

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่อำนาจรัฐมาจากการยอมรับและการมอบหมายอำนาจจากประชาชน ซึ่ง Lester W. Mibrath กล่าวว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมืองที่จะพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยและก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง (อ้างในจิตรรา พรหมชุติมา, 2541:34) ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเกิดขึ้นอย่างเสรีและด้วยความสมัครใจ ถือได้ว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะจะทำให้เกิดการติดต่อสื่อสาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันจะทำให้เกิดการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การตัดสินใจที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคม นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงถึงข้อเรียกร้อง ความต้องการ ความคิดเห็น ปฏิภาณ ความพึงพอใจ และการตอบสนอง ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างสนับสนุนตลอดจนแสดงพันธะความรับผิดชอบระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองรัฐบาลหรือตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของบ้านเมืองให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนพลเมือง (ปิยะนุช เงินคล้าย, 2541:5)

ดังนั้นในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะสังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำจะพิจารณาได้จาก การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจแบ่งออกได้ 2 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติและการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นของประชาชนมีตั้งแต่กิจกรรมการคัดเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ บริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในลักษณะต่างๆ เช่น พுகุ่ยทางการเมือง การเขียนบทความหรือจดหมายไปแสดงความคิดเห็นทางการเมืองทางหนังสือพิมพ์ การโทรศัพท์ไปร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการสนทนาทางการเมืองทางโทรทัศน์หรือการรวมตัวประท้วงในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์และการแสดงทัศนคติทางการเมืองของประชาชนโดยการออกแบบสอบถาม (Poll)

ประชาชนโดยการออกแบบสอบถาม(Poll) ความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ (จันทนา สุทธิจารี, 2544 : 411) โดยที่พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นต่างก็มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนการสถาปนากการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชนระดับท้องถิ่นเพื่อจะเป็นพื้นฐานของการปกครองในระดับชาติซึ่งเป็นเงาสสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ (วิเชียร ชวลิต, 2538 : 1) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นแหล่งที่จะให้การศึกษาทางการเมืองที่สำคัญของประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะเรียนรู้และทดลองการปกครองตนเอง ซึ่งจะพัฒนาทักษะบุคลิกภาพและทัศนคติประชาธิปไตย ประชาชนสามารถที่เข้าใจประเด็นนโยบายและปัญหาส่วนรวมของท้องถิ่นและเล็งเห็นผลได้ผลเสียของนโยบายแต่ละประเด็นได้ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นเวทีที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมสร้างความเอาใจใส่ความผูกพันในชุมชนร่วมกัน ดังนั้นจึงถือเป็นก้าวแรกของการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในระดับชุมชน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อพัฒนาการทางการเมืองในระดับชาติ (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, 2541 : 14) เพราะว่าการจะสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน แล้วจึงขยายไปถึงในระดับประเทศ

จากการเล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระดับชาติดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2540 ได้เพิ่มบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบ กำกับดูแล เสนอกฎหมาย ตลอดจนสามารถในการถอดถอนผู้บริหารได้ ถือเป็น การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจและขยายโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ โดยร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและร่วมในการควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, 2541 : 103)

ในการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดที่ใกล้ชิดกับประชาชนชาวชนบทที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการยกฐานะของ “สภาตำบล” ที่เป็นไปตามเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งมาจากกระแสประชาธิปไตย และการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้ประชาชน กลุ่มองค์กรในชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมและปกครองตนเองในแต่ละท้องถิ่น

นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลดังกล่าวมุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจ สามารถสรุปได้ดังนี้ (วิเชียร ชาลิต,2538:4)

1. กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
2. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มีบทบาทตัดสินใจในการบริหารงานอย่างมีอิสระ
3. กระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอที่จะพัฒนาและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้
4. การยกฐานะเป็นนิติบุคคล

นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากการเสนอแนวคิดของนักวิชาการหลายๆคน ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบลให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความสามารถในการดำเนินการต่างๆ ภายในกฎหมายได้มากขึ้น

ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาชุมชนของตนเองโดยมีความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งในเรื่องการตัดสินใจและการดำเนินงาน ทั้งนี้ความสำเร็จขององค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิได้วัดที่ความสำเร็จของการดำเนินงาน โดยผู้ที่มีบทบาทในองค์กรเท่านั้น แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆด้วย เนื่องจากเป้าหมายที่สำคัญของการสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นคือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงมากที่สุดมิใช่เน้นที่โครงสร้างขององค์กรแบบราชการ(อนุก เหล่าธรรมทัศน์,2542:117)ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพองค์กรประชาชนในระดับชุมชนชนบท ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันในการร่วมคิดร่วมวางแผนร่วมลงมือทำและร่วมกันบำรุงดูแลรักษาผลผลิตจากการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน (ปรีดี โชติช่วง, 2540:68-69)

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นรากเหง้าของประชาธิปไตยที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาชนบทในด้านต่างๆ ไม่เฉพาะแต่ทางการเมืองเท่านั้น ซึ่ง A.B. Lewis ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองและอำนาจการบริหารเป็นการปกครองที่จะเป็นจุดเริ่มต้นสู่ความสำเร็จในชนบทซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาคมการเมืองขั้นพื้นฐาน ไม่เพียงแต่จะเป็นผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่ชนบท แต่ยังก่อให้เกิดผลดีในระดับต่างๆของประเทศด้วย เพราะการพัฒนาการปกครองตนเองและการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมในระดับต่ำสุดเป็นการสร้างรากฐาน (Substructure) สำหรับการรองรับการพัฒนาในระดับโครงสร้างส่วนบน (อ้างใน อลงกต วรกี, 2537:60)

ดังนั้นถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จในการดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลในด้านต่างๆ และสามารถที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนตนเองในด้านต่างๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเป็นบันไดไปสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น กล่าวคือ เมื่อตำบลได้พัฒนาไปตามเป้าหมายและประสบผลสำเร็จย่อมเป็นการปูทางไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการพัฒนาการปกครองในระดับสูงด้วย ซึ่งก็จะเป็นการพัฒนาการเมืองไทยในมิติใหม่ที่เป็นการเสริมสร้างความเจริญจากระดับล่างหรือในชุมชนชนบท อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่มั่นคงที่มาจากโครงสร้างพื้นฐานของประเทศจากระดับล่างสู่ระดับบน แทนที่จะเป็นการพัฒนาการเมืองไทยในแบบเดิมที่ทำจากส่วนบนระดับชาติ (ลิขิต วีระเวทิน อ้างใน นรมิตี เศรษฐบุตรและคณะ, 2541 : 47-48)

สำหรับ “การศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกัน เพื่อศึกษาว่าประชาชนจะมีระดับและลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันอย่างไร และปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งหากเป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติโดยเปรียบเทียบระหว่างคนในเมืองและคนในชนบทแล้วก็จะพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองจะมีรูปแบบและระดับที่แตกต่างจากคนในชนบทอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติของคนชนบทค่อนข้างที่จะมีเฉพาะช่วงก่อนและในวันเลือกตั้งเท่านั้น จะพบว่าคนชนบทไปใช้สิทธิเลือกตั้งค่อนข้างสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่อยู่ในเขตเมือง ทั้งนี้ก็อาจจะเนื่องมาจากปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นปัจจัยแทรกซ้อนที่สำคัญ ส่วนประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองจะมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ที่มีหลากหลายกว่าคนในชนบท เช่น การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลโดยผ่านสื่อต่างๆ การโทรศัพท์เข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้นถ้าเราศึกษาถึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติอาจจะมองเห็นความแตกต่างของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนในชนบทและคนในเมืองได้อย่างชัดเจน แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งให้ความสนใจต่อการเปรียบเทียบโดยใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่ามี ความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เหมือนกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล แต่จะมีลักษณะของความ

เป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกัน โดยเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเป็นชุมชนเมืองในระดับต่ำ กลางและสูงตามลำดับ โดยใช้ข้อมูลอ้างอิงจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การเป็นชุมชนเมืองของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล” ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาเพื่อวัดระดับความเป็นชุมชนเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้ปัจจัยทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคมและกายภาพ เพื่อแบ่งระดับความเป็นชุมชนเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ระดับ คือ ความเป็นชุมชนเมืองต่ำ ปานกลางและสูง โดยได้เลือกพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ สารภีและแม่ป๋องเป็นพื้นที่ในการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งจะพบว่าบริบทแวดล้อมของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งมีความแตกต่างกันทางด้านกายภาพและทางด้านโครงสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชนค่อนข้างชัดเจน ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ก็อาจจะส่งผลให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจากการศึกษาลักษณะความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ Seymour M, Lipset (อ้างในปิยะนุช เงินคล้าย, 2541 : 15) จะชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองและประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งในสังคมที่มีระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง ประชาชนจะมีกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก โดยที่ Lipset ได้ใช้ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นตัวชี้วัด โดยพิจารณาจาก ระดับความมั่งคั่งของคนในสังคม (wealth) ระดับความเจริญทางอุตสาหกรรม (industrialization) ระดับความเจริญในชุมชนเมือง(urbanization) และระดับการศึกษา (education) เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สังคมประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและจะทำให้คนในสังคมมีรายได้ มีการศึกษา มีชีวิตความเป็นอยู่และมีความรู้ความเข้าใจสังคมที่ดีขึ้น แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้อาจไม่เป็นจริงเสมอไปในสังคมไทยที่มีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศทางตะวันตก เพราะปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆในสังคมไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ความคิดและการตัดสินใจของประชาชนที่อาจจะมีความแตกต่างกันทั้งภายในสังคมเดียวกันและต่างสังคม ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกันดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับและลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกัน
2. เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองในระดับต่างๆ

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยได้กำหนดสมมุติฐานการวิจัยไว้ว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกันจะมีระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองระดับต่ำ กลางและสูง
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นชุมชนเมืองระดับต่างๆ
3. นำผลการศึกษาไปใช้ในการหาแนวทางเพื่อพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจ และส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น