

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โดยที่การศึกษาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จำเป็นจะต้องศึกษาถึงสภาพความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา โดยอาศัยทฤษฎีต่าง ๆ จากในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งผลงานวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิ ในยุคสมัยที่ผ่านมาเพื่อสามารถนำไปพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ความเป็นมาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson, 1968 : 574) ได้นิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessery organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พบว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานได้ตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแล้ว ยังทำให้ประหยัดต้นทุนในการดำเนินการอีกด้วย และที่สำคัญก็คือ เพื่อปลูกฝังประชาชนในท้องถิ่นให้เรียนรู้การปกครองตนเองจากระดับรากแก้ว ซึ่งจะเป็นฐานอันสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป (Holloway, 1961 : 398; Wit, 1967 : 1 - 3; Jackson, 1965 : 39, Robson, 1968 : 574; Lineberry and Sharkansky, 1974 : 3)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแนวคิดข้างต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ (ประยูร กาญจนกุล, 2491: 189 - 191)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
2. มีอำนาจอิสระทางการคลัง เช่น การจัดหางบประมาณ การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
3. มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
4. อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง จะเอื้ออำนวยประโยชน์หลายประการ คือ (Wit, 1967 : 6 - 7; Hill, 1974 : 20)

1. ท้องถิ่นสามารถทดลองและพัฒนาเทคนิคใหม่ที่เหมาะสมกับตนเอง โดยไม่บีบบังคับให้ท้องถิ่นอื่นต้องปฏิบัติตาม
2. ท้องถิ่นมีอิสระที่จะจัดองค์การ และกำหนดวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการเฉพาะของตนซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ
3. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เนื่องมาจากการแยกปัญหาของท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้รัฐบาลกลางประหยัดเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้ไปในการแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถกระทำได้ดีกว่า



4. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันกับท้องถิ่น และทราบความต้องการ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของคน ใต้ดีกว่าบุคคลที่รัฐบาลกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่

5. ส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระดับชาติ นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกบุคคลให้เตรียมตัว สำหรับการก้าวเข้าไปสู่การเมืองในระดับสูงขึ้นต่อไป

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นย่อมต้องเกิดควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจเสมอ ถ้าปราศจากการกระจายอำนาจ การปกครองรูปแบบนั้นจะเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นไม่ได้

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยและรับผิดชอบในการผลิต รวมทั้งการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ (Maud and Wood, 1975 : 10) ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การใช้จ่ายทรัพยากรดังกล่าวคุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด การบริหารงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน จะขอเสนอ ส่วนของแนวความคิด ดังนี้

1. ความหมายของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในลักษณะสถิต (static) และพลวัต (dynamic)
3. โครงสร้างของการกระจายอำนาจในประเทศ

ต้นแบบของการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจ

ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับระเบียบแห่งอำนาจบริหาร ในส่วนของการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ (ปรีดี พนมยงค์, 2526 : 198 - 200)

1.1 การปกครองแบบมัธยภาค (centralization) หมายถึง ระเบียบซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ อาณาเขต กล่าวคือ อำนาจบริหารจะรวมอยู่ในศูนย์กลางหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนี้การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้ว ยังมีอีกระเบียบหนึ่งซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวาง อำนาจของรัฐบาลกลางจะรวมกันอยู่แต่ในเมืองหลวงแห่งเดียวย่อมเป็นการไม่สะดวก ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจการบริหารงานออกไปไว้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตการแบ่งแยกอำนาจการบริหารกระทำได้ 2 วิธี คือ

1.1.1 การปกครองแบบมัธยภาค (deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจการบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นสาขาหน่วยย่อยตามส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขต เช่น แบ่งแยกอำนาจการบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง ส่วนต่าง ๆ ที่แยกออกไปแก่รัฐบาลกลางเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

1.1.2 การปกครองแบบมัธยภาค (decentralization) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นมา เป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลาง เฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งคนมีอิสระที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบอำนาจบริหารซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งสองวิธีดังกล่าวข้างต้น แม้จะคล้ายกันในเรื่องที่แบ่งแยกอำนาจจากรัฐบาลกลางมาไว้ในท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

1) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ "คณะพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง ตามส่วนแห่งอาณาเขตต่าง ๆ โดยมากรัฐบาลกลางเป็นผู้ตั้ง คือ ผู้แทนของรัฐบาลกลางโดยตรง... แต่คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจ... ให้ราษฎรท้องถิ่นจัดทำเอง... ราษฎรในท้องถิ่นก็ย่อมจะมีเสียงในการดูแลคณะพนักงานเช่นนี้เป็นผู้แทนท้องถิ่น... โดยเฉพาะจะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ก็แต่กิจการบางชนิดซึ่งได้รับมอบหมาย..."

2) ลักษณะขององค์การ "การปกครองแบบมัธยมวิภาค... มีสภาพเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ ท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิและหน้าที่โดยเฉพาะต่างหากจากรัฐ ซึ่งเป็นอีกบุคคลหนึ่ง แต่การแบ่งแยกตามวิธีการปกครองอย่างมัธยมวิภาค... หาได้ทำให้มีส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากไม่..." (ปรีดีพนมยงค์, 2526 : 200)

Brain C. (1967) ได้จำแนกการกระจายอำนาจ คล้ายคลึงกับ ดร.ปรีดีพนมยงค์ กล่าวคือ การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การแบ่งแยกอำนาจ (deconcentration) หมายถึง การกระจายอำนาจเฉพาะการบริหารไปให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ และการกระจายอำนาจบางอย่างแท้จริง (devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจ ทั้งด้านบริหารและด้านการเมืองออกไปให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย

สำหรับการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเองนั้น จำแนกให้เห็นถึงข้อดีและข้อบกพร่อง ดังนี้

ข้อดี

1) กิจการบางชนิดที่แยกออกไปย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยก... ก็เหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป

2) กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไปซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้



3) วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่
จะรับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่น และจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งคน
เองจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีนี้ย่อมมีการแข่งขัน... เปิด
โอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น... ตามความนิยม...
ของคน

4) กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะ
ไม่ต้องเสนอ... ขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนตั้งการปกครองแบบมัยยานุก

5) ราษฎรในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับการฝึกหัดการเลือกผู้แทน ใน
สภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ข้อบกพร่อง

1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลกลางน้อยลงไป

2) รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้
ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลาเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลาง ซึ่งจัด
ควบคุมดูแล เช่น การเดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติมิชอบ ประชาชนสามารถร้อง
อุทธรณ์ได้โดยผ่านทางศาลปกครอง

2. แนวความคิดการกระจายอำนาจในลักษณะสถิตและพลวัต

2.1 ลักษณะสถิต เป็นการพิจารณาการกระจายอำนาจโดยไม่ได้นำ
เอามิติด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

2.1.1 Kaufman (1963) เสนอว่า การจะบ่งชี้เกี่ยวกับการ
การกระจายอำนาจให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) รายละเอียดของคำสั่งจากฝ่ายบริหาร ถ้าผู้นำ
ระดับสูงสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างละเอียด ได้แก่ ปริมาณงานของแต่ละ
หน่วยย่อยที่จะต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา กรรมวิธีการดำเนินงาน ความ
รวดเร็ว มาตรฐานและคุณภาพของผลผลิต การปกครองดังกล่าว เป็นแบบรวบ
อำนาจ ตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายบริหารกำหนดเพียงข้อเสนอเบื้องต้น ส่วนการปฏิบัติ
งานหลังจากนั้นให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ และการควบคุมของเจ้าหน้าที่ระดับรองลดหลั่น
กันลงไป การปกครองดังกล่าวจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ

2) การบริหารงานบุคคล ถ้าฝ่ายบริหารระดับสูงมีอำนาจในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัล และการลงโทษ การปกครองดังกล่าวจะมีลักษณะของการรวบอำนาจ แต่ถ้ามีการมอบหมายอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงไป คงไว้เพียงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบ วินัย และการอุทธรณ์ ระดับของการรวบอำนาจจะลดลงไป แต่ถ้าผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจจำกัด การปกครองจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ผลที่อาจเกิดขึ้นตามมาก็คือ ความเคารพและความยำเกรงต่อผู้บังคับบัญชาจะลดน้อยลง

3) การบริหารงานคลัง ถ้าองค์การควบคุมทางการเงินด้านการเงินเอาไว้ที่ส่วนกลาง และการเบิกจ่ายเงินต้องได้รับอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง การปกครองจะมีลักษณะของการรวบอำนาจ แต่ถ้าหน่วยงานมีอิสระในการหารายได้ของตนเอง มีอำนาจกู้ยืมและมีอำนาจเบิกจ่ายเงินตามความเหมาะสมแล้วการปกครองจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ

4) โดยทั่วไปหน่วยงานที่มีการกระจายอำนาจสูงมักไม่มีเครื่องมือสำหรับการรายงานผลต่อฝ่ายบริหารระดับสูง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา ตรงกันข้ามกับหน่วยงานที่มีการรวบอำนาจจะมีระบบการรายงาน การควบคุมตรวจตรา และการเก็บรักษาทะเบียนเป็นอย่างดี

5) เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีการรวบอำนาจ จะสอบถามขอคำแนะนำหรือปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหา แต่สำหรับหน่วยงานที่มีการกระจายอำนาจ การสอบถามการขอคำแนะนำและการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารระดับสูงจะมีมาก

6) หน่วยงานรวบอำนาจ จะแสวงหาวิธีการปลุกฝังความซื่อสัตย์และความจงรักภักดีต่อฝ่ายบริหารระดับสูง แทนที่จะสร้างความผูกพันกับหน่วยงานระดับล่าง เช่น วิธีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหนึ่งหรือระดับหนึ่งไปปฏิบัติที่ยังอีกหน่วยหนึ่งหรือระดับหนึ่ง เพื่อแสดงอำนาจและสร้างความเชื่อ ดังกล่าวให้กับผู้บังคับบัญชา แต่ในหน่วยงานที่มีลักษณะกระจายอำนาจจะไม่นำเอาวิธีการข้างต้นมาใช้ ถ้าจะมีก็มักเน้นหนักเพื่อปลุกฝังบุคคลให้ซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง

2.1.2 Martin(1957) ได้ชี้ประเด็นของความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของการกระจายอำนาจโดยอาศัยเกณฑ์วัดดังต่อไปนี้

1) การปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จะบ่งบอกถึงความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการปกครองที่อยู่ห่างไกลออกไป ความใกล้ชิดกับประชาชนจะกระทำได้โดยการเลือกตั้งฝ่ายบริหารจำนวนมาก และให้มีการสับเปลี่ยนข้าราชการที่มาจากกาเลือกตั้งบ่อย ๆ

2) ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งภายในหน่วยการปกครองระดับล่างจะมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ

3) การปกครองรูปแบบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นจะมีการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้ง และมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งค่อนข้างสั้น

4) ผู้แทนราษฎรจากเขตการปกครองขนาดเล็ก จะแสดงออกถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตการปกครองขนาดใหญ่

5) สภาท้องถิ่นขนาดใหญ่จะเป็นตัวแทนของประชาชนหรือมีความเป็นประชาธิปไตยดีกว่าสภาท้องถิ่นขนาดเล็ก

6) ขนาดของการเมืองจะแปรผันโดยตรงกับการควบคุมของผู้มีอิทธิพล กล่าวคือ ยิ่งการเมืองมีขนาดใหญ่เท่าใด ก็ยิ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอิทธิพลมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การเมืองขนาดใหญ่จึงมีอันตรายและมีความน่ากลัวมากกว่าการเมืองขนาดเล็ก

7) ยิ่งการปกครองมีขนาดใหญ่มากขึ้นเท่าใดลักษณะดังกล่าวดังต่อไปนี้ก็ยังมีเพิ่มขึ้นเท่านั้น ได้แก่

- ก. มีความเป็นจักรกลมากกว่าความเป็นมนุษย์
- ข. การควบคุมจากประชาชนน้อยลง แต่จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของการเมืองมากขึ้น
- ค. เห็นห่างจากประชาชนและท้องถิ่น



ง. จะมีลักษณะของความเป็นระบบราชการมากขึ้น

จ. จะมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง

2.2 ลักษณะพลวัต เป็นการพิจารณาการกระจายอำนาจโดยนำเอามิติด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

2.2.1 Maddick (1966) จำแนกขั้นตอนของการกระจายอำนาจตามลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 3 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางผ่านทางหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ตามหลักการปกครองแบบมัชยภาค ทั้งนี้ เพื่อเป็นพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำและช่วยเหลือดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สามารถประดับประดาตนเองได้ในช่วงเริ่มต้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณประโยชน์ ของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในระยะแรกอำนาจการบริหารงาน การให้บริการ และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจะอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งรัฐบาลกลางแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งตามพื้นที่ต่าง ๆ

ขั้นที่ 2 สภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จะเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำและควบคุมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การให้บริการ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในลักษณะของหุ้นส่วน (partnership) กล่าวคือ จะมีการร่วมมือกันปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย แต่หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ประสานงานมากกว่า การกระจายอำนาจแบบนี้จะผสมผสานกันระหว่างการปกครองแบบมัชยภาคและมัชยานุภาค ทั้งนี้ เนื่องจากบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีไม่เพียงพอและยังขาดทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 3 เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ขั้นนี้การบริหารงาน การให้บริการ และการปฏิบัติงานด้านเทคนิค จะอยู่ในความดูแลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีตัวแทน ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเต็มที่ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐบาลกลาง จะเข้าไปรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่เกินกว่าความสามารถของท้องถิ่นจะปฏิบัติได้ เช่น

งานด้านสาธารณูปโภคหรืองานที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะสูง แต่ก็ต้องปรึกษาหารือกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ส่วนการควบคุมจะจำกัดเฉพาะเรื่องบางประการ เช่น การตรวจสอบบัญชีและการเงิน เป็นต้น

2.2.2 Kaufman(1965, 1963) ได้จำแนกพัฒนาการด้านการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในสหรัฐอเมริกา จำแนกตามมิติเวลาออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 การเป็นตัวแทนของประชาชน (representativeness) ช่วงนี้เริ่มจาก ค.ศ.1776 อันเป็นปีแรกของการประกาศอิสรภาพจนถึงสงครามกลางเมือง จุดกำเนิดของแนวความคิดนี้มาจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างอังกฤษกับอาณานิคม ดังนั้นเมื่อเป็นอิสระจากอังกฤษ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองใหม่โดยหันมาใช้ระบบเลือกตั้งทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนับจากประธานาธิบดีลงมาจนถึงคนจับสุนัขต้องเข้ามาโดยวิถีทางของการเลือกตั้ง (Kaufman, 1965 : 1059) ซึ่งลักษณะดังกล่าวแทนที่จะส่งผลดี กลับทำให้ประชาชนเกิดความสับสน เบื่อหน่าย เฉยเมย และขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ประกอบกับมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีการเล่นพรรคเล่นพวกเกิดขึ้นมากมาย ทำให้ระบบนี้เสื่อมความนิยมลงไปในช่วงก่อนสงครามกลางเมือง

ระยะที่ 2 การยึดหลักความสามารถตามระบบคุณธรรม ผลเสียที่เกิดจากการยึดหลักการเป็นตัวแทนของประชาชนมากเกินไป ทำให้มีการปฏิรูปเพื่อแสวงหาทางเลือกใหม่ โดยมีมุ่งขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และระบบอุปถัมภ์ให้หมดไป แนวทางที่ได้รับความนิยมกันอย่างมากในช่วงนี้คือหลักความสามารถตามระบบคุณธรรม Kaufman (1956 : 1060) อย่างไรก็ตาม การยึดหลักดังกล่าวมากเกินไปทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่น นโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงได้มีการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมกว่าขึ้นมาใหม่

ระยะที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนและหลักความสามารถตามระบบคุณธรรม มีอิทธิพลหรือพลังมากพอที่จะไปคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทำให้การ

บริหารงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์

3. การปกครองท้องถิ่นของประเทศต้นแบบ

3.1 การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองเป็นเอกภาพจากส่วนกลางลงไปจนถึงท้องถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส จึงถือเป็นต้นแบบของประเทศที่กำลังพัฒนาเมืองท้องถิ่นของตนตามระบอบประชาธิปไตย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้คือ

3.1.1 การกระจายอำนาจของฝรั่งเศส เกิดขึ้นจากการมอบหมายของรัฐบาลกลางไปให้แก่ท้องถิ่น

3.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อธำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นโดยตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.1.3 ระบบการบริหารงานของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การวินิจฉัยของรัฐบาล ท้องถิ่นต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาลกลางก่อน

3.2 การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองประเทศ โดยมีจุดสำคัญ ดังนี้

3.2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีมาตั้งแต่ยุคเริ่มแรก รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมาตั้งแต่ต้น

3.2.2 การเพิ่มหรือลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอำนาจของรัฐสภา

3.2.3 รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของรัฐบาลท้องถิ่น ศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่สามารถยกเลิกหรือระงับคำสั่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้

3.2.4 การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง มีระดับความหนักเบาของการควบคุมระหว่างสองด้าน ซึ่งด้านหนึ่ง ได้แก่ คำสั่งหรือระเบียบ ข้อบังคับ อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ หนังสือหารือจากหน่วยงานของรัฐ

3.3 การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นเลย และไม่มีหน่วยงานใดในรัฐบาลกลางที่เข้ามาควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น มลรัฐต่าง ๆ เป็นผู้ให้กำเนิดหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ด้วย ดังนั้น การควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐที่จะดำเนินการเอง โดยตราเป็นกฎหมายต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งของฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่ามีลักษณะเด่นและรูปแบบการกระจายอำนาจแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ก็สามารถประสบผลสำเร็จในการบริหารได้ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ การที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ จะเลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใดให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด จึงน่าจะขึ้นอยู่กับความพร้อมและความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ ต่อรูปแบบการปกครองมากกว่า ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทต่อ ๆ ไป

บทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับเทศบาลและ สุขาภิบาล

การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีความจำเป็นสำหรับการเมืองเกือบทุกระบบ เนื่องจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการเสนอข้อเรียกร้อง (demand) และการสนับสนุน (support) จะเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งการดำรงอยู่ของระบบการเมือง หรือทำให้ระบบการเมืองอยู่ในสภาวะดุลยภาพได้ หากระบบการเมืองปราศจากสิ่งเหล่านี้แล้วก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ (Easton, 1965 : 173)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในประเทศประชาธิปไตยนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่สำคัญยิ่งก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบการ



เมืองแบบประชาธิปไตยจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐและตัวผู้บริหารหรือรัฐบาลได้ตามความต้องการของตน จึงนับเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศเผด็จการที่มักเป็นเพียงรูปแบบ และเป็นไปเพื่อสนับสนุนระบบการเมืองหรือสอดคล้องตามเจตจำนงของผู้บริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ (จรรยา สุภาพ, 2514 : 343)

ในส่วนนี้ จึงจะกล่าวถึงความหมาย รูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังหัวข้อต่าง ๆ ตามลำดับต่อไป

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกันไปตามจุดเน้นของแต่ละบุคคล ไมรอน ไวน์เนอร์ (Weiner, 1971 : 161) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง "การปฏิบัติการโดยสมัครใจใด ๆ (any voluntary actions) ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จะมีการจัดองค์การหรือไม่มี จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้นโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะและการเลือกผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติ

นอร์แมน ไนย์ ซิดนีย์ เวอร์บา (Nie and Verba, 1975 :

2) เป็นกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล เป็นเรื่องของการกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมืองกลุ่มอื่น ๆ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด การชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระ และเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาล รวมทั้งเป็นการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมจากนิยามดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นสำคัญ โดยมีจุดหมายสุดท้ายก็คือ ำให้เกิด

ผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ทั้งเป็นการสอดคล้องกับกิจกรรมทางการเมืองในระบบการเมืองประชาธิปไตยเช่นกัน

เลสเตอร์ มิลแบรท และ เอ็ม แอล โกแอล (Lester W. Milbrath and Goel, 1977 : 2) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้อย่างกว้าง ๆ และครอบคลุมว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดัน หรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่รวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดัน หรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่รวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกิจกรรมที่เป็นการยอมรับสนับสนุนในเชิงพิธีการด้วย ผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็จะแสดงออกโดยการประพฤติกรรมตนเองตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็พยายามก่ออิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขใหม่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีทั้งที่เป็นการต่อต้าน เช่น เดินขบวนประท้วง ก่อการจลาจลและทั้งที่เป็นการสนับสนุน เช่น การให้ความร่วมมือกับทางการในการเสียดาภิ เกณฑ์ทหาร เป็นต้น

ส่วน ฮันติงตัน และ โดมิง เกซ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชน ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นไปได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลังสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจ รวมทั้งการเลือกตั้งการร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง

นอกจากนั้น ฮันติงตัน และ โจน เอลสัน (Huntington and Nelson, 1976 : 4) ได้เสนอผลงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา และได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า " เป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มีความมุ่งหมายเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล" โดยฮันติงตัน ได้พิจารณาแง่มุมที่สำคัญของนิยามนี้และกำหนดขอบเขตความหมายชัดเจนขึ้นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น หมายถึง

เฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่นักการเมืองอาชีพ (political professional) ดังเช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดา นั้น จะมีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่องกัน (intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายความเฉพาะการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งมีอยู่จำกัดในสังคม ไม่รวมถึงการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกดดันหรือมีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ทั้งนี้ไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเป็นไปด้วยความสำนึกของตนเอง หรือถูกชักจูงระดับพลังให้เข้าร่วมก็ได้

สำหรับ เฮอร์เบิร์ต แมคคอสกี้ (McClosky, 1968 : 252-253) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นการกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนในการคัดเลือกผู้ปกครองและการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมืองการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมืองการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองและการติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ลักษณะของความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ยังพิจารณาได้จากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การช่วยเขียนสุนทรพจน์ในการหาเสียง การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันกันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร และหน้าที่ด้านตุลาการ

จากความหมายต่างๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการศึกษานี้ว่า หมายถึงการ



ที่บุคคลมีการกระทำที่มีอิทธิพลหรือมีผลกระทบต่อนโยบาย หรือการตัดสินใจของ รัฐบาล หรือท้องถิ่น และต่อกระบวนการเลือกผู้บริหารประเทศหรือท้องถิ่น ทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม การกระทำนี้อาจเป็นไปได้ทั้งการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือถูกต้องตามกฎหมาย มีการรวมกลุ่มหรือไม่รวมกลุ่ม อาจใช้ความรุนแรงหรือไม่ใช้ความรุนแรง และประสบผลสำเร็จไม่สำเร็จก็ตาม แต่จะต้องเป็นไปตาม ความสมัครใจของบุคคลนั้น เป็นสำคัญ

2. รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามจัดรูปแบบหรือประเภทของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ดังเช่น

โรเบิร์ตส์ (Roberts, 1971 : 145) ได้แบ่งกิจกรรมทางการเมือง เช่น ขบวนการต่าง ๆ พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง เป็นต้น ส่วนแบบที่สอง เป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่ การอภิปรายทางการเมืองหรือการร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกลุ่มการเมือง

แคมเบล และคณะ (อี๊กหาญ โตมรงค์ดี, 2529 : 74) หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเท่านั้น โดยแยกเป็นการลงคะแนนเสียง การสนับสนุนและช่วยเหลือด้านการเงินในการรณรงค์หาเสียง และการไปร่วมชุมนุมทางการเมืองซึ่งเป็นการจำกัดวงแคบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ไนย์ และเวอร์บา (Nie and Verba, 1975 : 2) และ เวลช์ (Welch, 1975 : 553-556) ให้ความสำคัญหมายของกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะที่กว้างและชัดเจนขึ้นโดยแบ่งกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอยู่เสมอมาเสมอในระบอบประชาธิปไตยและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำมาก เนื่องจาก

เป็นสิ่งแสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชน หรือเป็นแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนต่อไป อย่างไรก็ตาม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ต้องการความริเริ่มหรือแรงจูงใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในการวิจัยเชิงวิชาการแล้ว ถือว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุด และสามารถวัดค่าของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยงมากที่สุด (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2523 : 80)

2. การรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลต่อผู้นำได้ โดยการกำหนดคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งไว้ก่อน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันได้ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความริเริ่มมาก่อนการลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่สามารถสื่อสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า เพราะประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียง จะสามารถมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงนี้ ได้แก่ การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกสโมสรทางการเมือง

3. การติดต่อกับผู้นำของประชาชน เป็นการติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยลำพังตนเองและเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมาย และเนื้อหาสาระในการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เอง จึงสามารถคาดหวังในผลประโยชน์ได้มาก แต่ในด้านอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาลนั้นมีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากเป็นการกระทำของคนจำนวนมาก กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่นๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนรวม เพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐ

4. การร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างขององค์การหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคม เป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งอาจกระทำร่วมกันในกิจกรรมภายในขององค์การที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในเวลาใดและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่ม

ก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมี
คนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม
กิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

ส่วน มิลแบรท และ โกลเอล (Lester W. Milbrath and
M.L. Goel) ได้ศึกษาจากผลงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
และได้จัดแยกประเภท หรือรูปแบบในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประ-
ชาชนไว้ 6 รูปแบบด้วยกันคือ (อนุภาพ ธิรลภ, 2528 : 24)

1. การเลือกตั้ง (voting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วม
ทางการเมืองที่สามารถแยกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียง และ
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่รวมได้กับกิจกรรมที่เกี่ยวกับความรัก
ชาติแบบต่าง ๆ (patriotic acts) เช่น การเสียภาษี การเคารพกฎหมาย
และการสนับสนุนประเทศให้ทำสงครามแม้ตนเองจะไม่เห็นด้วย จึงกล่าวได้ว่า
การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดี
ต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ
บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น จะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่ของ
พลเมืองดีมากกว่าที่จะเชื่อว่า การลงคะแนนเสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมือง
เมืองที่แตกต่างกันออกไป การลงคะแนนเสียงไม่จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสาร
และแรงจูงใจมากเหมือนกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงอาจ
ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้ ในทางกลับ
กัน ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบกิจกรรมทางการเมือง
เมืองอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้ อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียง
นับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากสามารถกำหนดความเป็นไปของรัฐบาลหรือ
การปกครองได้ทันทีทันใด (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2523 : 80)

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียง
เลือกตั้ง (party and campaign works) หมายถึง การเข้าร่วมในพรรค
การเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและในการรณรงค์หาเสียง การบริจาค
เงินช่วยเหลือแก่พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงคะแนน

เสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงคะแนนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมและสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ขั้นต้นระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ มิลแบรท พบว่าผู้ที่เข้าร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีน้อยมาก ในสหรัฐอเมริกา มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น เนื่องจากการเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวต้องอาศัยความตื่นตัว และสนใจอย่างแท้จริง จัดเป็นพวกที่ขึ้นเวทีต่อสู้ทางการเมือง (gladiators) ในขณะที่คนส่วนมากมักจะมึบทยาเป็นเพียงผู้เฝ้าดู (spectators) คอยตัดสินว่าใครจะเป็นผู้ชนะด้วยการลงคะแนนให้คนที่ตนชอบ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (community activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาของสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะ หรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูงและมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูง อย่างไรก็ตาม ผู้มีบทบาทในผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูงและมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูง อย่างไรก็ตาม ผู้มีบทบาทในชุมชนนี้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่พรรคหาเสียงในแง่ที่มีความเกี่ยวข้องในพรรคการเมือง และการช่วยพรรคหาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่พรรคหาเสียงดังกล่าว

4. การติดต่อกับทางราชการ (contacting officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการในเรื่องภาษี โรงเรียน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการทางสังคม ฯลฯ การเข้าร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวเกือบจะไม่ใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริง ดังที่ เวอร์บา และไนย์ (Verba and Nie, 1972 : 26-44) เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบคับแคบ (parochial participation) หรือการติดต่อเฉพาะเรื่อง (particularized contacting)

5. การเป็นผู้ประท้วง (protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือการก่อกวนจลาจลในกรณีที่ทำเป็นเพื่อบังคับให้รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อกรณีที่รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรมการให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง เข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาลและการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อสารทางการเมือง (communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขาทำในสิ่งที่ดีและถูกต้อง หรือส่งคำคัดค้านไปให้เมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การเข้าร่วมอภิปรายทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชนที่อาศัยอยู่ การให้ความสนใจกับทางราชการและการเขียนจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวมักเป็นพวกที่มีการศึกษาสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วย ผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้ จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยกิจกรรมการประท้วง

3. ระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การจำแนกพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น นอกจากจะจัดแบ่งเป็นรูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ยังสามารถจัดลำดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแสดงระดับของพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลซึ่งจะแตกต่างกันออกไปได้ด้วย ความแตกต่างทางด้านภูมิหลังหรือปัจจัยสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลย่อมมีส่วนกำหนดให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในรูปแบบและปริมาณของกิจกรรมทางการเมืองแตกต่างกัน

มิลแบรท (Lester W. Milbrath) ได้จัดเรียงลำดับความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากน้อยไปมาก 14 รายการดังนี้ (อนุภาพ ธีรลาภ, 2528 : 27)

1. การที่บุคคลสนองตอบต่อสิ่งเร้าทางการเมือง
2. การที่บุคคลลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
3. การที่บุคคลริเริ่มการอภิปรายถกเถียงทางการเมือง
4. การที่บุคคลพยายามพูดจาชักชวนให้ผู้อื่นไปออกเสียงเลือกตั้ง
5. การที่บุคคลติดเครื่องหมายหรือแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง
6. การที่บุคคลติดต่อเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือผู้นำทางการเมือง
7. การที่บุคคลช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง

หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง

8. การที่บุคคลเข้าร่วมในการประชุมทางการเมือง
9. การที่บุคคลสละเวลาเพื่อช่วยหาเสียงเลือกตั้ง
10. การที่บุคคลเป็นสมาชิกผู้กระตือรือร้นของพรรคการเมือง

พรรคใดพรรคหนึ่ง

11. การที่บุคคลเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการกลางของ

พรรคการเมือง

12. การที่บุคคลช่วยหาทุนให้พรรคการเมือง
13. การที่บุคคลเป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง
14. การที่บุคคลได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐและของ

พรรคการเมือง

นอกจากนั้น มิลแบรท และ โกอัล (Lester W. Milbrath and M.L. Goel.) ยังได้จัดประเภทของบุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในกิจกรรมรูปแบบดังกล่าว ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (อนุภาพ ธีรลาภ, 2528 : 29)

1. ผู้ที่แยกตัวเอง หรือ apathetic หมายถึงบุคคลที่ถอนตัวออกไปจากกระบวนการทางการเมือง
2. ผู้เฝ้ามอง หรือ spectator หมายถึง บุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ
3. ผู้ต่อสู้ในเวที หรือ gladiator หมายถึง บุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2522 : 110) ได้จัดระดับต่างๆ ที่ประชาชน
เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจากน้อยไปหามาก ดังนี้

1. ไม่ไปลงคะแนนเสียง ไม่รู้ความเป็นไปทางการเมืองเลย
2. ไปลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง
3. การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ หรือดู
โทรทัศน์ในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองถกเถียงปัญหาทางการเมือง ติดตามข่าวดู
พรรคการเมือง

4. ช่วยในการโฆษณาหาเสียง เช่น ช่วยแจกใบปลิว ช่วยวาง
แผนเลือกตั้ง

5. สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง
เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

6. เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง
แคมป์เบล และคณะ (Robinson, Rusk and Head,
1968 : 433) ได้เสนอแบบการวัดหรือดัชนีการมีส่วนร่วมทางการเมือง
(index of political participation : โดยแบ่งระดับกิจกรรมทาง
การเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับสูง ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และทำ
กิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่นด้วย

2. ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงอย่าง
เดียวเท่านั้น

3. ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง แต่จะเกี่ยวข้อง
กับกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ บ้าง

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมใดๆ ของบุคคล ย่อมจะมีสาเหตุหรือ
สิ่งผลักดันให้เกิดการกระทำดังกล่าว ในทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ย่อมมี
ปัจจัยที่กำหนดให้บุคคลมีพฤติกรรมหรือการแสดงออกทางการเมืองแตกต่างกัน
ออกไป มิลแบรท และ โกล (Lester W. Milbrath and M.L. Goel)



ไว้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปัจเจกบุคคล โดยแบ่งออกเป็นปัจจัยใหญ่ ๆ 2 ประการได้แก่ (อนุภาพ ถิรลาภ, 2528 : 30)

4.1 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ลักษณะของระบบสังคม (social system) และสภาพการณ์ทางการเมือง (political setting) ซึ่งไม่เพียงจะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีส่วนให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับขอบเขต บทสถาน และทางเลือกต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง บุคคลแต่ละคนแม้จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ก็จะได้รับสิ่งเร้าจากระบบการเมืองและสังคมได้ไม่เท่ากัน เพราะเขาจะเลือกรับรู้และเลือกสรรเฉพาะสิ่งเร้าที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการของตนเท่านั้น

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคล (personal factors) มี 4 ประการด้วยกัน คือ พันธุกรรม แรงขับ ความต้องการทางบุคลิกภาพ ความต้องการทางจิตและร่างกาย และความเชื่อต่าง ๆ รวมทั้งทัศนคติทางการเมืองของแต่ละคน

จากทฤษฎีที่นำเสนอมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ

1. activists คือ ประชาชนกลุ่มเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากที่สุดในฐานะดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. participants คือ ประชาชนกลุ่มที่มีบทบาทในการร่วมทำกิจกรรมทางการเมือง เช่น กลุ่มที่ช่วยรณรงค์หาเสียง
3. on-looker คือ ประชาชนกลุ่มที่สนใจความเคลื่อนไหวทางการเมืองบ้าง เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การถกปัญหาการเมือง
4. apolitical strata คือ ประชาชนกลุ่มที่ไม่สนใจการเมือง ส่วนรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น

จากการศึกษาสามารถนำมาผสมผสานกันได้รูปแบบหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ 9 ประเภท ได้แก่

1. การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. การไปฟังการหาเสียงของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง



3. การร่วมฟังอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาการเมือง
4. การพูดจาชักชวนให้ญาติมิตรไปลงคะแนนเสียง
5. การร่วมเดินขบวนประท้วงทางการเมือง
6. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง
7. การรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. การสนับสนุนช่วยเหลือด้านการเงินแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
9. การตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจะได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ โดยได้ทำการศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ความเหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ดำเนินรายได้ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นความเป็นไปได้ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม พัฒนาการของท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ดังจะได้เสนอในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย