดราคาและวิธีพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยคณะละ 2 คน
 - 2.9) เข้าร่วมประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการยุบรวมรับรวม หรือแยกพื้นที่ไปรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันในอำเภอเดียวกัน
 - 2.10) เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ตำบล เพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นและจัดทำแผนความต้องการของชุมชน แล้วนำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป
 - 2.11) ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.11.1) ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งให้ทาประโยชน์แก่ประชาชน
 - 2.11.2) เข้าร่วมฟังการประชุมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ
 - 2.11.3) ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส
 - 2.11.4) ตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส
 - 2.11.5) ตรวจสอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง ตรงตามแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่
 - 2.11.6) ตรวจสอบ ติดตามการก่อสร้าง โครงการและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าถูกต้อง โปร่งใสและเกิดประโยชน์หรือไม่
 - 2.11.7) คัดค้านข้อบัญญัติ หรือมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

2.11.8) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความคิดเห็น เพื่อพิจารณาข้อดี ข้อเสีย ของโครงการของรัฐตามกระบวนการประชาพิจารณ์

2.11.9) ติดตามข้อมูลข่าวสาร และประกาศขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2.11.10) การดำเนินงานเพื่อให้การตรวจสอบ ควบคุมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบรรลุผล

2.11.11) หากพบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ให้แจ้งประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อคัดค้าน

2.11.12) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิกเฉยต่อการคัดค้านของ ประชาชนให้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทันที

2.11.13) กรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นกระทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย สามารถฟ้องศาลได้

2.11.14) สามารถถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนด เข้าชื่อร้อง ขอดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการลงคะแนนเสียงและผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมดมาลงคะแนนเสียงและ 3 ใน 4 ของผู้มา ลงคะแนนเสียงมีมติให้ถอดถอน

2.12) สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการตะวันตกได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองอย่างกว้างขวางทั้งการศึกษาจากภายในสังคมเดียวกันและการศึกษาจากสังคมที่แตกต่างกัน เหตุผลที่มีผู้ให้ความสนใจต่อการศึกษามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางเป็นเพราะว่าการมี ส่วนร่วมทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

Lester Millbrath (1971, p. 98 อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2538, หน้า 31-33) ศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า Highersocio- economic status จะมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองกล่าวคือ ผู้ที่มี ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าจะยังมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นและจะมี บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าอาทิผู้มีฐานะ ทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่ามีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมประชุมเข้าร่วมกับพรรค การเมืองเข้าร่วมรณรงค์ทางการเมืองและอื่นๆสูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าเงื่อนไข ตามข้อค้นพบนี้อาจมีข้อยกเว้นบ้างแต่ส่วนใหญ่จะแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ

ณรงค์ สินสวัสดิ์ (2527, หน้า 10) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองจากระดับสูงไปหาระดับต่ำ ดังนี้

1) ผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรี

- 2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น
 - 3) การช่วยโฆษณาหาเสียง เช่น การแจกใบปลิว การวางแผนเลือกตั้ง
 - 4) การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เช่น การอ่านหนังสือพิมพ์ ดูโทรทัศน์
เกี่ยวกับปัญหาบ้านเมือง การถกปัญหาการเมือง การติดกระดุมที่มีตราพรรคการเมือง
 - 5) ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
 - 6) การไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การไม่รู้ความเป็นไปทางการเมือง
- กล่าวโดยสรุป นักวิชาการแต่ละท่านจะจัดระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป แต่จะเห็นได้ว่ามีผลสะท้อนให้เห็น คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งบางประเภทถือว่าสำคัญอย่างมากต่อสังคมหนึ่ง แต่สำหรับอีกสังคมหนึ่ง อาจจะถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเดียวกันนั้น มีความสำคัญน้อยกว่าก็ได้

2.6 ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

เดวิด บาร์เบอร์ (Barber 1972, p. 27) ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง คือ

- 1) แรงจูงใจ เป็นสิ่งที่ชักจูงใจให้บุคคลสนใจที่จะเข้าร่วมทางการเมือง เช่น ต้องการมีชื่อเสียง ต้องการปรับปรุงท้องถิ่น เป็นต้น
- 2) โอกาส คือ มีเวลาที่เหมาะสม มีความพร้อมที่จะร่วมกิจกรรม
- 3) ทรัพยากร คือ ปัจจัยสนับสนุนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น มีความเฉลียวฉลาด มีการศึกษา มีทักษะและทุนทรัพย์

นอกจากนี้ ค่านิยมของคนในสังคม ก็มีความสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกันด้วย ซึ่งอาจมีผลมาจากบทบาทของสื่อมวลชนที่จะกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมด้วย

สิ่งแวดล้อมทางการเมือง (Political environment) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลที่สำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะสิ่งแวดล้อมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบที่ช่วยตัดสินใจการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งพิจารณาได้จาก

- 1) สถาบันทางการเมืองที่มีความชอบ ถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองคือ จะต้องมีการจัดระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบายประชาชนให้การยอมรับเจ้าหน้าที่และผู้นำรัฐบาล ซึ่งสถาบันทางการเมืองจะต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอ นับว่าเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2) การพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบด้วยความมั่นคงและการพัฒนาอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงในระดับการศึกษาของประชาชน
- 3) สภาพการเลือกตั้ง ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ทางการเมือง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง อายุ การศึกษา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการจำกัดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และยักรวมถึงการบริหารงานเลือกตั้งที่จะดึงดูดใจประชาชนให้มาเลือกตั้งหรือไม่ เช่น การกำหนดเลือกตั้งว่าอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือไม่ การประชาสัมพันธ์ที่ชี้ให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการเลือกตั้ง

