

บทที่ 2

แนวความคิดทางทฤษฎี

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นรูปสภาภิบาล เป็นการศึกษารเปรียบเทียบระหว่างสภาภิบาลที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสภาภิบาล และ สภาภิบาลที่ประธานสภาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง ในเขตจังหวัดปทุมธานี

สภาภิบาลเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต กิจการสภาภิบาลก็ระงับไปด้วย และได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2495 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง จนกระทั่งปัจจุบัน มีสภาภิบาล 907 แห่ง

ปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528 เพื่อปรับปรุงรูปแบบสภาภิบาลใหม่ มีสาระสำคัญให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการเป็นคณะกรรมการสภาภิบาลเพิ่มขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งให้เป็นกรรมการมากขึ้น แนวความคิดในการปรับปรุงนี้เพียงมุ่งจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานสภาภิบาล ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักการบริหารงานราชการคลังของสภาภิบาล พ.ศ. 2535 โดยให้สภาภิบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปเป็นสภาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการเมืองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลนั้น ได้มีแนวความคิดทางทฤษฎีดังต่อไปนี้ คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

2. แนวความคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. แนวความคิดเกี่ยวกับสาขาวิชา

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ความมุ่งหมายของการมีองค์การหรือหน่วยงานโดยให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นขึ้นนั้น สืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่อย่างน้อยที่สุดจำเป็นต้องคำนึงถึงความไม่มั่นคงของชาติบ้านเมืองและความสุขของประชาชนด้วย บรรดาผู้สนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงเน้นถึงความจริงที่ว่า "รัฐบาล กลางไม่สามารถสอดส่องดูแลและจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง และเพียงพอ" ทั้งนี้เพราะตามสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปดินแดนของรัฐจะมีขอบเขต กว้างใหญ่ มีประชากรกระจัดกระจาย . แต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะ เฉพาะตัวของท้องถิ่นจึงเป็นการยากลำบากที่รัฐบาลกลางจะปกครองประเทศให้เกิดความมั่นคงของชาติบ้านเมือง และความสงบสุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เมื่อรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง¹

แนวความคิดในหมู่นักรัฐศาสตร์ซึ่งเลื่อมใสในลัทธิเสรีนิยม สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามที่คณะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นและเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการบริหารเกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้อง² ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 1.

² Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government (London : George Allen & Unwin Ltd. 1974), pp.20-28.

ในด้านแนวความคิดที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจนั้น Dr. A. B. Lewis ได้กล่าวไว้นานแล้วว่า "ถ้าประเทศต้องพัฒนาต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองโดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง"³

การพิจารณาศึกษาถึงความต้องการให้การปกครองท้องถิ่น ย่อมกระทำได้อีกในลักษณะที่ลึกลงไปในรายละเอียด แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศย่อมจะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายประการ อาทิ เช่น ประวัติศาสตร์ พัฒนาการ และอิทธิพลทางแนวความคิด ซึ่งผู้นำของแต่ละประเทศได้รับมาจากประเทศที่เจริญแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศแม่บท คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบ "Continent" และประเทศอังกฤษต้นแบบของระบบ "Anglo-Saxon" นั้น ต้องนำมาพิจารณาศึกษากัน อย่างน้อยก็โดยสังเขป

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น การปกครองประเทศนั้นความสำคัญอยู่ที่รัฐบาลกลาง ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลที่เกิดจากการที่รัฐบาลกลางได้พิจารณาแบ่งอำนาจให้ไปปฏิบัติจัดทำ ฉะนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปลักษณะอย่างไรมีขอบเขตอำนาจ (autonomy) แค่นั้น เพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ฝรั่งเศสยังมีแนวความคิดว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ต้องขึ้นต่อและอาจจะเป็นอันตรายแก่ความเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ถ้าท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นอันตรายแก่ความเป็นประชาธิปไตยของชาติมากขึ้นเท่านั้น⁴ จากแนวความคิดนี้ทำให้ระบบ "Continent" มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเหมือนกันหมดทั้งประเทศ และได้รับการควบคุมจากรัฐบาลกลางมาก

³ A. B. Lewis, "Local Self Government : A Key to National Economic Advancement and Political Stability", Philippine Journal of Public Administration (January, 1958), pp 54-57.

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช (พิมพ์ครั้งที่ 2), 2526, หน้า 6.

ส่วนทางด้านประเทศอังกฤษซึ่งมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน และเป็นต้นแบบที่สำคัญ ทั้งในด้านการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ถือเป็นแบบอย่างกลับมีแนวความคิดตรงข้ามกันกับประเทศฝรั่งเศสกล่าวคือ อังกฤษเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจของการปกครองประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่เพียง แต่ให้สิทธิแก่ราษฎรในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและนำเอาความคิดนั้นไปปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการเสริมสร้างให้ราษฎรมีความกระตือรือร้นสนใจในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองอย่างสม่ำเสมอ อันจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีความคิดรุนแรง ปฏิบัติการอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมถือเป็นข้อผูกพันอย่างเคร่งครัดในการที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน⁵ ซึ่งผลจากแนวความคิดดังกล่าวนี้ทำให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีอิสระมากและมีหลายรูปแบบ ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้ประเทศอังกฤษมีระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีแต่ส่วนกลางและท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นอย่างเด่นชัด

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น ได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยเริ่มให้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล กรุงเทม ร.ศ. 116 บังคับใช้ในกรุงเทพฯ⁶ ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นการเริ่มต้นประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วม เพราะพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงแพทย์ และนายช่างใหญ่ คัดเลือกโดยเสนาบดีกระทรวงนครบาล

แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเป็นครั้งแรกใน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เมื่อทรงตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และต่อมาได้ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น⁷

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁶ ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 13.

⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า 46 - 48.

การจัดตั้งสภาภคินั้น เนื่องจากความต้องการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการปกครองสภาภคินั้นเป็นรูปแบบการปกครองระดับล่างสุด คือเป็นการปกครองขั้นพื้นฐานที่ต้องการให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้เรียนรู้ฝึกหัดการเมืองในระดับเบื้องต้นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นสภาภคินั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษากรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีเนื้อหาความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงพัฒนาการการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมือง รูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

ความหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนด้วยกัน

ก. ความหมายการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) มีความหมายหลายประการด้วยกัน ความหมายกว้าง ๆ คือ กิจกรรมของประชาชนทุกระดับของระบบการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในทุกๆด้าน และบางครั้งถ้อยคำนี้สามารถใช้กับการทำตนเองให้เข้ากับการเมืองมากกว่ากิจกรรม เช่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยให้ความสนใจต่อการเมืองและในบางครั้งยังหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมนอกระบบการเมือง เช่น ครอบครัวยุติธรรม โรงเรียน เป็นต้น

ความหมายของคำว่า "การเข้ามีส่วนร่วม" (participation) ใน พจนานุกรมนั้น หมายถึง "หลักการที่บุคคลจะได้รับผลประโยชน์โดยการตัดสินใจซึ่งกระทำ โดยสถาบันทางการเมืองและสังคมและจะต้องร่วมในการตัดสินใจนั้นด้วย"^๘

กิจกรรมโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในกิจการทางการเมืองรวมทั้งการลง คະแนนเสียงการเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความ เคลื่อนไหว พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่สถาบันทางการเมือง กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมืองหรือร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกิจการทางการเมืองนั้น^๙

ตามความหมายของ Bromage ได้จำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองไว้ ๓ อย่างใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ^{๑๐}

- ก. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting)
- ข. การใช้วิธีบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion)
- ค. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions)

^๘ Alan Bullock and Oliver Stallybrass (Eds.), The Harper Dictionary of Modern Thought (New York : Harper and Row Publisher, 1977), p.458.

^๙ Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis (Great Britain: Longman, 1971), p.145.

^{๑๐} Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton-Gentury Grofts Inc., 1950), p.252. อ้างใน ประสิทธิ์ พรหมพิสุทธิ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลนุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 10.

ก. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จำแนกออกเป็น 2 แบบ คือ การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงโดยทางผู้แทน ในกรณีราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้น ราษฎรมีสิทธิออกเสียงทั้งหมดจะเข้าร่วมชุมนุมเพื่อร่างกฎหมาย หรือวินิจฉัยปัญหาส่วนรวมต่าง ๆ เช่น "การประชุมชาวเมือง" (Town Meeting) ในนิวอิงแลนด์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องกระทำโดยทั่วถึงในบรรดาสมาชิกของชุมชนนั้น โดยอิสระเสรี ปราศจากหลอกลวง ขู่เข็ญ บังคับและให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคน ในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยไม่จำกัดคุณสมบัติโดยไม่จำเป็น¹ ใช้เฉพาะชุมชนขนาดเล็ก เช่น นครเอเธนส์ในสมัยโบราณเท่านั้น เชื่อกันว่า "จำนวนราษฎรที่มาประชุมไม่ควรจะมีขนาดเกินกว่าที่จะได้ยินเสียงปราศรัย"² ในกรณีที่มีชุมชนหรือชาติใหญ่ประกอบด้วยพลเมืองจำนวนมาก จำเป็นต้องใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม คือระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนปวงชนทั้งหมด

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนี้เป็นการแสดงออก ซึ่งเจตนาของประชาชนต่อวิถีกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การแสดงเจตจำนงค์ดังกล่าวนี้จะมีความหมายจริง ๆ หรือมีผลดีตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนอย่างจริงจัง และการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย หากประชาชนสำนึกถึงคุณค่าของความร่วมมือนี้มาก ย่อมจะทำให้ประชาชนสามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้แทนได้มาก

¹ Russel W. Madox and Robert F. Fuguay, State and Local Government. (Princeton New Jersey : D. Van Nostrand Company Inc., 1962). และอ้างใน ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์, เรื่องเดียวกัน. p.236.

² Carkgib Clymer Rodee, Totton James Anderson and Carl Quimby Christol, Introduction Political Science. (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1957), p.109.

ข. การใช้วิธีบังคับ หรือชักจูง อย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion)

ภายหลังที่ประชาชนได้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตนในสภาแล้ว มิได้หมายความว่าประชาชนมีหน้าที่แต่เพียงเท่านั้น ประชาชนควรจะได้ติดตามการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เขาได้ทำอะไรให้กับประชาชน และประเทศชาติโดยส่วนรวม บ้างการติดตามนี้สามารถกระทำได้หลายวิธี เป็นต้นว่า คอยติดตามทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ นอกจากนี้ อาจทำการพบปะพูดคุย และแสดงความคิดเห็น กับผู้แทนโดยตรง หรือทางจดหมาย โทรทัศน์ โทรเลข แล้วแต่กรณี เมื่อมีเหตุการณ์อันจำเป็น เช่นผู้แทนบางคนไม่มีความสามารถหรือปฏิบัติตนไม่ถูกต้องเหมาะสม ประชาชนอาจแสดงเจตจำนง คือรวมกลุ่มกันเดินขบวนหรือก่อจลาจลเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงเจตจำนง ที่แสดงไว้เดิม โดยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ชนะการเลือกตั้งจำต้องคอยติดตามรับฟังความเคลื่อนไหว และความคิดเห็นของประชาชน และจำต้องพยายามหาทางให้ทราบมติมหาชนอยู่ตลอดเวลา

เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้ใช้หรือมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสันติ วิธีที่จะช่วยผ่อนคลายความรู้สึกที่ดี คือ การรวมกลุ่มในทางการเมืองที่เรียกว่า การรวมกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อเสาะแสวงหาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง โดยถือเอากลุ่มเป็นตัวกลางในการรับฟัง และถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชนโดยอาจรวมกันเป็นพรรคการเมืองก็ได้ ซึ่งตามแบบแผนของการศึกษาพฤติกรรม การเลือกตั้งยอมรับว่า พรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ย่อมสามารถมีอิทธิพลหรือวิธีการบีบบังคับ หรือชักจูง อย่างไม่เป็นทางการแบบหนึ่ง ที่ดีกว่าการปล่อยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือมีการกระทำแบบกระจัดกระจาย

ค. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions)

ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้อิทธิพลที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (initiative) การแสดงประชามติ (referendum) และการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (recall) วิธีเหล่านี้เป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตย

ของประชาชน หากจะมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้นไม่ แต่ยังมี
ส่วนร่วมโดยการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงด้วย¹³

โดยสรุป พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในสังคมใด ๆ ตามวิธีการต่าง ๆ
ดังที่ได้พิจารณามาแล้วนี้ ไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงเลือกตั้ง การบีบบังคับ หรือชักจูงอย่างไม่
เป็นทางการ หรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการโดยการริเริ่มเสนอกฎหมายกิติ การแสดง
ประชามติที่ดี หรือการเพิกถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกิติ หากจะเป็นพฤติกรรมที่มีวัตถุประสงค์
ใกล้เคียงกับอุดมการณ์ของประชาธิปไตยแล้ว ผู้เข้ามีส่วนร่วมในพฤติกรรมเหล่านั้นจะต้องมี
ความสนใจ ความเข้าใจถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมนั้น ๆ ตลอดจนมีทัศนคติ ความรู้สึกนึกคิด
มีคุณสมบัติของพลเมืองที่ดีของสังคมประชาธิปไตยอยู่พอสมควร¹⁴

Lucian W. Pye กล่าวไว้ในหนังสือ *Aspects of Political Development*¹⁵
ว่า "การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง"

Lester W. Milbrath กล่าวถึงผลการวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า¹⁶

¹³ คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงาน
ผลการวิจัยเรื่อง ลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย (นครหลวงฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2505), หน้า 33-36.

¹⁴ ปฐม มณีโรจน์, "การควบคุมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น,"
วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 7 (ตุลาคม 2510) : 607.

¹⁵ pye, Aspects of Political Development. pp.33-35.

¹⁶ Lester W. Milbrath, Political Participation : How and Why
Do People Get Involved in Politics. (Chicago : Rand McNally, 1968),
pp.121-125.

James R. Townsend กล่าวถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองว่า มีความเชื่อถือที่เกือบจะเป็นสากลว่ามนุษย์ในสังคมควรจะเข้าไปมีส่วนร่วม และเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง เขาบอกว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจมีได้ใน 2 ลักษณะคือ

1. ลักษณะแบบตะวันตก ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ประชาชนมักจะเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่เสมอ ๆ โดยสมัครใจ

2. ลักษณะเกี่ยวข้องตามแบบสังคมคอมมิวนิสต์ คือ ประชาชนถูกบังคับให้เกี่ยวข้องในเรื่อง และในลักษณะที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็น ทั้ง 2 ลักษณะนี้มีความเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ การเรียกร้องให้มีการกำหนดตัวแทนของผลประโยชน์ส่วนรวม ส่วนข้อแตกต่างนั้นมีอยู่หลายประการ แต่จะขอกล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมแบบตะวันตกเท่านั้น (เพราะประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย) ลักษณะดังกล่าวก็ได้แก่

ก. กำหนดการเข้ามีส่วนร่วมในแง่ที่ว่า ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง

ข. ยอมให้ representative institutions เป็นตัวกลางที่จะนำความต้องการของประชาชนมาสู่ผู้นำทางการเมือง และคอยดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในขอบเขตที่ตนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอยู่

ค. คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ แต่ก็เห็นว่ามันเป็นสิ่งที่รวมเอาผลประโยชน์ที่ต่างกันเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะต้องมีการแข่งขันกันอย่างชอบธรรม ทั้งก่อนและหลังการตัดสินใจ

ง. ให้คำนึงกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงมาก และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ก็รวมถึงกิจกรรมทั้งหมดซึ่งปัจเจกบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะกำหนดทิศทางที่เฉพาะเจาะจงได้แก่ the conduct of public affairs รวมทั้งกิจกรรมของ an occupational หรือ compulsory nature ด้วย¹⁸

¹⁸ James R. Townsend, Political Participation in Communist China. (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1967), pp. 25-29.

Peter H. Markl กล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้น participation is likely to be affective and expressive rather than instrumentally oriented และในสังคมที่กำลังพัฒนาหลาย ๆ สังคม ประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองใด ๆ เลย และส่วนใหญ่ของสังคมนั้นทั้งหมดรู้สึกว่าจะมี inducement เพียงเล็กน้อยต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในขบวนการการเมืองประกิตทั้งที่บ้านและที่โรงเรียน¹⁹

Almond and Coleman ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นลักษณะใหญ่ ๆ คือ²⁰

ก. ตามส่วนที่เรียกว่า เป็นภาษาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมว่า "ส่วนที่ใส่เข้าไป (Input Functions)" ซึ่งอาจแยกเป็น

1. การเรียนรู้ของประชาชนที่เกี่ยวกับการเมือง และการเข้าร่วมในกระบวนการเมือง (political socialization and recruitment)
2. การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ (Interest Articulation)
3. การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation)
4. การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในปัญหาการเมือง เพื่อให้ผู้บริหารรับรู้และนำไปปฏิบัติ (political communication)

ข. ส่วนที่เรียกเป็นภาษาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมว่า "ส่วนที่เป็นผลผลิตออกมา (Output Functions)" ซึ่งอาจจะแยกเป็น

1. การออกระเบียบข้อบังคับ (rule making)
2. การนำระเบียบข้อบังคับไปปฏิบัติ (rule application)

¹⁹ Peter H. Markl, Modern Comparative Politics. (United States of America. 1976), p.141.

²⁰ Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds. The Politics of the Developing Areas New Jersey : Princeton University Press, 1960m, p.17.

3. การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (rule adjudication)

ในส่วนที่หนึ่งนั้น ถ้าประชาชนที่มีการพัฒนาทางการเมืองของประเทศทำหน้าที่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ เราเรียกว่า ประเทศนั้นมีการพัฒนาทางการเมืองอย่างสมบูรณ์²¹

การตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ Gabriel A. Almond เรียกว่าเป็น "ส่วนที่ใส่เข้าไป" (input) ซึ่งถ้าส่วนได้ใส่เข้าไปดีก็อาจคาดไว้ว่า "ส่วนที่ออกมา" (output) น่าจะเป็นผลดีด้วย เช่น ในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่เลือกหรือออกเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองหนึ่ง เพื่อให้นโยบายที่พรรคนั้นแถลงไว้ได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลดีแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้น ผลที่ออกมาพรรคนั้นก็จะได้จัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้แก่ประชาชน²²

และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองยังมีความหมาย 2 ประการคือ

1. การเข้ามีส่วนร่วมของปัจเจกชนในกิจกรรมทางการเมือง
2. อัตราส่วนร้อยละของประชากรที่ให้สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง²³

ส่วน Nie และ Verba ได้ให้คำจำกัดความการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ว่า "กิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายของประชาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์

²¹ ชนะ สะอาดเอี่ยม, "ลักษณะสังคมกับการพัฒนาการเมืองของไทย" นิตยสาร 17 17 (2517). 18-19.

²² Gabriel A. Almond, "A Function Approach to Comparative Politics" in The Politics of the Developing Areas, eds. Gabriel A. Almond and James S. Coleman (New Jersey : Princeton University Press, 1960), pp.17-16.

²³ Hugo F. Reading, A Dictionary of the Social Sciences (London: Routledges Kegan Paul, 1977) p.146.

โดยตรงมากหรือน้อยต่อการมีอิทธิพลต่อการเลือกของเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการกระทำที่
ดำเนินการ"²⁴

นอกจากนี้ Myron Weiner ได้รวบรวมความหมายของการเข้ามีส่วนร่วม
ทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้ 10 ความหมายดังนี้ คือ

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
2. ความพยายามที่สำเร็จผลในการใช้อิทธิพล (influence) ต่อ
การปฏิบัติการของรัฐบาลหรือในการเลือกผู้นำในวงการรัฐบาล
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการรับรองว่า
ถูกต้อง (legitimate)
4. การกระทำที่มีตัวแทน (representation)
5. ความลวงจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยว (alienation)
เพราะเกิดความรู้สึกว่า แม้จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
6. ความกระตือรือร้น (active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือ
เป็นพวกที่กระตือรือร้น (activists) ที่จะทำ
7. การกระทำที่ "ต่อเนื่องผลึกกัน" (persistence
continuum) ที่อาจเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalised) หรือ
เป็นการกระทำที่ปะทุขึ้นทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล
8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองมุ่งที่จะมีอิทธิพล
ต่อนโยบายสาธารณะ (public policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพล
ต่อการปฏิบัติราชการ (bureaucratic actions)

²⁴ Norman H. Nie and Sidney Verba, "Political Participation,"
in Handbook of Political Sciences : Non Governmental Politics, Ed. Fred
I, Granstain and Nelson W. Polsby (Reading, Mass' Addison Westley
Publishing 1975), p.41.

9. การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (national politics) เท่านั้น

10. การกระทำที่เป็น "การกระทำทางการเมือง" (political act) และสรุปได้ว่า

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงหมายถึง การปฏิบัติการโดยสมัครใจ ใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว หรือต่อเนื่องและจะใช้วิธีการที่ถูกต้องยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งประสงค์ที่จะไปมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะและการเลือกผู้นำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับไหนของรัฐบาล... ระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ²⁵

จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการคือ ต้องเป็นการกระทำหรือปฏิบัติการที่เป็นไปโดยสมัครใจ และมีการเลือก จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้และคำจำกัดความนี้ใช้เฉพาะระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะองค์ประกอบ 2 ประการหลังนั้นไม่ค่อยมีอยู่ในการปกครองแบบรวบอำนาจ

และจะต้องรวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ระบุถึงวิธีการและลักษณะของเป้าหมายเพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องมั่นคง และมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการ เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาส เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจ

²⁵ Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process, "In Crises on Sequences in Political Development, Eds. Leonard Binder and Others, (Princeton, N.J.: Princeton University Press) อ้างถึงใน วิสุมิ โฟอิแทน. "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย รัฐศาสตร์สาร 3 (สิงหาคม 2519) 34-36.

ทางการเมือง... เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปกครองที่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีหรือจะมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมโดยทั่วไป²⁶

นอกจากนั้น Nie และ Verba ได้เห็นว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็น

1. เรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคลรวมทั้งผู้ซึ่งไม่ค่อยกระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์แต่ร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และพวกหาเสียงอาชีพ
2. กิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งการเลือกของเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการเลือกที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล
3. การเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรม²⁷

นั่นคือ การเข้ามีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีโอกาสกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งสำคัญ ๆ สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือรวบรวมพรรคการเมือง หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ สิทธิที่จะออกอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิสำคัญเกี่ยวกับการพูด การประชุมและการพิมพ์อย่างอิสระ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้นยังมีผู้ให้คำจำกัดความการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกเป็นจำนวนมาก เช่น

การเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง หมายถึงการมีส่วนร่วมในการกระทำ (activity) ของแต่ละบุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลการ

²⁶ วิสุทธิ โปธิแทน. "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย, "รัฐศาสตร์สาร 3 : 3 (สิงหาคม 2519), หน้า 27.

²⁷ Weiner, Political Participation, PP.2-3.

มีส่วนร่วมจะมาจากแต่ละบุคคลโดยตรง ต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลเรียกว่า autonomous participation และการมีส่วนร่วมซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยทางอ้อมนอกเหนือจากแต่ละบุคคลโดยตรงแล้ว เรียกว่า mobilized participation²⁸

"การมีส่วนร่วม(ซึ่ง) ถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย หมายถึง การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจและในกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลและในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง"²⁹

"กิจกรรมทั้งหลายของพลเมืองเฉพาะบุคคลซึ่งต้องการมีอิทธิพล หรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ไม่เฉพาะกฎเกณฑ์ที่เป็นอยู่ที่ประชาชนติดตามเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อผลผลิตทางการเมืองแต่รวมทั้งกิจกรรมที่สนับสนุนและการกระทำอย่างเป็นพิธีด้วย"³⁰

"กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้ สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การมีกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ที่ประชาชนสามารถแสดงออกได้เช่น

²⁸ ทิพาพร นิมพ์สุทธิ, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 204-105.

²⁹ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 333.

³⁰ Milbrath, Political Participation, p.2.



การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง³¹

กิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจซึ่งสมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการเลือกผู้ปกครองประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การหาข่าวสาร การอภิปราย และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การบริจาคเงิน และการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะความกระตือรือร้นของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น รวมถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ผู้ลงคะแนนเสียงตามบัญชีการเขียนและการกล่าวสุนทรพจน์ การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร และหน้าที่ด้านตุลาการ³²

ดังนั้น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ควรจะหมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจและถูกต้องตามกฎหมายของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายโดยตรงและทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

³¹ Samuel Huntington and Jorge I. Domínguez, :
"Political Development," In Handbook of Political Science :
Macropolitical Theory Vol.3 Ed., Fred Greenstein and
Nelson Polsby (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), p.33.

อ้างถึงใน สุจิต บุญขงการ, "การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองกับเสถียรภาพทางการเมืองของไทย," ใน การพัฒนาประเทศไทย, จรุง สุกภาพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 42.

³² Herbert McClosky, "Political Participation,"
International Encyclopedia of Social Sciences. 12 (1968) : 252.

ความสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพจะมีความสัมพันธ์ต่อจุดมุ่งหมายทางการเมืองและสังคม เนื่องจากทฤษฎีประชาธิปไตยได้แสดงกรรมวิธีที่กำหนดจุดมุ่งหมายและวิธีการเลือกซึ่งสัมพันธ์ต่อสังคมทุกประการ จุดมุ่งหมายของสังคมที่ตั้งไว้คือ เพื่อแจกจ่ายแบ่งปันผลประโยชน์ในสังคมให้เข้ากับความจริงและความต้องการของประชากร การเข้ามีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้กระทำต่อจุดมุ่งหมายของสังคมใด ๆ แต่กระทำต่อเทคนิคที่ตั้งจุดมุ่งหมาย การเลือกสิ่งใดก่อนการตัดสินใจว่าทรัพยากรใดที่จะกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น นอกจากนี้การเข้ามีส่วนร่วมยังเป็นสิ่งที่สื่อความต้องการและความปรารถนาของพลเมืองที่มีต่อรัฐบาลรวมทั้งผลประโยชน์โดยตรงอื่น ๆ อีกด้วย

John Stuart Mill ได้กล่าวว่าการบรรลุผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐบาลเสรีก็คือ การศึกษาเกี่ยวกับเขว่นและความรู้สึกของจิตใจซึ่งนำไปสู่ตำแหน่งของประชาชนที่ต่ำที่สุดเมื่อถูกเรียกให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ของประเทศ ด้วยเหตุนี้คนจึงเรียนรู้ความรับผิดชอบต่อการเข้ามีส่วนร่วม และการขาดความสามารถในการเข้ามีส่วนร่วมสามารถสื่อให้เห็นถึงการขาดความเป็นสมาชิกอย่างเต็มตัวภายในระบบนั้น ๆ^{๓๓}

จะเห็นได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปอาจจะกระทำได้อย่างเต็มที่และกว้างขวางมากกว่าในระบอบเผด็จการมากนัก จึงอาจถือได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าระบอบการปกครองหรือระบบการเมืองของประเทศใด ๆ เป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ^{๓๔}

ด้วยเหตุนี้ สิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเราไม่สามารถแยกสิทธินี้จากคุณสมบัติอื่น ๆ

^{๓๓} Nie, Political Participation, pp.4-5.

^{๓๔} จรุง สุกภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 333.

ของประชาธิปไตยได้เหมือนความเห็นชอบ ความสามารถร่วมกัน การใช้เสียงข้างมาก ความเสมอภาค และอำนาจอธิปไตยของปวงชน ดังนั้นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นวิธีการสำคัญซึ่งความเห็นชอบได้เกิดขึ้นหรือถอดถอนได้ในระบอบประชาธิปไตยและผู้ปกครองจะได้รับเลือกปกครอง นักรัฐศาสตร์ตั้งแต่ Aristotle จนถึง John Dewey ได้สรรเสริญการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ในฐานะของแหล่งกำลังและพลังการสร้างสรรค์ ในฐานะเกราะป้องกันระบบทรราชย์และในฐานะปัจจัยการแสดงปัญญาที่สะสม^{๓๕} ฉะนั้น การเข้ามีส่วนร่วมในกิจการรัฐบาลหรือการเมืองจะส่งเสริมความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยและให้ทุก ๆ คนมีโอกาสแสดงความสนใจและรักษาผลประโยชน์สำหรับคนส่วนใหญ่

ค. วิวัฒนาการการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ความคิดเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณ ประเทศแรกที่ย้ายมาจะปฏิรูประบอบการเมืองและการปกครองโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ มาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการรัฐบาล คือ ประเทศอังกฤษเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1215 ได้มีการตกลงต่อรองกับพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงยินยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองจนเกิดเอกสารสิทธิ แมกนา คาร์ท้า (Magna Carta) ซึ่งเป็นเอกสารที่ยินยอมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมงานในรัฐบาล ต่อมา Oliver Cromwell ได้ดำเนินการใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ ได้มีบทบาททางการเมืองจนทำให้เกิดหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงและประชาชนทุกคนควรมีสิทธิที่จะมีตัวแทนในสภานิติบัญญัติและเมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 สิทธิของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขยายออกไปจนทำให้เกิดหลักเสรีภาพ (ในการมีส่วนร่วม) ความเสมอภาค (ในการมีส่วนร่วม) และการที่จะนำเอาเจตนารมณ์ของปวงชนมาใช้

^{๓๕} McClosky, International Encyclopedia of the Social Sciences, p. 253.

ให้ถูกต้องเหมาะสม ส่วนในสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในรัฐบาลตั้ง
แต่สมัยที่ Samuel Adams ร่วมกับประชาชนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองจาก
อังกฤษ และ Tom Paine ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนระลึกและสำนึกถึงความสำคัญ
ในการที่จะเข้าไปดำเนินการปกครองตนเองโดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นขยายไปจนถึงระดับ
นานาชาติ^{๓๕}

ดังนั้นการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นองค์ประ
กอบที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของระบอบการเมืองการปกครองที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนทั้งปวงในสังคมมีอิสระที่จะร่วมในกระ
บวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่อการบริหารประเทศ การเข้ามีส่วนร่วมในทาง
การเมืองในระบบเผด็จการนั้นเป็นเรื่องที่ศึกษาได้เฉพาะความแตกต่างระหว่างผู้นำของ
ประเทศกับประชาชนทั่วไปในหมู่ของประชาชนเอง บทบาททางการเมืองก็คล้ายคลึงกัน
คือ มีหน้าที่ทำตามรัฐบาลสั่งเท่านั้น แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจจะศึกษาเปรียบ
เทียบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในหมู่ประชาชนเอง เพราะในหมู่ประชาชนด้วยกัน
แล้วอาจจะมีความแตกต่างในเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอย่างมาก

การศึกษาเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนี้ได้ประ
โยชน์อย่างยิ่ง จากการปฏิวัติพฤติกรรมทางรัฐศาสตร์ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมที่เป็นดัชนีการ
เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและหลักความคิดมีไม่เพียงพอที่จะศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ที่ประ
ชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ เช่น การลงคะแนนเสียงมิได้เป็นดัชนีการเข้ามีส่วนร่วม
อย่างเพียงพอและการสำรวจตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันทางใจได้ประโยชน์น้อย
เช่น การเข้ามีส่วนร่วมในการเดินขบวนของผู้มีบทบาททางการเมืองซึ่งมีจำนวนน้อยจึงเป็น
การยากที่จะวิเคราะห์

^{๓๕} จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 334-335.

สาเหตุที่นักรัฐศาสตร์สนใจวิธีต่าง ๆ ที่พลเมืองสามารถเข้ามีส่วนร่วม
ทางการเมืองน้อย เพราะ

1. การเข้ามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงกำหนดเหมือน
การลงคะแนนเสียงหรือบางที่เป็นการลงคะแนนเสียงร่วมกับกิจกรรมรณรงค์หาเสียง
2. ข้อกำหนดว่า การเข้ามีส่วนร่วมเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นสหมิติ การกระทำ
ทางการเมืองต่างจากกิจกรรมที่ระบุและห่างจากความเป็นจริง แบบของการกระทำ
ของพลเมืองนั้น Berelson, Lazarsfeld และ McPhee แย้งว่า การวัดเกี่ยวกับความ
ผูกพันทางการเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งหมดส่วนใหญ่มีสหสัมพันธ์สูงกับ
อีกรูปแบบหนึ่งและเพื่อจุดมุ่งหมายในการวิเคราะห์จึงสามารถสลับเปลี่ยนกันได้

ส่วน Lane และ Milbrath แย้งว่าลำดับของการกระทำทางการเมืองว่าพลเมืองเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ยากกว่านั้นย่อมเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ง่ายกว่า
ได้อย่างแน่นอนและการเข้ามีส่วนร่วมนั้นเป็นการกระทำมากกว่าการลงคะแนนเสียงและ
กิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้ง การเข้ามีส่วนร่วมไม่เป็นปรากฏการณ์ที่เป็นสหมิติแต่ดู
เหมือนว่ามีวิธีต่าง ๆ ที่พลเมืองสามารถเข้ามีส่วนร่วมและวิธีต่าง ๆ เหล่านี้ต่างกันใน
ประเภทของพลเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วม กระบวนการที่พลเมืองมีบทบาทกระตือรือร้น และ
การตอบสนองของรัฐบาลที่กิจกรรมแบบต่าง ๆ สามารถมีอิทธิพลมากกว่า³⁷

ดังนั้นนักรัฐศาสตร์บางคนจึงหันมาสนใจศึกษากิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจตกลงใจของรัฐบาลภายใต้สถานการณ์ใดและแบบของการเข้ามีส่วนร่วมใดที่ทำให้
ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่างไปดังภาพประกอบข้างล่างนี้

ง. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นการศึกษา
พฤติกรรมทางการเมืองในปัจจุบันนี้ มีผู้กระทำมากและรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทาง
การเมืองแตกต่างจากสังคมหนึ่งไปสู่อีกสังคมหนึ่งแต่สรุปโดยทั่วไป คือ ในรูปการออก

³⁷ Nie, "Political Participation," p.9.

เสียงเลือกตั้ง การจัดให้มีการเลือกตั้ง มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง กิจกรรมขององค์การต่าง ๆ พฤติกรรมที่รุนแรงหรือไม่รุนแรง การติดต่อประสานงานในสถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนเกณฑ์วัดที่นิยมใช้มีหลายแบบด้วยกัน เช่น การลงคะแนนเสียง การบริจาคเงินให้พรรค การรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัคร และการร่วมชุมนุมทางการเมือง^{๓๖}

1. ดัชนีกิจกรรมทางการเมืองของ Woodward และ Roper ค.ศ. 1950 ประกอบด้วยกิจกรรมทางการเมือง 7 ประเภทที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกสภาาธิบดีบัญญัติและเจ้าหน้าที่รัฐบาล คือ การลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกของกลุ่มอิทธิพลสูง การติดต่อกับสมาชิกสภาาธิบดี การเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมืองและการสนทนาทางการเมืองเป็นกิจวัตร โดยให้คะแนนในการวัด 0-12 คะแนน ซึ่งกำหนดคะแนนที่แสดงบทบาททางการเมือง คือ 6 คะแนนหรือมากกว่านั้น และทดลองสุ่มตัวอย่างระดับ 500 คน เพื่อปรับปรุงแก้ไขก่อนสุ่มตัวอย่างประชากร 8,000 คน^{๓๗}

2. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ Robinson ค.ศ. 1952 เป็นการวิจัยที่คาดคะเนความผูกพันทางใจในการรณรงค์หาเสียงทางการเมืองโดยใช้วิธีวิเคราะห์ตัวประกอบพฤติกรรม 12 ประเภทจากข้อมูลของ Lazarsfeld ซึ่งศึกษาการรณรงค์หาเสียงประธานาธิบดี ค.ศ. 1940 ที่เมืองอیری มลรัฐโอไฮโอ จำนวน 600 คน กำหนดตัวประกอบ 3 ประเภท คือ กฎของผู้ดู (พฤติกรรม 1-2) กฎความเป็นพลเมือง

^{๓๖} ชัยอนันต์ สมทวณิช, "การเมืองเปรียบเทียบวิวัฒนาการและแนวการศึกษา," ใน รัฐศาสตร์สถานภาพและพัฒนาการ, สมบัติ จันทรวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521), หน้า 104 ;

^{๓๗} John P. Robinson, Jerrold G. Rusk and Kendra B. Head, Measures of Political Attitudes (Ann Arbor, Mich : The Institute for Social Research, 1968), pp. 423-424, 431-432.

(พฤติกรรมที่ 3-9) และกฎของผู้ยึดมั่นทางการเมือง (พฤติกรรมที่ 9-12) โดยแบ่งพฤติกรรมเป็น 12 ประเภทดังนี้คือ⁴⁰

1. การให้ความสนใจ
2. การลงคะแนนเสียง
3. การฟังรายการการประชุมของพรรคดีโมแครตทางวิทยุ
4. การฟังรายการการประชุมของพรรครีพับลิกันทางวิทยุ
5. อ่านข่าวการประชุมพรรคดีโมแครตจากหนังสือพิมพ์
6. อ่านข่าวการประชุมพรรครีพับลิกันจากหนังสือพิมพ์
7. ทราบว่า Henry A. Wallas คือใคร
8. ทราบว่า Wendel Wilky คือใคร
9. การฟังปาฐกถาเรื่องการเมืองทางวิทยุ
10. การโน้มน้าวใจให้คนเชื่อความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครหรือเรื่องการเมือง
11. การให้คำแนะนำเกี่ยวกับผู้สมัครหรือเรื่องทางการเมือง
12. การมีบทบาทในกิจกรรมทางการเมือง

3. ดัชนีเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ Campbell และคนอื่น ๆ ค.ศ. 1954 เป็นดัชนีระดับกิจกรรมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งระดับชาติ 3 ระดับคือ⁴¹

1. ระดับสูง (การลงคะแนนเสียงและการเข้ามีส่วนร่วมอื่น ๆ)
2. ระดับกลาง (การลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น)
3. ระดับต่ำ (ไม่ลงคะแนนเสียงถึงแม้ว่าจะเข้ามีส่วนร่วมอื่น ๆ)

โดยมีคำถามที่ใช้สัมภาษณ์ชาวอเมริกันจำนวน 1,614 คน จากการเลือกตั้ง ค.ศ. 1952 คือ

⁴⁰ Ibid., pp.423-425, 434-435.

⁴¹ Ibid., p. 433.

1. ในการสนทนากับประชาชนเรื่องการเลือกตั้ง เราพบว่าประชาชนเป็นจำนวนมากไม่สามารถไปลงคะแนนเสียงได้ เพราะไม่มีชื่อในบัญชีหรือเจ็บป่วยหรือไม่มีเวลาพอ แล้วท่านล่ะท่านไปลงคะแนนเสียงครั้งนี้หรือไม่

2. ท่านให้เงินหรือซื้อบัตรหรือสิ่งอื่นใดบ้างเพื่อช่วยการรณรงค์หาเสียงให้พรรคหรือผู้สมัคร

3. ท่านเคยไปประชุมทางการเมือง การประชุมอื่น ๆ รับประทานอาหารเย็น หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะนี้บ้าง

4. อันดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง PPS ของ Matthews Prothro 8"1" 1966 ใช้เกณฑ์การวัดแบบกัทมัน (Guttman Scale) ประกอบด้วยกิจกรรม 5 แบบคือ

1. ไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง
2. การสนทนาทางการเมือง
3. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
4. การเข้ามีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
5. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเป็นสมาชิกพรรครัฐบาลและ

กลุ่มทางการเมืองโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างชาวนิโกรและผิวดขาวที่มีอายุถึงเกณฑ์ลงคะแนนเสียงและอาศัยในครัวเรือนส่วนตัวใน 11 มลรัฐ⁴²

นอกจากนี้ยังมีเกณฑ์วัดความคิดเห็นของผู้นำเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะเวลาการรณรงค์หาเสียง เช่น ความคิดเห็นของผู้นำเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของ Katz และ Lazarsfeld ค.ศ. 1955 ความคิดเห็นของผู้นำของ Lazarsfeld, Berelson และ Gaudet อันดับความคิดเห็นของผู้นำของ Rogers ค.ศ. 1962 เป็นต้น⁴³

⁴² Robinson, Measures of Political Attitudes, pp. 424-430.

⁴³ Ibid., pp. 436-442.

แต่รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ
ทางการเมืองแตกต่างกันจนเห็นได้ชัดเจนโดยวิธีจัดเป็นประเภทหรือกลุ่มกิจกรรมจนได้ประ
โยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์มาก คือ แบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ Norman H.
Nie, Susan Welch และ Lester W. Milbrath ดังนี้คือ

1. แบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ Norman H. Nie

แบ่งเป็น 4 รูปแบบ โดยวิเคราะห์จาก 4 มิติ ซึ่งได้แก่ แบบของอิทธิพล ขอบ
เขตของผลผลิต มิตិความขัดแย้ง และความต้องการความริเริ่ม⁴⁴ ดังนี้คือ

ก. การลงคะแนนเสียง เป็นกิจกรรมของพลเมืองที่
มีบ่อยมากที่สุดและมีอิทธิพลเหนือผู้นำได้ทำให้ผู้นำจำต้องปรับปรุงนโยบายเพื่อที่จะได้คะแนน
เสียง แต่คะแนนเสียงนี้สื่อความหมายเกี่ยวกับความชื่นชอบของพลเมืองที่มีต่อผู้นำได้เพียง
เล็กน้อยเท่านั้น เพราะเพียงแต่สื่อให้เห็นความจริงที่ว่า คะแนนเสียงจากผู้สมัครคนหนึ่ง
ไปยังอีกคนหนึ่งเท่านั้นมิได้แสดงความชื่นชอบเป็นกรณีพิเศษแต่ขอบเขตผลการเลือกตั้งนั้น
กว้างขวางมากและมีอิทธิพลเหนือพลเมืองทั้งหมด เพราะเหตุว่าการรวมความชื่นชอบ
ของพลเมืองและแรงกดดันทำให้คะแนนเสียงเป็นเสมือนอาวุธที่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล
นอกจากนั้น การลงคะแนนเสียงมีความแตกต่างจากกิจกรรมการเมืองอื่น ๆ ก็คือ ต้อง
การความริเริ่มเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะประชาชนมีโอกาสกระทำการเลือกตั้งตามปกติ
แต่อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเห็นได้อย่างชัดเจนและมีประ
โยชน์ในการเปรียบเทียบความแตกต่างของกิจกรรมทางการเมืองแบบอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

ข. กิจกรรมรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรม การเข้ามีส่วนร่วมใน
การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเลือกตั้งนั้น พลเมืองสามารถ

⁴⁴ Nie, "Political Participation," pp.9-12 ; William R.
Schonfeld, "The Meaning of Democratic Participation," World
Politics, Vol.28 (1975-1976) : 139.

เพิ่มอิทธิพลเหนือผลการเลือกตั้งได้โดยกำหนดให้คะแนนเสียงคนหนึ่งคนใดไว้ก่อนและมีอิทธิพลต่อผู้นำเหมือนการลงคะแนนเสียงแต่สามารถสื่อข่าวสารเกี่ยวกับความขึ้นชอบผู้เข้ามีส่วนร่วมได้มากกว่า เพราะผู้กระตือรือร้นรณรงค์หาเสียงเป็นกลุ่มที่แสดงการกระทำที่ชัดเจนกว่าว่ามีคามใกล้ชิดหรือติดต่อกับผู้มีคนใด นอกจากนั้นยังเกิดผลผลิตร่วมและนำผลเมืองไปสู่สถานการณ์ที่ขัดแย้งได้แต่อย่างไรก็ดี กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ยากและต้องการความคิดริเริ่มของพลเมืองมากกว่าการลงคะแนนเสียง

ค. การติดต่อบนต้นของพลเมือง การศึกษาการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจำนวนมาก เน้นเรื่องกิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้งแต่กิจกรรมในช่วงระหว่างการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็สำคัญเช่นกันและเพื่อที่จะหาความหมายอื่น ๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงควรพิจารณานิตกิจกรรมที่ต่างจากการเลือกตั้งมากที่สุด

การลงคะแนนเสียงและการรณรงค์หาเสียงนั้นมีขึ้น เพื่อรับผิดชอบต่อการเลือกตั้งซึ่งได้กำหนดเวลาและความพอใจเพื่อพลเมืองโดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ควบคุม ส่วนบุคคลอื่น ๆ ได้แก่ บุคคลที่ติดต่อบนต้นกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลนั้นคือ มีบุคคลที่ติดต่อเผชิญหน้ากับรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐบาล บุคคลเหล่านี้กระทำการตามลำพังโดยตัดสินใจเวลาเป้าหมาย และเนื้อหาสาระของการกระทำการเข้ามีส่วนร่วมดังนั้นการเข้ามีส่วนร่วมประเภทนี้เรียกว่า "การติดต่อบนต้นของพลเมือง"

เมื่อหันมาพิจารณาความสัมพันธ์ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะขอบเขตของผลผลิตจะเห็นได้ว่า แบบของการเข้ามีส่วนร่วมประเภทนี้เท่านั้นที่สามารถคาดหวังในผลประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ เพราะเมื่อผู้เข้ามีส่วนร่วมแต่ละคนเริ่มติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลนั้น สิ่งที่สำคัญมากที่สุด คือ เลือกกำหนดการกระทำการเข้ามีส่วนร่วมนั้นก็คือ ผู้ติดต่อตัดสินใจว่าจะติดต่อเรื่องอะไรและเลือกสิ่งที่ต้องการกระทำซึ่งในบางครั้งอาจจะเป็นไปได้ว่าเป็นการติดต่อเรื่องกิจกรรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เหตุผลที่สำคัญ 2 ประการคือ เนื้อหาสาระของการเข้ามีส่วนร่วมนั้นเด่นและสำคัญโดยแบ่งเนื้อหาสาระที่เป็นไปได้สำหรับแต่ละคนภายใต้สภาพแวดล้อมนั้น นอกจากนั้น พลเมืองอาจจะติดต่อเรื่องปัญหาสังคมทั่ว ๆ ไป

บางประการก็ได้ เช่น การเขียนจดหมายถึงวุฒิสมาชิกเกี่ยวกับสงครามเวียดนามหรือเป็นการร้องเรียนเรื่องการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ระดับท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพหรืออาจติดต่อเรื่องปัญหาครอบครัวหรือปัญหาส่วนตัวจริง ๆ ก็เป็นไปได้

การติดต่อขั้นต้นของพลเมืองประเภทนี้ สื่อข่าวสารเกี่ยวกับความขึ้นชอบของพลเมืองได้อย่างกว้างขวางแต่มีอิทธิพลเพียงเล็กน้อยเปรียบเสมือนการกระทำของพลเมืองเพียงคนเดียวเท่านั้น แต่มีมิติผลผลิตที่มีความสำคัญที่ทำให้การติดต่อขั้นต้นนี้ต่างจากกิจกรรมอื่น ๆ ส่วนมิติขัดแย้งนั้นเราพิจารณาว่าไม่มีขัดแย้งโดยตรงกับพลเมืองอื่น ๆ และประการสุดท้าย กิจกรรมประเภทนี้ต้องการความคิดริเริ่มไม่น้อยเลยทีเดียวหลังจากที่ได้เลือกโอกาสที่จะเข้ามีส่วนร่วม เนื้อหาสาระและเจ้าหน้าที่ติดต่อ

ง. กิจกรรมที่ร่วมมือกัน เป็นกิจกรรมขององค์กรหรือกลุ่มที่เกี่ยวกับปัญหาการเมืองและสังคม ในกรณีเช่นนี้ แต่ละคนจะต้องไม่กระทำตามลำพังเหมือนแบบที่ 3 แต่จะกระทำร่วมกับคนอื่น ๆ เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของรัฐบาลมากกว่า อย่างไรก็ตามลักษณะที่คล้ายแบบที่ 3 และไม่เหมือนแบบที่ 1 คือ เป็นกิจกรรมของกลุ่มที่ร่วมมือกันเป็นจุดเริ่มต้นและอาจเกิดขึ้นในเวลาใดก็ได้และจะเกี่ยวกับเรื่องหรือปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ นอกจากนี้อาจร่วมกิจกรรมภายในองค์การทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้เช่นเดียวกัน

กิจกรรมที่ร่วมมือกันมีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะเป็นที่รวมของข่าวสารความขึ้นชอบของพลเมืองที่ทำงานร่วมกันพร้อมด้วยแรงอิทธิพล และผู้นำมักตอบสนองต่อกลุ่มที่ร่วมมือกันมากกว่าบุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น ในด้านขอบเขตผลผลิตนั้น เมื่อพลเมืองรวมกันไม่ว่าจะเป็นกลุ่มหรือองค์การที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม จะมีลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองจะมุ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนร่วมบางประการซึ่งทำให้ผลประโยชน์ของแต่ละคนลดลง ดังนั้น กิจกรรมที่ร่วมมือกันจึงมักจะเกี่ยวข้องกับผลผลิตที่มีลักษณะร่วมใด ๆ ถึงแม้ว่า ผลผลิตนั้นอาจจะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบางกลุ่มในสังคมมากกว่าส่วนรวมทั้งหมดก็ตาม กิจกรรมประเภทนี้ไม่ปรากฏชัดเจนว่า มักเกิดขึ้นในสถานการณ์ขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ มิติความขัดแย้งนั้นอาจปรากฏในสถานการณ์ร่วมมากกว่ากิจกรรมแบบที่ 3 และปรากฏน้อยกว่า

ในกิจกรรมแบบที่ 1 และต้องการความคิดริเริ่มบ้างถึงแม้ว่าความสามารถในการริเริ่มจะขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลว่าเป็นสมาชิกที่มีบทบาทหรือเป็นผู้นำของกลุ่มก็ตาม⁴⁵

ขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีลักษณะกว้างมากอาจแบ่งประเภทได้ต่าง ๆ ดังนี้คือ การรับฟังข่าวสารทางการเมือง การสนทนาทางการเมือง การชักจูงผู้อื่นให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง การไปใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ การแสดงความคิดเห็น การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง เพื่อส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและเข้าบริหารโดยตรง⁴⁶

ดังนั้น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ⁴⁷

1. การเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงเป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง
2. การเข้ามีส่วนร่วมโดยอ้อมเป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หากจะพิจารณาแล้วได้มีการวิวัฒนาการมาช้านาน นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

⁴⁵ Nie, "Political Participation," pp.9-12.

⁴⁶ บรรณต วิริยะ และสุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) หน้า 452-453

⁴⁷ James David Barberm Citizen Politics (Chicago : Markham Publishing Company, 1972), p.3.

การเข้ามีส่วนร่วมแบบโบราณ มีดังนี้ คือ⁴⁸

1. การเข้ามีส่วนร่วมแบบกรีก ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศ จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ทั้งการแสดงความคิดเห็น การกำหนดนโยบาย รวมทั้งการกำหนดตัวผู้ปกครองด้วย

2. การมีส่วนร่วมแบบโรมัน แบบนี้กำหนดให้มีสภาขึ้นแทนการประชุมประชาชนทั้งหมด ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภานั้น ครอบคลุมเสมือนการปกครองโดยประชาชนโดยตรง

3. การมีส่วนร่วมแบบศักดินา เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับไพร่ แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต่อกัน เจ้านายมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและปกครองแก่ไพร่ ส่วนไพร่มีหน้าที่บริหารด้านต่าง ๆ และมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง

ในปัจจุบัน แบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังนี้⁴⁹

1. การแสดงประชามติ มีการให้ประชาชนเข้าร่วมในการพิจารณา และตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับกฎหมายที่จะออกมามีผลบังคับให้แก่ตน ที่ผ่านการพิจารณาของสภาในขั้นต้นมาแล้ว

2. การริเริ่มให้เสนอกฎหมาย ได้แก่ การชุมนุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เหมือนกับวิธีการแบบประชุมชาวเมือง แต่เป็นการเสนอกฎหมายของประชาชนโดยไม่ผ่านหรือ ฟังความคิดเห็นของสภา

3. การเลือกออก (recall) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการปลดเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ แต่จะต้องเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง

4. การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจปัญหานั้น ๆ ได้

⁴⁸ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 331.

⁴⁹ เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า

5. การเลือกตัวแทน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่บริหาร

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

Norman H, Nie, G.Powell and Kenneth Prewitt⁵⁰ กล่าวว่า "การเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของแต่ละชาติ จะเปลี่ยนแปลงในอัตราที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ"

Alex Inkeles⁵¹ กล่าวว่า "การศึกษาที่มีความสัมพันธ์อย่างมากมายกับบทบาทของประชาชน ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาสูง จะมีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงขึ้นได้"

กล่าวโดยสรุป ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้

1. แรงจูงใจ เป็นสิ่งที่ชักจูงให้บุคคลสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ความต้องการการปรับปรุงงานท้องถิ่น ความต้องการมีชื่อเสียง ความสำนึกของกลุ่ม
2. โอกาส คือ มีเวลาที่จะเข้าร่วมกิจกรรม
3. ทรัพยากร คือมีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น ความเฉลียวฉลาด การศึกษา ทุนทรัพย์ ทักษะ

⁵⁰ Norman H. Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation : Development Relationship," American Political Science Review (1969), pp. 361-378.

⁵¹ Alex Inkeles, "Participation Citizenship in Six Developing Countries," American Political Sciences Review (1969), pp. 1120 - 1141.

นอกจากนั้น ค่านิยมในสังคม ก็มีความสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวโดยสรุป การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้ของระบอบประชาธิปไตย

ประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีประโยชน์ เพราะเป็นองค์ประกอบอันสำคัญอันหนึ่งของแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าประชาชนในสังคมมีอิสระที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายการบริหารและการปกครองประเทศ

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างง่ายที่สุด คือ ประชาธิปไตยอยู่ไม่ได้ ถ้าประชาชนไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นในสังคมประชาธิปไตย ส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ^{๕๒}

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องปรากฏอยู่ในสังคมทุกระดับ คือ ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของกลุ่มทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มทางการเมือง (formal group) เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนสมาคมทางการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ซึ่งอาจจะไม่เป็นกลุ่มทางการเมือง (informal group) เช่น กลุ่มผู้เรียกร้องเข้าซื้อกันเพื่อให้ทางรัฐบาลหรือท้องถิ่นสร้างถนนในเขตท้องถิ่นของตน เป็นต้น

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของกลุ่มทางการเมือง ถือว่ามีความสำคัญมากต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบ

^{๕๒} สัจจิต บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองของไทย,"
วรรณไวทยาการ : รัฐศาสตร์ หน้า 11 - 12.

ประชาธิปไตย ตลอดจนดำรงไว้ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและมี
ประสิทธิภาพ

โดยสรุป จากที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความ
สำนึกทางการเมืองเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นสำคัญ

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองการปกครองของไทยในอดีต

จากการที่ได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความสำนึกทางการเมืองเพื่อ
เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยแล้ว ก่อนที่จะได้กล่าวถึงรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปของ
สุขาภิบาลในบทต่อไป ควรที่จะได้ศึกษาถึงแนวความคิดและวิวัฒนาการ การพัฒนาทาง
การเมืองการปกครองของไทยในอดีตจนถึงรัชกาลที่ 5 เพราะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนา
ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนโดยตรง

การปกครองในสมัยสามนคร อันประกอบด้วย นครลุง นครบา และนครเงี้ยว
โดยนครเหล่านี้ได้ดำเนินการปกครองในระบบสามัคคีธรรม กล่าวคือนครทั้งสามต่างมีอิสระ
ต่อกันและมีการจัดการปกครองเป็นไปโดยเอกเทศ คือ ต่างเคารพในอธิปไตยต่อกันและกัน

ในสมัยสองอาณาจักร ได้แก่ อาณาจักรอัยลาว และอาณาจักรงายลาว
การปกครองคงเป็นแบบสามัคคีธรรม มีพระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ ต่างยังเคารพใน
อธิปไตยซึ่งกันและกันอยู่

ต่อมาการปกครองเริ่มเข้าสู่ระบบสืบราชสันตติวงศ์ระหว่างปี พ.ศ. 963-1136
อาณาเขตของรัฐกว้างขวางขึ้น ผู้คนก็เพิ่มมากขึ้น กษัตริย์ผู้ปกครองราชธานีก็จะตั้งราชโอรส
หรือราชนัดดา ออกไปปกครองแคว้นต่าง ๆ เป็นทำนองเมืองลูกหลวง เข้าระบบอนุรัฐ
คือ มีพระมหากษัตริย์ของนครใหญ่ มีอำนาจเหนือกษัตริย์ของนครเล็ก แต่ทั้งกษัตริย์นครใหญ่
และนครเล็กต่างก็อยู่ในราชวงศ์เดียวกัน

ยุคสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นยุคสิ้นการปกครองระบบสามัคคีธรรม ได้เกิดการรบพุ่งแย่ง
ความเป็นใหญ่ระหว่างเผ่าไทยทั้งสามราชวงศ์ อันได้แก่ ฝ่ายเหนือ ราชวงศ์เม็งราย มี
นครเชียงใหม่เป็นราชธานี ฝ่ายกลาง ราชวงศ์เชียงราย ตะวันออกมีเมืองสุโขทัยเป็น

ราชธานี และฝ่ายใต้ราชวงศ์ เชียงรายตะวันตก มีศรีอยุธยา เป็นราชธานีระบบสืบราชวงศ์ของกษัตริย์ได้มีสืบต่อมา

สมัยสุโขทัย ได้วิวัฒนาการจากการปกครองสองแบบ คือระหว่างพ่อปกครองลูก ซึ่งเป็นจารีตประเพณีในทางการปกครองของไทยเราส่วนแบบนายปกครองบ่าวได้แบบอย่างมาจากขอมและอินเดีย สังคมไทยยุคนั้นอยู่ในวงแคบ พระมหากษัตริย์สามารถสอดส่องดูแลความทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

การแบ่งเขตการปกครองสมัยสุโขทัยแบ่งเป็น 3 เขต คือ เขตราชธานี ซึ่งประกอบด้วยหัวเมืองชั้นใน เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน อยู่รอบราชธานี ทิวตั้งสี่ทิศในรัศมีการเดินทางสองวัน และเมืองประเทศราช ซึ่งมีเจ้าต่างราชวงศ์ปกครอง แต่ต้องส่งดอกไม้เงินและดอกไม้ทองมาเป็นเครื่องราชบรรณาการทุก ๆ 3 ปี การปกครองสมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์โดยตรง

ส่วนการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยายุคต้น ๆ นั้น ก็มีลักษณะเดียวกันกับการปกครองสมัยสุโขทัย หลักการและสาระสำคัญยังคงอยู่ในแบบเดิม กล่าวคือ ได้จัดสรรส่วนการปกครองออกเป็นสี่ส่วน คือ เวียง วัง คลัง นา เรียกว่า "จตุสดมภ์" ต่อมาในปี พ.ศ. 1990 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงปรับปรุงการบริหารการปกครองเพื่อให้สมกับกาลสมัย โดยจัดตั้งส่วนแบ่งการปกครองเพิ่มขึ้น คือ ตำแหน่งสมุหนายก และ สมุหกลาโหม มีศักดิ์เป็นอัครมหาเสนาบดี มีสิทธิและอำนาจเหนือจตุสดมภ์ สำหรับสมุหนายกนั้นมีความอำนาจในการบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนและหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด ส่วนสมุหกลาโหมมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาทหารและหัวเมืองฝ่ายใต้ ครั้นต่อมาเนื่องจากการบังคับบัญชาและสั่งการระหว่างสองฝ่ายนี้ก้าวกำกวมมาก จึงได้เปลี่ยนให้แบ่งหัวเมืองออกเป็นสองภาค คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ อยู่ในอำนาจสมุหนายกทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้อยู่ในอำนาจของสมุหกลาโหม ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่ต่อมากรมท่าได้มีอำนาจปกครองหัวเมืองชายทะเลแทนสมุหกลาโหม

การจัดการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้ใช้ปฏิบัติกันเรื่อยมาจนถึงราชวงศ์จักรีในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัยและปรับตัวให้ทันกับอารยประเทศ เพื่อเป็นทางสู่ระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้เริ่มแสดงลักษณะขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา หากแต่ว่าในขณะนั้นยังมีได้กำหนดรูปแบบ ออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัด เหมือนในปัจจุบันเท่านั้นเอง แม้ว่าพระพุทธเจ้าหลวงจะได้ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดินตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นนั้นก็ตาม แต่ก็โดยทางนิตินัยเท่านั้น ในทางพฤตินัยแล้ว พระองค์หาทรงได้ใช้พระราชอำนาจสิทธิขาดไม่ยิ่งในด้านการบริหารปกครองแผ่นดินแล้ว พระองค์ได้ทรงแสดงนำพระทัยส่อให้เห็นถึงความ เป็นประชาธิปไตยอยู่มาก ดังพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการ ปกครอง จ.ศ. 1247^{๕๓}

จากพระราชดำรัสตอบ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วย แต่พระองค์ได้ชี้แจงให้ตระหนักถึงปัญหาความลำบากที่ทรงกระทำ หรือให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นมาให้เห็นประจักษ์อย่างชัดแจ้ง เป็นต้นว่าได้ทรงชี้แนะถึงกรณีอุปสรรคที่สำคัญยิ่งคือ ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่จะทรงแต่งตั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ร่วมดำเนินการ บริหารบ้านเมืองให้เป็นไป และถูกต้องตามระบบรูปแบบประชาธิปไตยอันแท้จริง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่เพียงแต่พระมหากษัตริย์จะ ได้ทรงมีน้ำพระทัยนิยมเลื่อมใสและทรงเป็นนักประชาธิปไตย หากแต่บรรดาเจ้านายและ ข้าราชการชั้นสูงเป็นจำนวนไม่น้อยต่างมีความนิยมเลื่อมใส และทรงเป็นนักประชาธิปไตย เช่นกันและมีความต้องการให้ระบบการบริหารการปกครองเป็นประชาธิปไตยด้วย ดูเหมือนว่าจากกรณีที่บรรดาเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่ง ได้ร่วมกันเสนอความเห็น เรื่องการ เปลี่ยนแปลงการปกครองต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังกล่าวนี้ได้เป็น เหมือนแรงผลักดันให้พระองค์ทรงตัดสินใจพระทัยในการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครอง แผ่นดินของพระองค์ในรูปแบบของประชาธิปไตยได้รวดเร็วขึ้นใน ปี พ.ศ. 2430 พระองค์ ได้โปรดเกล้าฯ จัดการแก้ไขราชการปกครองแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

^{๕๓} ปรีชา สามัคคีธรรม, ประชาธิปไตยสมัยรัชกาลที่ 5 (พระนคร : สำนักพิมพ์ ธงไทย, 2516), หน้า 14-19

จะมีไ้ระขอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบก็ตาม แต่ก็นับว่าได้ทรงนำมาสู่ระขอบ
ประชาธิปไตยอย่างใหญ่หลวงทีเดียวและมีได้เกิดเหตุร้ายถึงขั้นรุนแรงแต่อย่างใด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตระหนักถึงภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสภาพการณ์ของไทย ทรงเห็นว่าระบบการปกครองของประเทศในขณะนั้น
ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ และตอบสนองความต้องการของสังคมได้ โดยเฉพาะ
จักรวรรดิตะวันตกได้พยายามฉวยเอาความล้าสมัยของโครงสร้างทางการเมืองเป็นเครื่องมือ
เรียกร้องเอาผลประโยชน์ พระองค์ได้ปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองเสียใหม่
อันจะนำมาสู่หลักการพัฒนาการเมือง คือ

การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในส่วนภูมิภาคนั้น การปกครองแต่เดิมการตรวจตรา
ของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในกรุงไปไม่ถึงหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล ถ้ามีความคิดและความเดือดร้อน
จะต้องส่งสำนวนมาว่ากล่าวในกรุง กว่าจะได้รับความยุติธรรมก็เป็นเวลานานและลำบากใน
การเดินทาง จึงโปรดฯ ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยทรง
แต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณแทน โดยเริ่มเมื่อ ร.ศ. 113
ต่อมาใน ร.ศ. 116 ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่และข้อบังคับลักษณะการ
ปกครองหัวเมืองออกไปใช้ โดยกำหนดเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในแต่ละมณฑล
ไว้อย่างสมบูรณ์ พระองค์จึงได้ยกเลิกระบบกินเมือง และสถาปนากการปกครองหัวเมืองแบบ
เทศาภิบาลเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) โดยให้มีการจัดระเบียบ
มณฑลเทศาภิบาล การจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง การจัดระเบียบการปกครองท้องที่
ตลอดจนการจัดระเบียบสุขาภิบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันก็ถือว่าเป็นราก
ฐานของประชาธิปไตย มิใช่เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะได้มีการนำแนวความคิด
ดังกล่าวนี้มาใช้แล้ว ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ในสมัยต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยยังคงใช้การปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ
เวียง วัง คลัง นา ซึ่งมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มี

สมุหกลาโหมปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้และประเทศราช สมุหนายกปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและกรม
ท่าปกครองหัวเมืองชายทะเล ต่อมาสมเด็จพระปิยมหาราชได้ยกเลิกจตุสดมภ์จัดตั้งกระทรวง
และกรมต่าง ๆ ขึ้น สำหรับการปกครองหัวเมืองใต้ทรงยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก
และกรมท่า โดยโอนหน้าที่การปกครองหัวเมืองมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง
มหาดไทยได้แต่งตั้งเทศาภิบาลมณฑลขึ้นปกครองบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง แต่ละหัวเมือง
แบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นต้นกำเนิดของพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 126 ซึ่งเป็นหลัก ในการปกครองท้องที่มาจนกระทั่งทุกวันนี้^{๕๔}

สรุป

จากแนวความคิดและทฤษฎีที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้พอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หมายถึง กิจกรรมของประชาชนทุกระดับของระบบ
การเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนน
เสียงที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในทุก ๆ ด้าน การมีส่วนร่วมทาง
การเมืองนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสภา
ภิบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการวิจัยเรื่องนี้หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการ
แสดงความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองในฐานะผู้เป็นเจ้าของประเทศ ด้วยการออก
เสียงเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ และมีส่วนร่วมในระดับที่ลึกซึ้งลงไป
กว่านั้นคือการพัฒนาารูปแบบการปกครองสภาภิบาลให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

^{๕๔} แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งสภาภิบาลตราโดยละเอียดได้จาก จักรกฤษณ์
นรินดีผดุงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอพระยาตำราจราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย
(พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506) หน้า 274, และสำราญ
บุษบาวิช "นายอำเภอกับองค์การบริหารสภาภิบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2513), หน้า 13 - 69.