

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

2.1.1. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2525 : 3-4) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดย กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปไว้ 2 ประเด็น

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่าง คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ส่วนนักวิชาการท่านอื่นได้แก่ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ , ชูศักดิ์ เทียงตรง อนันต์ อนันตกุล ได้สรุปถึงความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ (อมร แยมศรี , 2538 : 48)

1. การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง ไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเมืองบน

2. การกระจายอำนาจเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นที่อาศัยอยู่

3. การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลกลางมีมากมาย นับวันก็มีแต่ขยายตัวเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาและจัดโครงสร้างของท้องถิ่นที่เหมือนกันย่อมไม่เกิดผลสูงสุด และท้องถิ่นย่อมเข้าใจและรู้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีจึงเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

4. การกระจายอำนาจสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลกลางจะได้มีเวลาในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติโดยรวม

5. การกระจายอำนาจ เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคตด้วยการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองและฝึกทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นด้วย

6. การกระจายอำนาจสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง โดยเป็นการแก้ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตนเอง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

2.1.2. ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของหลักการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 78-79), ชำนาญ ยุวบูรณ์ (อาคม สุขพันธ์, 2537 : 33) ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 5), และ ศาสตราจารย์บ่อนนาร์ดี (ชูชาติ กีฬาแปง, 2539 : 8-9) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นอาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการโดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจากการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่เดิมมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

ประยูร กาญจนกุล (อาคม สุขพันธ์, 2537 : 32) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบ อำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

2.1.3. หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการ อาทิ ประทาน คงฤทธิศึกษากร , ชำนาญ ยุวบูรณ์ , ประยูร กาญจนกุล ได้ให้หลักของการกระจายอำนาจ สรุปได้ดังนี้ (วิชัย ลีสุวรรณ, 2537 : 43-45)

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครอง จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาล การมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองมีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการบริหารปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคทั่ว

ประเทศ องค์การท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระ ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบ กระทบต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มอบอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจ จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไป ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจจะมีความสนใจ ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น ตัวแทนของประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การ ปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจกระทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจใน การจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นมีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ และ นำรายได้นั้นมาบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนถึงการบริการให้แก่ประชาชนใน เขต พื้นที่รับผิดชอบ โดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

2.1.4. ข้อพิจารณาในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

1. ขอบเขตของการกระจายอำนาจ หากมีการกระจายอำนาจเกินขอบเขตอาจนำมาซึ่ง การบั่นทอนเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ ปัญหาอยู่ที่ทำอย่างไรส่วนกลางจึงจะกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอเหมาะสมและสามารถที่จะปกครองตนเองได้โดยอิสระ และไม่ เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่นและเอกภาพของรัฐ

2. การคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นฝ่ายเดียว การกระจายอำนาจทำให้ราษฎรใน ท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเพราะการมี ส่วนร่วมที่มากขึ้นในการปกครองตนเองจะทำให้เกิดลักษณะมุ่งสร้างสรรค์ความเจริญในท้องถิ่น

คนฝ่ายเดียว บางครั้งอาจลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมไป ซึ่งอาจทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างท้องถิ่น หรือท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

3. การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่น การกระจายอำนาจทำให้เกิดผู้นำในท้องถิ่น แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งก็ตามแต่ก็อาจเกิดการถือพรรคถือพวกมุ่งทำประโยชน์แก่พวกของตน เป็นการเข้ามับทบาทและส่วนร่วมทางการเมืองโดยปราศจากความรับผิดชอบอย่างเพียงพอ ขาดความคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น กรณีเช่นนี้อาจทำให้อาหารัฐไม่พอใจและได้รับความเดือดร้อน (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 134-135)

4. การใช้จ่ายงบประมาณ การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากกว่าหลักการรวมอำนาจ เพราะต้องมีการแยกงบประมาณ เป็นของท้องถิ่นไป โดยเฉพาะมีเจ้าหน้าที่ที่มีเครื่องมือเครื่องใช้ โดยเฉพาะไม่อาจสลับหมุนเวียนกันใช้เหมือนแบบรวมอำนาจอาจขอยืมได้บ้างเป็นครั้งคราวการใช้จ่ายของท้องถิ่นมักเป็นไปโดยสุรุ่ยสุร่าย หรือใช้จ่ายในกิจการที่ไม่สมควรจึงต้องมีการตรวจสอบและควบคุมที่เพียงพอ (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 134-135)

5. ขาดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น เมื่อคำนึงว่าทุกท้องถิ่นควรได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจก็ขัดกับหลักการดังกล่าว หากมีการกระจายอำนาจมากแต่ไหนก็ยิ่งเกิดความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เพราะการที่ท้องถิ่นดำเนินการของตน มีอิสระทางการคลัง รัฐบาลมีบทบาทจำกัดในการดูแล ท้องถิ่นที่เจริญแล้วย่อมมีรายได้ มีปัญหาไม่เหมือนกับท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญระดับความเจริญของแต่ละท้องถิ่นก็จะมี ความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

6. การคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, 2524 : 38) ในการกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถซึ่งสามารถมองได้สองประการคือ

ประการแรก ระดับความรู้ความสามารถของท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญอาจไม่สอดคล้องและรองรับองค์การปกครองท้องถิ่น และระดับความเจริญก็เช่นเดียวกัน การจัดตั้งและการดำเนินงานปกครองท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมดังกล่าว ซึ่งแนวความคิดนี้ก็นำมาสู่การแยกระดับขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเภทเดียวกัน การกระจายอำนาจจะต้องระบุกำหนดเป็นหลักการว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะเป็นผู้ส่งเสริมให้คำแนะนำ แนวทางการปฏิบัติเพื่อยกระดับความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองและบริหารงานท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐบาลต้องสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพให้มีความหมายที่จะสามารถดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถของท้องถิ่นเข้ามาบริหารงาน โดยจะต้องกระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีภารกิจและงบประมาณให้สามารถดำเนินงานได้

พอสมควรเพื่อดึงดูดคนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญและความสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกันคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อยและกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้น ภารกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบก็มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถสนอง การบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

2.2.1. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร , 2539 : 27-29)

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ที่จะเกิดต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือ การปกครองตนเองไม่ใช่เกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองก็คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาข้อแตกต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกจุดกับความต้องการของประชาชนก็ต้องรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างได้ผลนั้นจะต้องเริ่มมาจากการช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหยิบยื่นให้

2.2.2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีรายได้ มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จริง

เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาหนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้าง ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรอรับบริการ จากรัฐอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสนองตอบความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็ต่างกันด้วย การจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์กรท้องถิ่น จัดเก็บภาษีเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

สำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล กองราชการ ส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย ได้วางวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ (กอง ราชการส่วนตำบล , 2539 : 71)

1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดย มีการจำกัดทางระเบียบกฎหมาย และการกำกับดูแลที่ไม่เคร่งครัดเกินไปองค์การบริหารส่วนตำบล จึงควรมีความพร้อมในการดำเนินการตามหน้าที่และมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดเก็บรายได้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่กระทบต่อประชาชนในตำบลโดยตรง

2. มีการบริหารงานตามระเบียบกฎหมายที่ถูกต้อง เกิดความคิดพลาดน้อย และไม่มี แนวคิดที่อาศัยช่องว่างของระเบียบดำเนินการในสิ่งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐและความประสงค์ ของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นส่วนราชการจะต้องดำเนินการ ต่าง ๆ ตามระเบียบของทางราชการ

3. มีการบริหารงานในลักษณะที่เรียกว่า คิดเป็น โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเองและพึ่งพาหน่วยงานภายนอกให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนด้วย จะเห็นได้ว่าภาพของการคิดเป็นนี้จะสัมพันธ์กับอิสระทางการบริหาร หากมีอำนาจทางการบริหารแต่ไม่สามารถคิดเป็นและพึ่งพาความคิดของผู้อื่นในความเป็นอิสระย่อมหมายถึงการพึ่งพาหน่วยงานภายนอกน้อยแต่ไม่ใช่ขาดความสัมพันธ์ไปเลย

4. มีการมีส่วนร่วมจากประชาชนในตำบลอย่างแพร่หลาย ทั้งในขั้นการเลือกตั้งขั้นการบริหารและการติดตามและสนับสนุนการบริหาร และที่สำคัญคนหนุ่มคนสาวที่มีการศึกษาการศึกษากลับไปร่วมพัฒนาในตำบลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรประชาชนอย่างแท้จริง

5. มีรายได้เพียงพอ องค์กรบริหารส่วนตำบลควรมีรายได้มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาที่เป็นเขตชนบทและล้าหลังได้ด้วย และที่มาของรายได้ไม่ควรพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินจัดสรรจากหน่วยงานต่าง ๆ จนเกินไปแต่ควรเกิดจากการบริหารงานด้านสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ขององค์กรบริหารส่วนตำบลเอง

6. มีบุคลากรที่เป็นคนในตำบล ภายใต้ความจริงที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรักท้องถิ่นของตน องค์กรบริหารส่วนตำบลควรใช้ทรัพยากรบุคคลให้มากที่สุดในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบลหรือลูกจ้างก็ได้

7. มีกิจกรรมในด้านการพัฒนาสังคม องค์กรบริหารส่วนตำบลควรมีกิจกรรมที่เน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ นอกจากนี้ควรดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งคำนึงถึงความคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี

2.2.3. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีผู้ให้ความหมายไว้มาก มีทั้งที่คล้ายคลึง และแตกต่างกัน ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะ

ทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีประมาทของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2531 : 28) ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรที่จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือการกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้มีอำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

Daniel Wit (1961 : 1-2) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

John J. Clarke (1957 : 1) อธิบายว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องด้านการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

William A. Robson (1953 : 574) นิยามว่า เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและ ให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ สามารถแยกแยะหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็นการปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. การปกครองท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง หากมีอำนาจน้อยเกินไปก็อาจจะปฏิบัติหน้าที่ไม่สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลาง อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประการแรก องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประการที่สอง สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง (Necessary Organization) องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจความ

สามารถความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น รวมทั้งเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในการปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประกอบพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมากมีความเสียสละสูง มีความตั้งใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเองก็อาจสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นโดยตรงก็อาจทำได้

การให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานบุคคลโดยประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้วยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดมิใช่โดยการสั่งหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

2.2.4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่

และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักงานกิจการสังคมได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ามิอิสระอย่างเต็มที่ดังมีเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบหาแนวทางข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้ข้อสรุปถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2541 : 31)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการบริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

สรุป องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ประทาน คงฤทธิศึกษากร , 2537 : 9)

1. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์กรการปกครองท้องถิ่น
2. ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึงสภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น
3. ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ
4. ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Jurisdic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง
5. ต้องให้หน่วยงานการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้
6. ต้องไม่เห็นนโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้
7. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไป

ตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

8. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

2.3. แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญของสังคมที่พัฒนาแล้ว จะพบว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนาต่างพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.3.1. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จรรยา สุภาพ (คณศ อินทสุวรรณ , 2537 : 17) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจและในกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลและในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

Nie และ Verba (1978 : 46) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนทุกคนแต่เป็นเรื่องของการกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูดการชุมนุมและการพิมพ์อย่างอิสระและเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง

Herbert McClosky (1968 : 252-253) ให้ความหมายว่า เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคมเพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครอง และการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร และยังมีลักษณะของความกระตือรือร้นทางการเมืองสามารถพิจารณาจากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การช่วยเขียนสุนทรพจน์ในการหาเสียง การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันการเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร และการทำหน้าที่ตุลาการ

Huntington กับ Nelson (สิทธิพันธุ์ พุทธทศ, 2529 : 5-7) นิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ Huntington ได้กำหนดขอบเขตของคำนิยามว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น หมายถึงการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดาไม่ใช่ข้าราชการเมืองอาชีพ เช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดานั้นมีลักษณะเป็นช่วงๆ ไม่ต่อเนื่อง เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลาและเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจะเป็นไปได้ด้วยความสำนึกของตนเองหรือถูกระดมพลังให้เข้าร่วม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำ ซึ่งมีจุดหมายทั้งทางตรงทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย หรือดำเนินการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม รวมทั้งอาจเป็นกิจกรรมง่าย ๆ เช่น การพูดคุยถกเถียงปัญหาในทางการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการสมัครรับเลือกตั้ง หรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการกระทำอาจจะผิดกฎหมายหรือถูกต้องตามกฎหมายอาจใช้ความรุนแรงหรือไม่ใช้ความรุนแรง อาจจะสำเร็จผลหรือไม่สำเร็จผล หรือกระทำโดยความสำนึกทางการเมืองหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2523 : 23-24)

2.3.2. รูปแบบกิจกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีนักวิชาการต่าง ๆ ทำการจำแนกรูปแบบและรายละเอียดของกิจกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากมาย ทั้งที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบความคิดของแต่ละท่าน

Nie และ Verba (1975 : 9-11) แบ่งกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชน หรืออาจจะเป็นแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตน ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต่อไป

2. การรณรงค์หาเสียง (Campaign Activity) เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ เท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากกิจกรรมการรณรงค์ทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลทางการเมืองต่อผู้นำได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความริเริ่มมาก่อนการลงคะแนน นอกจากนี้การรณรงค์หาเสียงยังเป็นวิธีการสื่อสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า ด้วยเหตุที่ประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียงจะสามารถมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การชักชวนผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกสโมสรทางการเมือง

3. การติดต่องานของประชาชน (Citizen Initiated Contacts) คือ การติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยลำพังตัวเองและเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายและเนื้อหาสาระการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เองจึงสามารถคาดหวังเป็นการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐบาล

4. การร่วมในกิจกรรมบางอย่างขององค์กรหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาการเมืองและสังคม (Cooperative Activity) เป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งอาจจะกระทำร่วมกันภายในองค์กรที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ อาจเกิดขึ้นเวลาใดเวลาหนึ่งและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ร่วมมีกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

Milbrath และ Goel (1965 : 12-19) ได้แยกประเภทหรือรูปแบบไว้ 6 รูปแบบ คือ

1. การเลือกตั้ง (Voting) เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง งานที่เกี่ยวกับความรักชาติ (Patriotic Acts) เช่น การเสียดาย การเคารพกฎหมาย และการสนับสนุนประเทศให้ทำสงครามแม้ตนเองจะไม่เห็นด้วย แต่สำหรับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นเพียงการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่พลเมืองมากกว่าที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการไปลงคะแนนเสียงไม่จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารและการจูงใจมากเหมือนกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ ผู้ไปลงคะแนนเสียงอาจไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมืองในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ในทางกลับกันผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่น ๆ อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Party and Campaigning Workers) หมายถึง การมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง และการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงทะเบียนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมและการสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community Activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วเพื่อเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะหรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคมผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับว่าเป็นผู้มีความกระตือรือร้นสูง ตลอดจนมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชน ผู้มีบทบาทแตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในแง่ความเกี่ยวข้องในพรรคการเมืองและการช่วยรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียง

4. การติดต่อกับทางราชการ (Contracting Officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการเรื่องการเสียดายโรงเรียน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการ

5. การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนซึ่งเกี่ยวกับการประท้วงอย่างแข็งขัน เปิดเผยต่อกรณีที่ได้รับและกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วงรวมทั้งการเข้าร่วมกลุ่มประท้วงรัฐบาลและการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อข่าวสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขากระทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือส่งคำคัดค้านเมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมอภิปรายทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชน การให้ความสนใจกับทางราชการและการเขียนจดหมายหรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มักเป็นพวกที่มีการศึกษาสูงมีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วยการเป็นผู้สื่อข่าวทางการเมืองเหล่านี้จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยการประท้วง

โดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533 : 66-69)

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือหรือให้การสนับสนุน (Support) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยริเริ่มและพัฒนาจากเบื้องล่างโดยสถาบัน หรือองค์การปกครองตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ได้จัดให้ประชาชนได้เข้าควบคุม (Popular Control) และมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายและการบริหารโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่เกิดจากอำนาจของประชาชนที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว การระดมพลังงาน พลังความคิด ขวัญ และกำลังใจของประชาชนในท้องถิ่นโดยกระบวนการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างสูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง (Political Activities) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการบริหารการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจมาให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย ถ้าการปกครองท้องถิ่นประชาชนไม่สนใจและไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่เกิดประโยชน์ในสิทธิทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับสภาพทั่วไปในทางการเมืองของประเทศไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อาจจำแนกได้ 2 รูปแบบสำคัญ คือ (บุญเรือง บุรภัคดี, 2529 : 56-70)

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ เป็นรูปแบบที่ยอมรับและนำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

การใช้สิทธิเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน อาจจะเป็นการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของชุมชน สังคม ประเทศชาติ โดยการพูด อภิปราย การเขียน และการพิมพ์ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการที่สำคัญไม่น้อย เพราะจะส่งผลให้รัฐบาลต้องรับฟังและนำไปปฏิบัติในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

การรวมกลุ่ม เป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม บางกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณชนทั่วไป โดยต่างก็ถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นกัน

การจัดตั้งและการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกัน และมีความมุ่งหมายที่จะจัดการบริหารประเทศให้เป็นไปตามอุดมการณ์และแนวปฏิบัติที่วางเอาไว้ ระบบพรรคการเมืองถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะและเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถร่วมจัดตั้งขึ้นได้โดยตรง

การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หมายถึงประชาชนต้องการจะให้ผู้ใดเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของตน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงถึงความเป็นผู้มีสำนึกทางการเมืองสูงมีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้มักดำเนินเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ บางสังคมอาจจะไม่ยอมรับและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้โดยตรง แต่ก็มีความสำคัญไม่น้อย ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้จำแนกได้ดังนี้

การเดินขบวนประท้วง เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงออกกับการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาล การดำเนินการประท้วงแต่ละครั้งจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไป เป็นการแสดงออกซึ่งพลังของประชาชนส่วนใหญ่ว่าพวกเขาต้องการสิ่งใด และอยากให้รัฐบาลสนองตอบอย่างไร

การก่อความวุ่นวายทางการเมือง ส่วนมากมักจะเกิดจากการปลุกกระดมโดยกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยจะหยิบยกข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรัฐบาลมาเป็นสาเหตุ เมื่อมีการปลุกกระดมก็ต้องมีพฤติกรรมต่าง ๆ ที่แสดงถึงการต่อต้านการกระทำของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การนัดหยุดงาน ซึ่งจะมีผลเสียหายทั้งด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ

การใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน เป็นการก่อวินาศกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นวิธีการที่คนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยแต่เป็นผลกระทบต่อรัฐบาลที่ต้องดำเนินการเรื่องนั้นๆ

การปฏิวัติ เป็นการใช้วิธีรุนแรงและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและโครงสร้างทางสังคมอย่างฉับพลัน อันมีสาเหตุหลาย ๆ ประการ เช่น สาเหตุทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือการเรียกร้องของประชาชนที่หมดความอดทนและเกิดความกดดันจึงต้องก่อจลาจลสร้างความวุ่นวายเป็นเหตุให้มีการนองเลือดนำไปสู่การปฏิวัติ

จากนิตยสารท้องถิ่น โดยปรีชา เจริญจันทร์ ได้พูดถึงการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ (ปรีชา เจริญจันทร์, 2538 : 36-37)

1. เป็นสมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจจะทำหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคือ อาจจะเป็นฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสรุปคือ ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นได้ อาจเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หรือสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

2. เป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ในเมื่อมีคุณสมบัติครบตามกฎหมาย เช่น อายุ และ ถิ่นที่อยู่ เป็นต้น

3. การจัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นพื้นฐานของพรรคการเมืองในโอกาสต่อไปเพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรม ความถูกต้องในท้องถิ่น

4. สร้างกระแสสาธารณะ เป็นลักษณะกลุ่มวิพากษ์หรือโจษขาน การวิจารณ์ในหมู่ชน เป็นกระแสปฏิบัติหรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ทำอยู่นั้น เสี่ยงมาชนยอมรับเพียงใดเป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานให้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนได้

5. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั่วไปโดยประชาชนช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ

6. ร่วมรับฟังการหารือของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ในโอกาสพอสมควร หากไม่เป็นเรื่องลับให้ประชาชนได้เข้ารับการประชุมของสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ปัญหาและแก้ไขอย่างใกล้ชิด

7. การร้องทุกข์ ในรูปแบบการปกครองดั้งเดิมสมัยพ่อปกครองลูก (Paternalism) น่าจะนำกลับมาใช้ได้สักครั้งกับสังคมไทยในรูปแบบการบริหารงานระดับตำบลทั้งนี้เพราะตามกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ตำบลเป็นนิติบุคคล สามารถทำอะไรเปิดเสรีในระดับตำบลได้หลายเรื่อง ดังนั้นการแก้ปัญหาเบื้องต้นให้แก่ราษฎรน่าจะเป็นภาระกิจหลักอีกประการของตำบล

8. การพัฒนาพื้นที่ จะตรงจุดหมายที่สุด เพราะ ประชาชนจะเห็นชัดเจนในการกำหนดแผนพัฒนา ดังนั้นควรประกาศให้ประชาชนรับทราบ ให้สามารถตรวจสอบได้

9. ปกครองตนเอง เป็นการสร้างและสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองตามกระบวนการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2.3.3. แบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละรูปแบบของสังคมแต่ละสังคมอาจดำเนินใน 2 แบบแผนใหญ่ ดังนี้ (สิทธิพันธุ์ พุทธหุน, 2527 : 138)

1. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระ (Autonomous Political Participation) หมายถึง ลักษณะที่ราษฎรเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ด้วยความพึงพอใจส่วนตัว เป็นด้วยความสมัครใจหรือได้พินิจพิเคราะห์ใช้วิจารณญาณของตนเองมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมและมองว่าตนเองสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการปลุกกระดม (Mobilized Political Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของราษฎรที่เป็นไปโดยไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของเขาเองแต่เกิดจากผู้อื่นปลุกกระดมให้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ โดยการขู่เข็ญบังคับ ชักจูง หรือใช้อิทธิพลทางวัตถุ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามที่ผู้ปลุกกระดมต้องการ

2.3.4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Burkhart และคณะ (ริงลิมันต์ บุญบรรณานนท์, 2537 : 28-29) เห็นว่าบุคคลจะเข้าร่วมทางการเมืองหรือไม่ขึ้นอยู่กับ

1. ความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น เช่น การเป็นสมาชิกพรรค กลุ่มผลักดันทางการเมืองทำให้บุคคลรู้จักกัน ร่วมรับประทานอาหารตลอดจนได้รับความสนุกสนาน เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมอย่างเข้มข้น

2. ความต้องการที่อยากจะรู้จักกับบุคคลสำคัญ การเข้าร่วมทางการเมืองบางรูปแบบทำให้บุคคลได้มีโอกาสรู้จักบุคคลสำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ซึ่งบางครั้งอาจจะทำให้ได้รับสิทธิพิเศษ และการช่วยเหลือในบางโอกาส

3. ความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ต่อสังคม หรือกลุ่มชนของตนเอง บุคคลบางพวกเห็นว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากอาจเข้าร่วมในลักษณะการสมัครเป็นตัวแทนเพื่อที่จะผลักดันให้มีการกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกัน หรือบางคนเห็นว่า สถานภาพของสตรีต่ำกว่าผู้ชายมากก็อาจจะเข้าร่วมทางการเมืองเพื่อผลักดันให้รัฐบาลให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการยกสถานภาพของสตรี

4. ความต้องการได้มาซึ่งอำนาจ ผู้มีอำนาจมักจะมีเกียรติภูมิ (Prestige) และสิทธิพิเศษ (Privilege) ตามมาด้วยและการใช้อำนาจมักจะทำให้ผู้ใช้อำนาจได้ทรัพยากร (Resources) โดยปกติผู้ที่อยากได้อำนาจทางการเมืองมักจะเข้าร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เข้มข้นและกล้าลึกเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามผู้เข้าร่วมบางคนพยายามซ่อนเร้นแรงจูงใจที่แท้จริงไว้ โดยการแสดงท่าทีว่าตนเข้าร่วมทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ แต่ความเป็นจริงเป็นการแสวงหาอำนาจเพื่อตนเอง

5. ความต้องการให้ได้มาซึ่งอิทธิพล (Influence) อิทธิพลในที่นี้ หมายถึง ความสามารถในการโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่นให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการตลอดจนความสามารถแปรเปลี่ยนการตัดสินใจของรัฐให้เป็นไปแนวทางที่ตนพึงปรารถนา บุคคลเช่นนี้ส่วนใหญ่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปการบริจาคเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการเข้าร่วมประชุมทางการเมือง หรือในทางตรงกันข้าม บางคนอาจเข้าร่วมในลักษณะเข้มข้น เช่น สามารถรณรงค์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนสนับสนุนมีชัยชนะในการเลือกตั้ง การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองจำนวนมาก เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้คาดหวังที่จะได้รับตำแหน่งและกลายเป็นผู้มีอิทธิพลถึงแม้จะไม่ได้รับตำแหน่ง แต่ผู้ที่เขาสนับสนุนจะรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณทำให้เขาเป็นผู้มีอิทธิพลในที่สุด และจะทำให้ได้รับโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์

6. ความต้องการมีเกียรติและศักดิ์ศรี การเข้ามีส่วนร่วมบางรูปแบบทำให้บุคคลมี โอกาสเข้าดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเมือง เช่น การได้เป็นผู้แทน การได้เป็นเลขานุการ ประธาน หรือกรรมการของกลุ่มการเมืองบางกลุ่มทำให้บุคคลนั้นเป็นที่รู้จัก

7. ความต้องการที่จะตอบสนองสถานะทางจิต บางคนมีความคับแค้นใจบางอย่างอยู่ในใจ การเข้าร่วมทางการเมืองในบางรูปแบบ เช่น การสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอาจเป็น โอกาสดีที่จะโจมตีผู้บริหารชุดเก่าและได้ค่าผู้ที่ต้องการจะดำเนินการในที่สุดความคับแค้นต่าง ๆ ก็จะหาย

8. ความต้องการรายได้ที่สูงขึ้น การเข้าร่วมทางการเมืองบางรูปแบบ โดยเฉพาะรูปแบบที่เข้มข้นทำให้มีโอกาสที่จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญทำให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น

Milbrath (พันธุศักดิ์ นิมจรยา, 2539 : 21) ได้แบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 ประการ

1. ปัจจัยด้านสิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม (Environmental Stimuli) หมายถึง ลักษณะของระบบสังคม (Social System) และสถานการณ์ทางการเมือง (Political Setting) ซึ่งไม่เพียงจะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีส่วนให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับขอบเขตและทางเลือกต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลแต่ละคนแม้จะอยู่ใน สภาพแวดล้อมเดียวกันก็จะรับสิ่งเร้าจากระบบการเมืองและสังคมได้ไม่เท่ากันเพราะบุคคลจะเลือกรับรู้และเลือกสรรเฉพาะสิ่งเร้าที่เหมาะสมและตรงความต้องการของตนเท่านั้น

2. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลมี 5 ประการ คือ

2.1. พันธุกรรม

2.2. แรงขับ

2.3. ความต้องการทางบุคลิกภาพ

2.4. ความต้องการทางจิตใจและร่างกาย

2.5. ความเชื่อต่าง ๆ รวมทั้งทัศนคติทางการเมืองของแต่ละคน

2.4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่พบว่า ได้มีการทำการศึกษาในเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหาร ส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นมาเสนอเป็นการประกอบการศึกษาวิจัย ดังนี้

บุญยิ่ง โหมดเทศน์ (2513 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองชุมพร เพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนและปัจจัยที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจุบันประชาชนยังเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นไม่มาก และในการมีส่วนร่วมนั้นกลุ่มประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยที่การมีส่วนร่วมในด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการควบคุมติดตามการบริหารงานของเทศบาลมีเป็นจำนวนน้อย ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้น พบว่า การศึกษา รายได้ ความทันสมัย และความรู้ความเข้าใจในการปกครองมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยที่รายได้เป็นปัจจัยที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การศึกษา ความรู้ความเข้าใจในการปกครอง และความทันสมัย สำหรับการเป็นสมาชิกกลุ่ม และการมองเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในการปกครองไม่มีความสัมพันธ์ ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล พบว่า การศึกษา รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความทันสมัย ความรู้ความเข้าใจในการปกครองและการมองเห็นประโยชน์จากการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเรื่องของการควบคุมหรือติดตามการบริหารงานพบว่า การศึกษาเป็นปัจจัยเพียงตัวเดียวที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นไปในเชิงผกผัน คือเมื่อการศึกษาสูงขึ้นจะเข้ามีส่วนร่วมน้อย จากการวิจัยครั้งนี้สรุปให้เห็นว่า ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นไม่มาก และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ ไม่มีปัจจัยเพียงตัวเดียวใด ๆ ที่มีความสำคัญในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์ (2513 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล ศึกษากรณีสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อศึกษาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพบว่า การที่ประชาชนจะเข้าหรือไม่เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลนั้น เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง (การจัดรูปการปกครองของสุขาภิบาล) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการจัดรูปแบบการปกครองสุขาภิบาลก็ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ไม่เปิดโอกาสให้

ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเท่าที่ควรและที่สำคัญการเคยชินต่อการปกครองระบบดั้งเดิมเป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ชัยวัฒน์ รัฐขจร (2520 : บทคัดย่อ) ศึกษา ความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ปัจจัยในเรื่องเพศพบว่า มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยที่เพศชายมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้ระดับการศึกษามีอิทธิพลเช่นกัน คือระดับการศึกษาสูงจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้มีระดับการศึกษาต่ำ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (สำนักงานเลขานุการ กสช , 2525 : 5) ได้ทำการวิจัยประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทที่ดำเนินการในเขตจังหวัดภาคเหนือ ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2528 พบว่าในปีแรก ๆ ของการดำเนินงานโครงการดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะปรากฏในด้านแรงงานมากกว่าการเสนอความคิดเห็น หรือการร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชน ประชาชนที่มารับจ้างในโครงการ กสช ร้อยละ 50 ไม่รู้จักบทบาทโครงสร้างของสภาตำบลแต่อย่างใด ในปีต่อ ๆ มาพบว่าประชาชนเริ่มเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังมีส่วนในการวางแผน การตัดสินใจและร่วมในการแก้ไขปัญหาอยู่น้อยมาก

ธีรพล เกษมสุวรรณ (2528 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ โดยทั่วไปประชาชนในกรุงเทพฯ มีความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองในระดับปานกลางค่อนข้างสูง มีความคิดเห็นที่ดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมีความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองในระดับใด มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองกับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่อยู่ในกรุงเทพฯ ความแตกต่างในความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองจะมีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะผูกผันระดับปานกลาง

ประสิทธิ์ สันติกาญจน์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร การวิจัยนี้มุ่งที่จะหาแบบแผนการเข้าร่วมทางการเมืองโดย

ทั่ว ๆ ไปของประชาชนในเขตกรุงเทพ เพื่อวิเคราะห์การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชน และเพื่อทดสอบตัวแบบเชิงเหตุและผลที่นำมาศึกษา ซึ่งผลที่ออกมาพบว่า ปัจจัยเบื้องต้น เฉพาะเพศ และภูมิลำเนาเดิมเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมทางการเมืองแต่ อายุ สถานภาพการสมรส ระยะเวลาที่อาศัยในกรุงเทพจำนวนสมาชิกในครัวเรือน ไม่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมทางการเมืองในเรื่องตัวแบบที่อธิบายความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล พบว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์การ ความรู้สึกในด้านความสามารถทางการเมือง และการเข้าร่วมทางการเมือง มีผลกระทบโดยตรงต่อการเข้าร่วมทางการเมือง โดยที่การเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์การมีผลกระทบต่อการเข้าร่วมทางการเมืองมากที่สุด ส่วนความรู้สึกในด้านความสามารถทางการเมือง และสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบโดยตรงต่อการเข้าร่วมทางการเมืองรองลงมา

Philip Hirsch (2533 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยในพื้นที่อำเภอถานสัก จังหวัดอุทัยธานี ในการบริหารงานสภาตำบล พบว่า กรรมการสภาตำบลไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำโครงการพัฒนา สภาตำบลมักจะเลือกทำโครงการตามรายการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ สภาตำบลไม่มีอิสระในการคิดกำหนดโครงการเอง ในการจัดทำโครงการของสภาตำบล รัฐบาลจะส่งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลมาเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาตำบล ซึ่งก็ทำให้สภาตำบลเชื่อคำแนะนำหรือการชี้แนะโดยง่าย และคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งเป็นตัวแทนชาวบ้านไม่ค่อยปรึกษาชาวบ้านในการจัดทำโครงการ และในการประชุมชาวบ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มักเป็นการแจ้งข่าวสารของทางราชการมากกว่าเป็นการปรึกษาหารือสอบถามความคิดเห็นชาวบ้านในเรื่องของการพัฒนาตำบล

ญาณภัทร เจริญรัตน์ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจและทัศนคติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

- ประชาชนทั่วไป สมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปสภาตำบล (นิติบุคคล) องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำและมีตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 4 ตัวแปร คือ รายได้ ระดับการศึกษา การนับถือศาสนา และการสื่อสารทางการเมือง (การอ่าน

หนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การเป็นสมาชิกสมาคม องค์การ หรือมูลนิธิ)

- ประชาชนทั่วไป สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับปานกลาง และมีตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3 ตัวแปร คือ รายได้ ระดับการศึกษา และการนับถือศาสนา

- ตัวแปร เพศ อายุ อาชีพ และความถี่ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การร่วมประชุม การแสดงความคิดเห็นในการประชุม) ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาตำบล (นิติบุคคล) องค์การบริหารส่วนตำบล และทัศนคติในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาตำบล (นิติบุคคล) องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั่วไป สมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

- ประชาชนทั่วไป สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความถี่ในการสื่อสารทางการเมือง (การอ่านหนังสือพิมพ์ การฟังวิทยุ การดูโทรทัศน์ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การเป็นสมาชิกสมาคม องค์การหรือมูลนิธิ) อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

- ประชาชนทั่วไป สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความถี่ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การร่วมประชุม การออกความคิดเห็นในการประชุม) อยู่ในระดับปานกลาง

ชูชาติ กีฬาแบ่ง (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาในส่วนของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ทราบว่า ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น การแสดงความพึงพอใจของผู้นำต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล. ในด้านการเมืองในแต่ละประเด็น พบว่า

- ความพึงพอใจเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ผู้นำท้องถิ่นเห็นด้วยที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตน

เองมากกว่าสภาตำบล เช่น สามารถเลือกตัวแทนไปเป็นเสียงในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

- ความพึงพอใจเกี่ยวกับความใกล้ชิดระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำท้องถิ่นเห็นว่า การมีองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ประชาชนสามารถพบปะและปรึกษาหารือในข้อประเด็นต่าง ๆ กับผู้ที่เป็นตัวแทนในองค์การบริหารส่วนตำบลได้สะดวก และรวดเร็ว
- ความพึงพอใจเกี่ยวกับโอกาสในการเสนอแนะผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีโอกาสนเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าในยุคที่เป็นสภาตำบล
- ความพึงพอใจเกี่ยวกับการฝึกฝนความเข้าใจในสิทธิของตนเอง ผู้นำท้องถิ่นเห็นว่า การมีองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดการฝึกฝนคุ้นเคยต่อความเข้าใจในสิทธิของตนเองจนสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจอย่างมีอิสระ
- ความพึงพอใจเกี่ยวกับ ความเข้าใจวิธีการเลือกตั้งตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำให้ประชาชนเข้าใจวิธีการเลือกตั้งตัวแทนเป็นอย่างดี

ดังนั้นสามารถสรุป ความพึงพอใจของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเมือง พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความพอใจมากต่อเป้าหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเมือง คิดเป็น 85.7 % นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้นำท้องถิ่นทุกองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงราย จากการสัมภาษณ์ ทุกคนมีความเห็นตรงกันว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นของตนมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้สร้างความตื่นตัวแก่ประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร ถึงแม้ประชาชนจะมีความตื่นตัวปานกลาง นับเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น หากประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมและได้รับการกระจายอำนาจที่แท้จริง การพัฒนาการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะพัฒนาจนเกิดความเข้มแข็ง

จิระพัฒน์ ทอมสุวรรณ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของสภาตำบล กรณีศึกษาสภาตำบลในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการวางแผนน้อย ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบล ยังไม่ได้มาจากตัวแทนของประชาชนในหลาย ๆ สาขาอาชีพเพื่อเป็นสภาของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ประชาชนยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลได้อย่าง

เต็มที และประชาชนไม่ได้รับการสนับสนุนให้รวมตัวเป็นกลุ่มต่าง ๆ เท่าที่ควร จากประเด็นต่าง ๆ จึงมีผลต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาชนขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของสภาตำบล

เทวินทร์ ตติยรัตน์ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองรูปเทศบาล ศึกษาเฉพาะเทศบาลเมืองนครพนม ผลการวิจัยพบว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนมมีส่วนร่วมทางการเมืองพอสมควร ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในด้านการออกเสียงเลือกตั้งมีมากที่สุด รองลงมาคือการชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง และมีส่วนร่วมด้านการติดต่อแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมืองน้อยที่สุด สำหรับสาเหตุของการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยและไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 50 นั้น เพราะประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลน้อย จึงไม่รู้ว่าตนมีบทบาทหน้าที่ และมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการที่เทศบาลขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และผลงานของเทศบาล การที่ประชาชนไม่ศรัทธาต่อคณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล และความบกพร่องของบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นก็คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ความสำคัญของเทศบาลตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การพัฒนาองค์กรประชาชน กลุ่มการเมือง เพื่อให้มีการรวมตัวและมีกิจกรรมร่วมกันภายในกลุ่มอยู่อย่างสม่ำเสมอ การจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผลงานและแผนงาน โครงการในอนาคตของเทศบาลและการให้ความสำคัญในการอบรมกล่อมเกล่าและการเรียนรู้ทางการเมือง ได้แก่ ครอบครัว กลุ่มเพื่อน สถาบันการศึกษา กลุ่มอาชีพ สื่อมวลชน สถาบันทางการเมือง เพื่อให้มีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อก่อให้เกิดความใกล้ชิดและความเข้าใจที่ดี ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของเทศบาลมากขึ้น

ประสิทธิ์ บุญลิขิต (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนในเขตสุขาภิบาลเวียงชัย อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย โดยได้ศึกษาตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ สังคม 4 ตัวแปร คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ พบว่าตัวแปรทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม คือ เพศ อายุ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาล ส่วนการศึกษา และรายได้ไม่มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด

ปทุมรัตน์ ชุตติมาวิทยาคม (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการเมืองของจังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท ดังนี้

1. ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี
2. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล
3. บริหารการเงินการคลัง สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย
4. การประสานงานและการควบคุมสถานและคณะกรรมการบริหาร ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
5. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ในปัจจุบันเหมาะสมดี

2.5. กรอบความคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางกำหนดกรอบความคิดในการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลขุนคง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้กำหนดกรอบเพื่อประโยชน์ในการวิจัย ดังนี้

แผนภูมิ 1

กรอบแนวคิดรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