4) อิทธิพลของวัฒนธรรม ประชาชนได้รับการถ่ายทอดแบบแผนทางวัฒนธรรมเป็นเวลานานเกี่ยวกับการปฏิบัติ คุณค่าความเชื่อได้หล่อหลอมบุคคลในชาติให้มีพฤติกรรม การแสดงออกทางการเมือง

5) อิทธิพลของกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกของคนในสังคม เนื่องจาก จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดภายในกลุ่ม ซึ่งได้ถ่ายทอดค่านิยมความเชื่อและทัศนคติที่ คล้ายคลึงกันให้แก่สมาชิกภายในกลุ่ม

6) อิทธิพลของสื่อมวลชน มีบทบาทในการถ่ายทอดข่าวสารความเคลื่อนไหวและ ค่านิยมต่างๆ ทางการเมือง ช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่การปรับวิถีชีวิต ค่านิยมเพื่อการพัฒนา ประเทศให้ทันสมัย ถือเป็นตัวจักรสำคัญในการให้ความรู้ ความคิด ประสบการณ์ ค่านิยม ข้อเท็จจริง ทัศนคติ แบบแผนในการดำเนินชีวิตแก่ประชาชน

ดังนั้น สิ่งแวดล้อมทางการเมือง จึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของประชาชนในการ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นตัวกำหนดแบบแผนและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน ในสังคม

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ยอมรับว่าถูกต้องและไม่ขัดต่อกฎหมายที่เห็น ได้ชัด ก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง อาจจะคาดคะเนการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดย การศึกษาการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม ท้องถิ่นหรือในองค์การที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น บุคคลที่มี ส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นหรือในองค์การต่างๆ มักจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาททางการเมือง ระดับชาติมากกว่าบุคคลที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ในกิจกรรมของการปกครอง ท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหลักการที่สำคัญ ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้ปกครองต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง โดยการเลือกตั้งของประชาชนนั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะระบอบประชาธิปไตยจะอยู่ ไม่ได้ หากประชาชนไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกวัน รัฐบาลผู้ใช้อำนาจทางการเมือง จึงถือว่าเป็นภาระหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองและ ชนบทได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต รวมทั้งความมั่นคงของชาติ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นรัฐบาลกลางเพียงลำพังไม่อาจให้บริการและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ตาม ความประสงค์อย่างถูกต้อง ทั้งนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้า บริการไม่ทั่วถึงแก่ประชาชน มีข้อจำกัดในเรื่อง ของงบประมาณและบุคลากร จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแต่ละท้องถิ่นได้ ซึ่งความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นก็จะมี ความแตกต่างกันอยู่ เช่น สภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิอากาศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ประวัติความเป็นมา หรือจะเป็น ขนบธรรมเนียมประเพณี

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ทำให้รัฐบาลมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน ส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันอาจแตกต่างกันไปในรายละเอียด ดังนี้

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951, p. 101) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark, 1957, 87-89) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit, 1967, pp. 101-103) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮร์ริส จี. มอนตากู (Harris G. Montagu, 1984, p. 574) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประชาชน ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2524, หน้า 14) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ จัดตั้งและ

ถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 4-7) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง การบริหารนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการ โดยได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆอย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลางซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้

3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ตามระบอบประชาธิปไตย จึงพอสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, หน้า 16-17) ได้ดังนี้

- 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่าการให้ประชาชนรู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ในการเป็นพลเมือง เพื่อนำไปสู่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์
- 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมที่จะรู้ปัญหาได้ดีกว่าคนนอกพื้นที่ ส่งผลให้การแก้ปัญหาเป็นไปโดยประสิทธิภาพ
- 3) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะแต่เดิมรัฐบาลดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปกครองหรือการบริการสาธารณะเอง เมื่อมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรอื่นแล้วภาระของรัฐบาลจึงลดลง แต่ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย
- 4) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะบุคคลเข้ามาบริหารงานในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงเป็นการส่งเสริมให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการทางการเมืองการปกครองเพื่อสร้างนักการเมืองสู่การบริหารประเทศในอนาคต
- 5) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เมื่อประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว จะทำให้คนในท้องถิ่นนั้นตระหนักถึงคุณค่าและเกิดจิตสำนึกที่ดีในการรักษาผลประโยชน์ของชุมชนนอกจากนั้นคนในชุมชนยังสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาเพราะรู้จักปัญหาได้ดีกว่าเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบเป็นการถ่วงดุลอำนาจ

3.3 บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ในจังหวัดนครนายก

3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานในจังหวัดนครนายก

1) ประวัติความเป็นมา

นครนายก เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นครั้งล่าสุดโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครนายก พุทธศักราช 2489 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

2) ลักษณะที่ตั้ง / อาณาเขตติดต่อ

จังหวัดนครนายกตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของประเทศไทยห่างจากกรุงเทพฯ 107 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 2,122 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,326,250 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดสระบุรี และจังหวัดนครราชสีมา
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดปราจีนบุรี
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดปทุมธานี

3) ภูมิประเทศ

โดยทั่วไปเป็นที่ราบอยู่ในหุบเขาตอนเหนือและตะวันออก เป็นเนินสูงและป่าเขาติดต่อกับเขาพนมดงพญาเย็น ส่วนทางตอนกลางและตอนใต้เป็นที่ราบลุ่ม ภูเขาที่สำคัญ คือ เขาใหญ่ เขาเขียวเขาชะงัก และเขานางรอง เป็นต้น มีความสูงจากระดับน้ำทะเล 1,351 เมตร ส่วนทางตอนกลางและตอนใต้เป็นที่ราบอันกว้างใหญ่ เป็นส่วนหนึ่งของที่ราบสามเหลี่ยมลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาที่เรียกว่า “ที่ราบกรุงเทพฯ” ลักษณะดินเป็นดินปนทรายและดินเหนียวเหมาะแก่การทำนา ทำสวนผลไม้ และการอยู่อาศัย

4) เขตการปกครอง

การปกครองแบ่งออกเป็น 4 อำเภอ 40 ตำบล 410 หมู่บ้าน (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2559, ออนไลน์)

- อำเภอเมืองนครนายก แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 12 ตำบล 125 หมู่บ้าน มีประชากร 101,422 คน

- อำเภอปากพลี แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 7 ตำบล 51 หมู่บ้าน มีประชากร 24,634 คน

- อำเภอบ้านนา แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 10 ตำบล 118 หมู่บ้าน มีประชากร 69,053 คน

- อำเภอองครักษ์ แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 11 ตำบล 116 หมู่บ้าน มีประชากร 69,053 คน

รวมจำนวนประชากร 264,162 คน (ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง เดือนมีนาคม พ.ศ.2559, ออนไลน์)

3.3.2. บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ในจังหวัดนครนายก

ในปัจจุบันราชการมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 5 รูปแบบแยกเป็นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การปกครองส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล และมีการให้มีการกำหนดท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานครและพัทยา (สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, หน้า 30-42) หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น แต่ละองค์กรมีลักษณะโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่และระบบงานที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่นขององค์กรนั้นๆ แต่มีปรัชญาและหลักการจัดตั้งองค์กรเช่นเดียวกัน คือ การกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครอง และการบริหารในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครอง และการบริหารในท้องถิ่นโดยประชาชนเอง (Local Self Government) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 121) การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักเจตนาธรรมณ์ของราษฎรในท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะต้องยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น หมายถึง การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งในหน้าที่สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร และหลักกำกับดูแลท้องถิ่น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนา การสรรหาทรัพยากรและรายได้ในท้องถิ่นมาดำเนินการ ตลอดจนการกำกับดูแลและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยส่วนกลางกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น (ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, 2542, หน้า 2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

เป็นรูปแบบองค์กรส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวตามลำดับในปี พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และ พ.ศ. 2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ในส่วนของจังหวัดนครนายก ปัจจุบันมีเทศบาล 6 แห่ง (ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง เดือนมีนาคม พ.ศ.2559, ออนไลน์)

ตารางที่ 2.2 แสดงโครงสร้างของเทศบาล

อำเภอ	ตำบล	ครอบคลุมพื้นที่
เมืองนครนายก	เทศบาลเมืองนครนายก	ตำบลนครนายก ทั้งตำบล รวมทั้งประชากรบางส่วนของตำบลท่าช้าง ตำบลบ้านใหญ่ ตำบลวังกระโจม และตำบลพรหมณี
	เทศบาลท่าช้าง	พื้นที่บางส่วนของตำบลท่าช้าง
ปากพลี	เทศบาลตำบลเกาะหวาย	พื้นที่บางส่วนของตำบลเกาะหวาย
บ้านนา	เทศบาลตำบลบ้านนา	พื้นที่บางส่วนของตำบลบ้านนา และบางส่วนของตำบลพิบูลออก
	เทศบาลตำบลพิบูลออก	พื้นที่บางส่วนของตำบลบ้านนา และบางส่วนของตำบลพิบูลออก
องครักษ์	เทศบาลตำบลองครักษ์	พื้นที่บางส่วนของตำบลทรายมูลและตำบลองครักษ์

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2559

ผลการดำเนินงานด้านสังคมที่ผ่านมาของเทศบาล ในจังหวัดนครนายก ได้ให้ความสำคัญคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ มีสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ คือ สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ส่งเสริมกีฬาและสุขภาพดี ตลอดจนการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ

องค์การปกครองส่วนตำบล (อบต.)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ซึ่งปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดนครนายก จำนวน 40 ตำบล (ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง เดือนมีนาคม พ.ศ.2559)

ตารางที่ 2.3 แสดงรายชื่อองค์การปกครองส่วนตำบล (อปต.) ของอำเภอเมืองนครนายก, อำเภอปากพลี, อำเภอปากพลี, อำเภอองครักษ์

อำเภอ	ตำบล	ครอบคลุมพื้นที่
เมืองนครนายก	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง	ตำบลท่าช้าง (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองนครนายกและเทศบาลตำบลท่าช้าง)
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหญ่	ตำบลบ้านใหญ่ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองนครนายก)
	องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระโจม	ตำบลวังกระโจม (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองนครนายก)
	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าทราย	ตำบลท่าทรายทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยาย	ตำบลดอนยาย
	องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬา	ตำบลศรีจุฬาทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลดงละคร	ตำบลดงละครทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลศรีนาวา	ตำบลศรีนาวาทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลสาริกา	ตำบลสาริกาทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลหินตั้ง	ตำบลหินตั้งทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระ	ตำบลเขาพระทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลพรหมณี	ตำบลพรหมณี (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองนครนายก)
อำเภอปากพลี	องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหวาย	ตำบลเกาะหวาย (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลเกาะหวาย)
	องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะโพธิ์	ตำบลเกาะโพธิ์ทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลปากพลี	ตำบลปากพลีทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกรวด	ตำบลโคกกรวดทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเรือ	ตำบลท่าเรือทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง	ตำบลหนองแสงทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด	ตำบลนาหินลาดทั้งตำบล

ตารางที่ 2.3 แสดงรายชื่อองค์การปกครองส่วนตำบล (อปต.) ของอำเภอเมืองนครนายก, อำเภอปากพลี, อำเภอปากพลี, อำเภอองครักษ์ (ต่อ)

อำเภอ	ตำบล	ครอบคลุมพื้นที่
อำเภอบ้านนา	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา	ตำบลบ้านนา (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลบ้านนา)
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว	ตำบลบ้านพร้าวทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพริก	ตำบลบ้านพริกทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลอาษา	ตำบลอาษาทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลทองกลาง	ตำบลทองกลางทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลบางอ้อ	ตำบลบางอ้อทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ	ตำบลป่าชะทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาเพิ่ม	ตำบลเขาเพิ่มทั้งตำบล
อำเภอองครักษ์	องค์การบริหารส่วนตำบลศรีกะอาง	ตำบลศรีกะอางทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลพระอาจารย์	ตำบลพระอาจารย์ทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลบึงศาล	ตำบลบึงศาลทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลศิระกระเปือ	ตำบลศิระกระเปือทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แทน	ตำบลโพธิ์แทนทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมบูรณ	ตำบลบางสมบูรณทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลทรายมูล	ตำบลทรายมูล (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลองครักษ์)
	องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากด	ตำบลบางปลากดทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลบางลูก	ตำบลบางลูกเสือ
	องค์การบริหารส่วนตำบลองครักษ์	ตำบลองครักษ์ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลองครักษ์)
	องค์การบริหารส่วนตำบลชุมพล	ตำบลชุมพลทั้งตำบล
	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่	ตำบลคลองใหญ่ทั้งตำบล

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 (ออนไลน์)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริการให้แก่ประชาชน ในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ต้องกระทำ 9 ประการ ภายใต้กฎหมาย มาตรา 67 ได้แก่ 1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก 2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริม

การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ 7) ค้ำครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ได้แก่ 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ 8) การค้ำครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต. 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว และ 13) การผังเมือง (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

ผลการพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ในด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ส่งเสริมกีฬาและสุขอนามัย ตลอดจนการจัดตั้งอำนวยการความสะดวก และบริการสาธารณะอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ และมีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้าอบรมอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุ

3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, หน้า 18-26) ดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและของประเทศเป็นส่วนร่วมด้วย



ภาพที่ 2.2 ตัวอย่างการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านนา
อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครนายก (2554)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตอนที่ 4 แนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ขยายสิทธิของผู้สูงอายุยิ่งขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 โดยกำหนดไว้ทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2554) รายละเอียดต่อไปนี้

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

- มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง

- มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

- มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่น

ของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

- มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

4.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 3 ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็ว แก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะ เครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในคดีหรือในทางการแก้ไข ปัญหา ครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตลอดชีวิต โดยแบ่งตามช่วงอายุแบบขั้นบันได อย่างทั่วถึง

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2557 ผู้สูงอายุ ต้องอยู่ในครอบครัวที่ยากจนตามความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.3 นโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นโยบายเร่งด่วน

1. การเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ

1.1 มุ่งเน้นการสร้างสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ให้คนทุกกลุ่มวัยตระหนักในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การสร้างเจตคติที่ดีต่อผู้สูงอายุ การให้ความรู้ด้านการใช้ชีวิตกับผู้สูงอายุ ในครอบครัว และการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกลุ่มวัย

1.2 ส่งเสริมการจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ทั้งด้านสุขภาพกาย จิตใจ และสังคม การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม การสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัย รวมทั้งการส่งเสริมการมีงานทาเพื่อสร้างรายได้และการออม ให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

1.3 ดำเนินโครงการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เพื่อเป็นต้นแบบ โดยส่งเสริมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและการบริหารจัดการโดยผู้แทนผู้สูงอายุ เพื่อจัดกิจกรรม และบริการด้านสุขภาพกาย จิตใจ และสังคม โดยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ครอบครัว เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ส่งเสริมอาชีพ และการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในชุมชน (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนผู้สูงอายุจังหวัดนครนายก พ.ศ. 2558-2560, หน้า 18)

นโยบายพันธกิจ

1) ด้านผู้สูงอายุ

1.1) คุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุให้เข้าถึงหลักประกันทางสังคม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี เป็นต้น

1.2) ส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

1.3) สนับสนุนศักยภาพและคุณค่าของผู้สูงอายุด้วยการรวบรวมและถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ให้เป็นคลังปัญญาของชุมชน โดยการขับเคลื่อนของชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุจังหวัด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รัฐร่วมเป็นคณะกรรมการ

1.4) ส่งเสริมให้ครอบครัว ชุมชน มีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม โดยผลักดันโครงการบ้านกลางผู้สูงอายุ (โครงการนำร่อง 10 จังหวัด) และสนับสนุนการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยให้มีความมั่นคง (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนครนายก, 2558, หน้า 18)

4.4 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติปัจจุบันมี 2 ฉบับ ได้แก่ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525 - 2544) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) โดยมีสาระสำคัญของแต่ละแผนดังนี้

1) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2525-2544)

ได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำประโยชน์ต่อสังคมมาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงต้องส่งเสริมและคงคุณค่าในสังคมสืบไปและหากในกรณีที่สูงอายุต้องอยู่ในระยะที่ต้องพึ่งพาผู้อื่น ครอบครัว สังคมและชุมชน โดยภาครัฐต้องให้การสนับสนุนและช่วยเหลือประกอบกับ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดปฏิญญาไว้ 9 ข้อ เพื่อคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุโดยให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในข้อที่ 1 ที่ให้ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ จากแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 1 และปฏิญญาผู้สูงอายุไทยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) (บุญทิพย์ สิริรังศรี, 2553, หน้า 3)

2) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2553

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และสภาพปัญหาของผู้สูงอายุ โดยมีวิสัยทัศน์ว่า ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม และสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุดโดยครอบครัวและชุมชนเกื้อกูล เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุผล โดยมีสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริม เพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุและความมั่นคงของสังคมโดยมีมาตรการในการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชากรทุกคนเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตและมีหลักประกัน

แผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงนี้แบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
- 3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- 4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
- 5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยมายละเอียด ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

1. มาตรการ หลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ
 - 1.1) ขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมถ้วนหน้า
 - 1.2) ส่งเสริมและสร้างวินัยการออมทุกช่วงวัย
2. มาตรการ การให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 - 2.1) ส่งเสริมการเข้าถึง และพัฒนาการจัดบริการการศึกษา และการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อความเข้าใจชีวิต และ พัฒนาการในแต่ละวัย และเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุที่เหมาะสม

2.2) รมรงคใ้สังคตระหนักถึงความจำเป็นของการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ

3. มาตรการ การปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

3.1) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกวัยเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน

3.2) ส่งเสริมให้มีกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนทุกวัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬา

3.3) รมรงคใ้สังคตมีจิตสำนึกและตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ

1. มาตรการ ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น

1.1) จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ และครอบครัว

2. มาตรการ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ

2.1) ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินงานชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย

2.2) สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ

3. มาตรการ ส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ

3.1) ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ

3.2) ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัย และความสามารถ

3.3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วม

4. มาตรการ สนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ

4.1) ประกาศเกียรติคุณผู้สูงอายุที่เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคต

4.2) ส่งเสริมให้เกิดคลังปัญญากลางของผู้สูงอายุเพื่อรวบรวมภูมิปัญญาในสังคต

4.3) ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ในสังคต

5. มาตรการ ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ

5.1) ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

5.2) ส่งเสริมการผลิต การเข้าถึงสื่อ และการเผยแพร่ข่าวสารสำหรับผู้สูงอายุ

5.3) ดำเนินการให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากสิ่งต่างๆ ได้
อย่างต่อเนื่อง

6. มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ที่เหมาะสม

6.1) สนับสนุนส่งเสริมให้ความรู้แก่ครอบครัวและผู้สูงอายุในการปรับปรุง
ที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความต้องการในวัยสูงอายุ

6.2) กำหนดมาตรการแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้าง/ปรับปรุงที่อยู่อาศัย
และระบบสาธารณสุขปึกคอกสำหรับผู้สูงอายุ

6.3) มีการออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่จัดบริการด้านที่
พักอาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

1. มาตรการ คุ้มครองด้านรายได้

1.1) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการด้านรายได้พื้นฐานที่รัฐจัดให้

1.2) ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ

2. มาตรการ หลักประกันด้านสุขภาพ

2.1) พัฒนาและส่งเสริมระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพเพื่อผู้สูงอายุทุกคน

2.2) ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ และการตรวจสุขภาพประจำปี

อย่างทั่วถึง

2.3) ให้อำนาจที่จำเป็นตามมาตรฐาน การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ

แก่ผู้สูงอายุ

2.4) รัฐต้องให้อุปกรณ์ช่วยในการดำรงชีวิตประจำวันตามที่จำเป็น เช่น
แว่นตา ไม้เท้า รถเข็น ฟันเทียมแก่ผู้สูงอายุ

3. มาตรการ ด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง

3.1) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวให้นานที่สุด โดยการส่งเสริม
ค่านิยมในการอยู่ร่วมกับผู้สูงอายุ

3.2) ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ
โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่สมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลเกี่ยวกับการบริการต่างๆ ที่เป็น
ประโยชน์

4. มาตรการ ระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

4.1) ปรับปรุงบริการสาธารณะทุกระบบให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่
ผู้สูงอายุในการดำรงชีวิตและติดต่อสัมพันธ์กับสังคม กลุ่ม และบุคคล

4.1.1) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุทราบถึงอัตราค่าโดยสาร
ของระบบขนส่งสาธารณะ และระบบขนส่งมวลชนต่างๆ ที่ลดหย่อนให้แก่ผู้สูงอายุ

4.1.2) ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริการระบบขนส่งสาธารณะทุกประเภทให้ผู้สูงอายุ เข้าถึง และได้ใช้อย่างสะดวกเหมาะสมกับผู้สูงอายุตลอดระยะเวลาให้บริการ โดยมีการประกาศเกียรติคุณแก่หน่วยบริการที่มีผลงานดีเด่น

4.1.3) ส่งเสริมให้ภาพรัฐและเอกชนที่รับผิดชอบสถานที่สาธารณะ ปฏิบัติตามมาตรฐานสถานที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

4.1.4) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ได้จริงในสถานที่สาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เช่น ถนน ทางเดินสาธารณะในเขตชุมชน สะดวก เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.5) จัดให้มีสวนสาธารณะและพื้นที่ออกกำลังกายที่เพียงพอและเหมาะสมปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

4.2) จัดตั้งและพัฒนาบริการทางสุขภาพและทางสังคม รวมทั้งระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นบริการถึงบ้านและมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม โดยควรครอบคลุมบริการดังต่อไปนี้

4.2.1) สนับสนุนการดูแลระยะยาว

4.2.2) ระบบประกันสังคม

4.2.3) ดูแลโรคเรื้อรังที่สำคัญ ได้แก่ ความดันโลหิตสูงเบาหวานและโรค

หลอดเลือดในสมอง

4.2.4) อาสาสมัครในชุมชน

4.2.5) สนับสนุนให้ผู้ดูแลมีความรู้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ

4.3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์มีส่วนร่วมในการดูแลจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ โดยกระบวนการประชาคม

4.4) เกื้อหนุนให้เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการด้านสุขภาพและสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่สามารถซื้อบริการได้ โดยมีการดูแลและกำกับมาตรฐานและค่าบริการที่เป็นธรรมร่วมด้วย

4.5) รัฐมีระบบและแผนเพื่อการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเมื่อเกิดภัยพิบัติ

4.6) ส่งเสริมให้โรงพยาบาลของรัฐ และเอกชนมีบริการแพทย์ทางเลือก

4.7) จัดตั้งคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลของรัฐที่มีจำนวนเตียงตั้งแต่ 120

เตียงขึ้นไป

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

1) มาตรการ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ

1.1) เสริมสร้างความเข้มแข็งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติให้สามารถผลักดันนโยบายและภารกิจที่สำคัญด้านผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ

1.2) ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุจังหวัด ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นเครือข่ายการบริหารและพัฒนาผู้สูงอายุ ในระดับจังหวัดท้องถิ่น

1.3) การพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

1.4) คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติวางแผนและดำเนินการให้มีการติดตาม ประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ปรับแผน และแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ทันกำหนดเวลา

2) มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

2.1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ในระดับวิชาชีพอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

2.2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ อย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

2.3) กำหนดแผนการผลิตบุคลากรด้านผู้สูงอายุให้เหมาะสมและเพียงพอต่อ ความต้องการของประเทศและดำเนินการติดตามอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

1) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ สำหรับการกำหนด นโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

2) มาตรการ ดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ผู้สูงอายุแห่งชาติที่มี มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

3) มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมี ระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

จากการแนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น สามารถสรุปได้ว่า ประเทศ กำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอีกในไม่กี่ปีข้างหน้า ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนต่างให้ ความสำคัญกับผู้สูงอายุในด้านต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะภาครัฐได้ให้ความสำคัญจัดทำเป็น แผนพัฒนาผู้สูงอายุไว้เพื่อเป็นใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้าน สุขภาพร่างกาย ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง และให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตในวัยเกษียณ โดยอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข และสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ คลังความรู้ที่มีอยู่เพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อคนรุ่นหลังและประเทศชาติ

4.5 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุจังหวัดนครนายก พ.ศ. 2558-2560

วิสัยทัศน์

“ผู้สูงอายุมีสุขแบบองค์รวม ร่วมดูแลโดยภาคีเครือข่าย ใส่ใจจัดบริการที่มีมาตรฐาน พัฒนาการ สร้างคุณค่า สร้างปัญญาและพึ่งตนเอง”

พันธกิจ

1. ส่งเสริมการปรับตัวของผู้สูงอายุให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ การอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนได้อย่างมีความสุข และมีคุณค่า
2. ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและบริการทั้งด้านสุขภาพ การเรียนรู้ อาชีพ และสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ
3. พัฒนารูปแบบการดูแลผู้สูงอายุติดบ้านและผู้สูงอายุติดเตียงให้มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตดี
4. พัฒนาระบบบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุ บูรณาการงานโดยใช้ฐานข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน
5. จัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และส่งเสริมอาชีพในชุมชน ครอบคลุมการดูแลสุขภาพ อาชีพ การเรียนรู้ กีฬา นันทนาการ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคมของผู้สูงอายุ

เป้าประสงค์

1. ผู้สูงอายุได้รับการดูแลสุขภาพ และสามารถดูแลสุขภาพตนเองได้แบบองค์รวม
2. ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการตามสิทธิ ได้รับบริการสวัสดิการ ตรงตามความต้องการ สอดคล้องกับวิถีชีวิตและชุมชน
3. ผู้สูงอายุติดบ้านและผู้สูงอายุติดเตียง มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตดี
4. ระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุ สามารถใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่
5. ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้ทางด้านเศรษฐกิจ การอยู่ร่วมกับสมาชิกครอบครัวชุมชน
6. ผู้สูงอายุ รู้จักคุณค่าของตนเอง สร้างคุณค่าต่อการอยู่ร่วมกันในชุมชน ได้รับการยอมรับและเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุพัฒนาสุขภาพดีแบบองค์รวม
ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ร้อยละ 90 ของผู้สูงอายุมีสุขภาพดีแบบองค์รวม
แนวทาง /มาตรการ

ส่งเสริมการปรับตัวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงแต่ละช่วงของชีวิต

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาระบบบริการที่มีมาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ร้อยละ 80 ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการที่มีมาตรฐานได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

แนวทาง /มาตรการ

1. มีระบบการคัดกรองประเมินสภาพทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และประเมินความต้องการ อันจะนำไปสู่การออกแบบกิจกรรมที่เหมาะสม สอดคล้องกับความสามารถ ตรงตามความต้องการ ของผู้สูงอายุ และวิถีชีวิตของชุมชน
2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุเข้าถึงเงินกู้ยืมเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ
3. ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับสภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ร้อยละ 90 ของผู้สูงอายุติดบ้าน และผู้สูงอายุติดเตียง มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตดี

แนวทาง /มาตรการ

1. อบรมให้ความรู้ผู้ดูแลผู้สูงอายุติดบ้าน ติดเตียงให้มีความรู้ ความเข้าใจ สุขภาพของผู้สูงอายุ ได้รับ การฝึกทักษะการดูแลผู้สูงอายุ
2. จัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ร้อยละ 80 ของหน่วยงานและภาคีเครือข่ายระดับพื้นที่ นำข้อมูลผู้สูงอายุไปใช้ ประโยชน์ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม และบูรณาการงานร่วมกัน

แนวทาง /มาตรการ

1. จัดทำและใช้ระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่
2. บูรณาการงานด้านผู้สูงอายุตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงระดับพื้นที่
3. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อการขับเคลื่อนติดตาม ประเมินผล และสะท้อนข้อมูลกลับไปสู่ระดับนโยบาย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองตามศักยภาพ

ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ผู้สูงอายุร้อยละ 80 ได้รับการพัฒนาตนเอง และพึ่งตนเองได้ตามระดับความสามารถ

แนวทาง /มาตรการ

1. ส่งเสริมการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ พัฒนาไปสู่การเป็นอาชีพได้ โดยออกแบบอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุตามระดับของศักยภาพ และวิถีชุมชน

2. ส่งเสริมสนับสนุนการถ่ายทอดความรู้สำหรับผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ และสอดคล้องกับวิถีชุมชน
3. พัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุโดยชุมชนให้มีความยั่งยืน
4. ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุถ่ายทอดภูมิปัญญาวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริม การสร้างคุณค่าของผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุ รู้จักคุณค่าของตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรม ทางสังคม และได้รับการยอมรับจากชุมชน

แนวทาง /มาตรการ

1. จัดตั้งชมรมผู้สูงอายุทุกตำบล และให้ผู้สูงอายุทุกคนเป็นสมาชิก
2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ชมรมผู้สูงอายุทำงานร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ได้อย่างเข้มแข็ง

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ

นครินทร์ ซื่อสัตย์ (2551) ทำการศึกษาเรื่อง “ชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ จังหวัดปทุมธานี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้สูงอายุ ต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ จังหวัดปทุมธานีจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างทางความคิดเห็นต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่เป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุสาขาสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดปทุมธานี ทั้งสิ้น 71 ชมรม จำนวน 8,939 คน และใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง 360 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการเปรียบเทียบความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยการทดสอบสมมติฐานการวิจัย ใช้ สถิติวิเคราะห์ข้อมูลด้วย t-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) เมื่อพบความแตกต่างจะทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการ LSD ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นหญิง จำนวน 195 คนโดยอยู่ในช่วงอายุ 60-65 ปี ระดับการศึกษาสูงสุดคือระดับประถมศึกษา จำนวน 163 คน ส่วนใหญ่มีอาชีพเดิมค้าขาย จำนวน 110 คน การเข้าร่วมกิจกรรมในชมรมผู้สูงอายุคือได้เข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพร่างกายน้อยกว่า 3 ปีด้วยการวิ่ง/เดิน จำนวน 134 คน เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาด้วยการนั่งสมาธิ วิปสนาเพื่อถวายเป็นพระราชกุศลในโอกาสสำคัญ จำนวน 131 คน เข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและรายได้โดยการเข้าร่วมอบรมนวดเพื่อสุขภาพ 145 คน เข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการที่ชมรมจัดขึ้นคือกิจกรรมการร้องเพลง 139 คน เข้าร่วมการบำเพ็ญสาธารณะประโยชน์ เป็นอาสาสมัครในชุมชน 125 คนเข้าร่วมกิจกรรมทัศนศึกษาโดยการทำงานของคณะกรรมการชมรมผู้สูงอายุในจังหวัดปทุมธานี / เทศบาลอื่น 145 คน

เข้าร่วมการประชุมกรรมการ / สมาชิก ประจำเดือนเพื่อดูข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของชมรม 165 คน และเยี่ยมเยียนสมาชิกที่เจ็บป่วย 200 คน ระดับความคิดเห็นโดยเฉลี่ยของผู้สูงอายุต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุจังหวัดปทุมธานีอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบระดับความแตกต่างทางความคิดเห็นของผู้สูงอายุต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ผลเป็นดังนี้

2.1) ผู้สูงอายุในชมรมที่มีช่วงอายุแตกต่างกัน ระดับความคิดเห็นต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ ในภาพรวมไม่แตกต่างกันแต่ในรายด้านแตกต่างกัน คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุ 66-70 ปี และ 71-80 ปี มีค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพ ผู้สูงอายุต่ำกว่าผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-65 ปี

2.2) ผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ ในภาพรวมไม่แตกต่างกันแต่ในรายด้านแตกต่างกัน คือ ผู้สูงอายุที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา อนุปริญญา และปริญญาตรี มีค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นต่ำกว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี

2.3) ผู้สูงอายุที่มีอาชีพเดิมแตกต่างกัน ระดับความคิดเห็นที่มีต่อชมรมผู้สูงอายุกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ ในภาพรวมไม่แตกต่างกันแต่ในรายด้านแตกต่างกัน คือ ผู้สูงอายุที่มีอาชีพรับจ้างมีระดับความคิดเห็นต่ำกว่าผู้สูงอายุที่มีอาชีพ รับราชการ รัฐวิสาหกิจ ค้าขาย และการเกษตร

ปิยกานดา บุญนิธิ (2552) ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางสังคม กรณีศึกษาชมรมผู้สูงอายุจังหวัดกาญจนบุรี” การศึกษาค้นคว้ามีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุปราจีนบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุปราจีนบุรี และ 3) เพื่อหาแนวทางในการกระตุ้นละสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจากการวิจัยภาคสนาม กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้สูงอายุจังหวัดปราจีนบุรี จำนวน 550 ราย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลตามแบบสอบถาม ผลการวิเคราะห์โดยใช้ค่าเฉลี่ย พบว่า จากตัวแปรอิสระทั้งหมด 13 ตัว มีตัวแปรอิสระ 11 ตัวที่ส่งผลต่อค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเป็นไปตามสมมุติฐาน ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษาการเป็นหัวหน้าครัวเรือน เขตที่อยู่อาศัย ความสนใจทางการเมือง ระดับการรับรู้ข่าวสารการเมือง ระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ผลการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวด้วยวิธีถดถอยพหุ พบว่า กลุ่มตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายแปรผันของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุได้ประมาณ 23.0 และภายหลังจากการควบคุมอิทธิพลของตัวแปรอิสระอื่นๆ แล้ว พบว่า มีตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อาชีพ เขตที่อยู่อาศัย ความสนใจทางการเมือง ระดับความรู้ทางการเมือง การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม และระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุ ส่วนผลการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวแปรด้วยวิธีถดถอยพหุแบบขั้นตอน พบว่า ระดับความรู้ทางการเมืองสามารถอธิบายการแปรผันของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้สูงอายุได้ดีที่สุด (ร้อยละ 12.9)

ช่วงชัย เปาอินทร์ (2552) ทำการศึกษาเรื่อง “ศักยภาพกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรภาคประชาสังคม ศึกษากรณี จังหวัดสิงห์บุรี” วัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดสิงห์บุรี 2) เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดสิงห์บุรี 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่จังหวัดสิงห์บุรี การวิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างจาก องค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดสิงห์บุรี 5 องค์กร ประกอบด้วย มูลนิธิประถม ศึกษาเพื่อการประถมศึกษาอำเภอเมืองสิงห์บุรี กองทุนหมู่บ้านบางกระปือใต้ ชมรมผู้สูงอายุตำบลบางกระปือ กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางกระปือ และ ชมรมผู้สูงอายุจังหวัดสิงห์บุรี รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 377 คน ผลการวิจัยพบว่า

- 1) ระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมทั้ง 5 องค์กร อยู่ในระดับปานกลาง
- 2) ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อยู่ในระดับ ปานกลาง

3) เมื่อเปรียบเทียบเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรทั้ง 5 องค์กร พบว่า ในเรื่องศักยภาพขององค์กรมูลนิธิประถมศึกษาเพื่อการประถมอำเภอเมืองสิงห์บุรีมีระดับศักยภาพสูงสุด และเมื่อเปรียบเทียบเกี่ยวกับระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรทั้ง 5 องค์กร พบว่า ชมรมผู้สูงอายุตำบลบางกระปือ เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด

กมลพัฒน์ แกมนิลและพรทิพย์ คำพอ (2556) ทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาศักยภาพในการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ: บ้านโคกสะอาด หมู่ที่ 4 ตำบลหอค้า อำเภอเมือง บึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ” การวิจัยครั้งนี้ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยใช้เทคนิคกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม(เทคนิค A-I-C) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนาศักยภาพในการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ บ้านโคกสะอาด หมู่ที่ 4 ตำบลหอค้า อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ มีผู้เข้าร่วมศึกษาคือ ผู้สูงอายุ 40 คนตัวแทนชุมชนจำนวน 13 คน และตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง 7 คน รวมทั้งสิ้น 60 คน ดำเนินการวิจัย ระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ 2556 ถึง เดือน มีนาคม 2556 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์การสังเกตการมีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่ม ผ่านการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ความเที่ยงแบบสัมภาษณ์ ได้ค่าสัมประสิทธิ์มากกว่า 0.70 นำมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ Paired t-test ที่ช่วงเชื่อมั่น 95 % CI ผลการวิจัยพบว่า หลังจากการใช้กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพในการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุทำให้ผู้สูงอายุมีความรู้ระดับสูงและการปฏิบัติในระดับดีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value}<0.001$, $95\%CI=5.74\text{-}7.81$, $p\text{-value}<0.001$, $95\% CI=10.31\text{-}13.79$) ตามลำดับนอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการเพื่อพัฒนาศักยภาพการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ 6 โครงการ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณและความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี และผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความรู้และมีการปฏิบัติกิจกรรมการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคอย่างต่อเนื่องจากการศึกษาความรู้และการปฏิบัติในการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ พบว่า ด้านที่มีความรู้ระดับสูง และการปฏิบัติในระดับดีน้อยที่สุด คือการมีสุขภาพจิตที่ดีอยู่เสมอ ดังนั้นผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพจิตที่ดี เช่น การจัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุ การรดน้ำดำหัวเนื่องในวันสงกรานต์ การปฏิบัติธรรมในวันพระ หรือกิจกรรมรื่นเริงอื่นๆ

และการวางแผนแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เทคนิค A-I-C ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมที่เหมาะสมในการพัฒนาการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ ซึ่งสามารถนำเทคนิค A-I-C ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ ได้

ภาวิณี โพธิ์มัน (2543) ทำการศึกษาเรื่อง “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลขุนคอง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อวิเคราะห์หาสัมพันธภาพของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่าง โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การดำรงตำแหน่งที่สำคัญหรือการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน การเข้าเป็นสมาชิกองค์กรหรือกลุ่มจัดตั้งในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สำหรับระเบียบวิธีในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยสุ่มแบบสอบถาม จำนวน 500 ชุด จากประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน จำนวน 10 ชำราชากร ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ จำนวน 4 คน ชำราชากรที่เข้ามาปฏิบัติงานและประสานงานหรือเข้าร่วมกิจกรรมในพื้นที่ จำนวน 3 คน ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้นำมาประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การดำรงตำแหน่งที่สำคัญหรือการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน การเข้าเป็นสมาชิกองค์กรหรือกลุ่มจัดตั้งในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีความคิดที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน ของประชาชน จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ยังขาดความพร้อมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าการปกครองของประชาชน โดยประชาชน ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ควรสร้างความเข้าใจในเรื่องการปกครองตามประชาธิปไตย การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดของการดำเนินโครงการวิจัยดังมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย