



## 1. ที่มาและปัญหาการวิจัย

ในระดับสากลทั่วไประบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดและมีเสถียรภาพที่สุดในบรรดา ระบอบการปกครองที่ใช้กันอยู่ในโลก ปัจจุบัน ระบอบประชาธิปไตยที่ประเทศส่วนมากรวมถึงประเทศไทยใช้กันอยู่คือระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะ 15-20 ปีที่ผ่านมา ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมักถูกตั้งคำถามมาโดยตลอดในด้านข้อจำกัดว่าเป็นการปกครองที่ได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างเพียงพอแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากเห็นเป็นปรากฏการณ์โดยทั่วไปว่าหลังจากประชาชนได้ใช้สิทธิการเลือกตั้งอันเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับพื้นฐานแล้ว กิจกรรมสำคัญทางการเมืองอื่นๆ ที่ประชาชนควรมีสิทธิมีส่วนร่วม เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ได้กลายเป็นกิจกรรมของนักการเมืองไปโดยหมดสิ้น

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการอภิปรายกันมาอย่างยาวนาน สำหรับสังคมไทยยังมีความเห็นแตกต่างกันพอสมควร ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ ที่ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมไว้อย่างกว้างขวาง แต่เมื่อพิจารณาการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่ามีข้อเสนอที่แตกต่างกันจำแนกออกเป็น 2 ขั้ว ขั้วหนึ่งไม่ต้องการให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงเพราะถือว่าการร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเทคนิควิชาการซึ่งต้องการผู้ชำนาญการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารการปกครอง กับอีกขั้วหนึ่งต้องการให้ประชาชนมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง<sup>1</sup> สุดท้ายแล้วแนวคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้รับการยอมรับในที่สุด

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546:96-98), ขั้วที่ต้องการให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของผู้ชำนาญการ เป็นข้อเสนอของอมร จันทรมบูรณ์ (2537) และคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537) ส่วนขั้วที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นข้อเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.ชัชอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน

หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้ ถือได้ว่าการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐกับฝ่ายที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจได้รับข้อยุติในระดับหนึ่ง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2548:3) กำหนดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)<sup>2</sup> โดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญระบุให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และจัดสรรรายได้ให้ อปท. กล่าวในด้านภารกิจของ อปท. จะต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ชัดเจนมากขึ้น และเป็น “ตัวแสดงหลัก” ในการปกครองท้องถิ่น ภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนลงมารวม 245 เรื่อง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งภารกิจเหล่านี้ผู้บริหารของ อปท.จะเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการโดยตรง

ในส่วนการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลกลางสู่ อปท. จากเดิมที่ อปท.มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 6-9 ของรายได้รัฐบาล พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ อปท.มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ผลปรากฏว่าในช่วงปี 2544-2546 รายได้ของ อปท.คิดเป็นร้อยละ 20.92, 21.88 และ 22.19 ของรายได้รัฐบาล ส่วนในปี 2547 คิดเป็นจำนวนเงินที่ อปท.บริหารจัดการสูงถึง 208,851.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 22.5 ของรายได้สุทธิรัฐบาลจำนวน 928,100 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 93)

กล่าวในด้านรูปแบบของ อปท. ในฐานะเป็น “ตัวแสดงหลัก” ในการกระจายอำนาจ ในปัจจุบันประเทศไทยมี อปท. 5 รูปแบบสำคัญ แบ่งเป็น 3 รูปแบบหลัก คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)<sup>3</sup> เทศบาล (ประกอบด้วย 3 ระดับ จากขนาดใหญ่ถึงขนาดเล็ก คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)<sup>4</sup> (แบ่งเป็น 3

<sup>2</sup> ในส่วนต่อไปของงานนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำย่อ “อปท.” แทน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

<sup>3</sup> ในส่วนต่อไปของงานนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำย่อ “อบจ.” แทน “องค์การบริหารส่วนจังหวัด”

<sup>4</sup> ในส่วนต่อไปของงานนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำย่อ “อบต.” แทน “องค์การบริหารส่วนตำบล”

ระดับ คือ ชั้นใหญ่ ชั้นกลาง และชั้นเล็ก) และ อปท. 2 รูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

เมื่อการกระจายอำนาจได้พัฒนาขึ้นมาโดยลำดับ อปท.ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากร อปท.ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเมื่อการทุ่มเถียงในเชิงอุดมการณ์ระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจหมดสิ้นไป จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาปัจจุบัน อปท.กำลังถูกท้าทายในมิติการบริหารจัดการเพื่อผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชน ประชาชนคาดหวังว่า อปท.จะมีความสามารถในการให้บริการประชาชนได้เทียบเท่าหรือดีกว่าบริการที่ประชาชนได้รับจากหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุผลด้านความคาดหวังจากประชาชน อปท.จึงต้องพยายามปฏิบัติงานให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนเห็นว่าสามารถจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อผลสุดท้ายที่ อปท.จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนนั่นเอง (อรทัย ก๊กผล, 2546: 1)

เหตุใดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญและเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับการกระจายอำนาจ นั้นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น และลักษณะสำคัญประการหนึ่งของปกครองท้องถิ่น คือการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2543: 23-25) นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์กล่าวสรุปเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ โดยการพิจารณาจากระบบการกระจายโดยใช้กลไกทางการเมืองว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าสินค้าและบริการต่างๆ ของรัฐบาลนั้น จะถูกจำหน่ายแจกจ่ายให้ประชาชน โดยสมมติว่าสังคมได้ยอมรับการกระจายที่เหมาะสม โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองของประเทศแล้ว กลไกทางการเมืองก็จะเป็นเครื่องมือที่ทำหน้าที่จัดสรรการกระจายสินค้าและบริการของรัฐต่อไป ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสังคม โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (democratic voting process) นั้น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละคนจะแสดงออกถึงความต้องการและความพึงพอใจที่มีต่อสินค้าและบริการรัฐ และเป็นผู้

---

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นนทิ ปัทมานันท์ (2538 : 32-35), ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ (2) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์การที่ดำเนินการปกครองแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง (3) การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง (4) อปท.จะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม และ (5) อปท.จะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย

พิจารณาว่าระบบการกระจายที่เป็นอยู่ในสังคมนั้นเหมาะสมดีแล้วหรือไม่ หรือว่าควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ประการสำคัญคือกลไกทางการเมืองต้องสามารถวัดหรือสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และในกรณีตรงกันข้าม หากว่ากลไกทางการเมืองไม่สามารถวัดความต้องการที่แท้จริงหรือไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความปรารถนา (reveal preference) ของคนที่มิต่อบริการของรัฐ รัฐบาลก็ไม่อาจจัดสรรการกระจายสินค้าของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนก็อาจไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐบาลในที่สุด ดังนั้นประสิทธิภาพของกลไกทางการเมืองจะดีหรือเลวนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก กลไกทางการเมืองที่ใช้อยู่ในสังคมเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละคนได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของคนที่ต่อบริการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยเพียงใด และประการที่สอง ขึ้นอยู่กับความรอบรู้ของประชาชนที่ใช้ในการแสดงออกหรือการตัดสินใจของตน ทั้งสองประการนี้ต้องทำหน้าที่โดยหักเหกัน อย่างไรก็ตาม ในทางเป็นจริงแล้วไม่มีประเทศใดที่มีเงื่อนไขทั้งสองประการดีเลิศ จะมีก็แต่ว่าบพร่องมากน้อยเท่านั้น ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วกลไกทางการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่การจัดสรรการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าการปกครองแบบเผด็จการไม่ว่ารูปแบบใด จะไม่สามารถวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดีเท่ากับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

จรัส สุวรรณมาลา (2546:109) นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นและการงบประมาณของรัฐ เห็นว่า ในช่วง 15-20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการปฏิรูปทางการเมืองการบริหารภาครัฐโดยเน้นที่ตัวพลเมืองเป็นศูนย์กลาง วัฒนธรรมทางการเมืองในประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปเป็นระบบประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้นพร้อมกันนั้น โจทย์ของการบริหารภาครัฐก็ได้เปลี่ยนจากการทำหน้าที่รัฐให้ดีที่สุด (Doing the things right) ไปเป็นการเลือกทำหน้าที่โดยคำนึงถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนพลเมืองให้ดีที่สุด (Doing the right things, then doing the things right) รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงได้เริ่มศึกษา สำนวณความคิดเห็นและความต้องการบริการสาธารณะของพลเมือง และนำความต้องการของพลเมืองไปกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะอย่างจริงจังมากขึ้นเป็นลำดับ

วิระศักดิ์ เครือเทพ (2547 : 3-4) ได้แบ่งการบริหารงานของ อปท.ออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารการจัดเก็บรายได้ การบริหารรายจ่ายสาธารณะ และการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในส่วนของการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเป็นขั้นตอนสำคัญอย่างยิ่งในการจัดสรรทรัพยากรให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ซึ่งมักพบว่าในอดีตกระทั่งถึงปัจจุบัน ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย สาธารณะนี้กลายเป็นกิจกรรมผูกขาดที่เจ้าหน้าที่รัฐคิดและจัดทำแต่เพียงอย่างเดียว ประชาชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมรับรู้ ปรึกษาหารือ หรือตัดสินใจ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยตรง หรืออาจตอบสนองแต่ไม่ตรงจุดมากนัก โดยในมิติการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ของ อปท.กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น ภายใต้อความเชื่อมั่นว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นปัจจัยเอื้อให้ อปท.สามารถกำหนดนโยบาย หรือการดำเนินการตามโครงการใดๆ จะเป็นไปด้วยความราบรื่น และเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ปราศจากการต่อต้าน การร้องเรียน รวมทั้งเป็นการตรวจสอบโดยภาคประชาชนทุกระดับทุกอาชีพในทุกขั้นตอนการดำเนินการของ อปท.

ด้วยเหตุที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณของ อปท.ในประเทศไทย เป็นมิติใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น และช่วยเพิ่มความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปัจจัยที่มีผลให้ อปท.เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมที่ปรากฏ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาระดับ (Levels) การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อปท.
- 2.2 เพื่อศึกษารูปแบบ (Patterns) การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อปท.
- 2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของ อปท.
- 2.4 เพื่อศึกษาผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมใน อปท.

### 3.ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำงบประมาณของ อปท. 3 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. ดังนี้คือ การวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ แผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนระยะปานกลางหรือแผนระยะยาว เป็นต้น

### 4.นิยามปฏิบัติการ

**การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)** หมายถึง การที่ อปท.เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าไปมีบทบาท แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ให้ข้อมูล ตลอดจนมีอำนาจตัดสินใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนหรือการจัดทำแผนพัฒนา หรือกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท.

**ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง (1) ประเภท อปท. (2) ประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม (3) สภาพสังคม (4) ขนาดประชากร (5) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (6) ความเป็นชุมชนเอกภาพ-หลากหลายของชุมชน (7) ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน (8) ระดับการศึกษาของผู้บริหาร และ (9) ลักษณะการบริหารงานของผู้บริหาร

**รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง รูปแบบหรือแบบแผน (Patterns) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ ที่ อปท.เลือกใช้ อาทิ เช่น การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission), การจัดประชาคม (Civic Forum) การประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) เป็นต้น

**ระดับการมีส่วนร่วม (Levels)** หมายถึง ระดับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับสูงที่สุด ได้แก่ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน สอบถามความคิดเห็นของประชาชน ร่วมทำงานกับประชาชน ปรีกษาหารือกับประชาชน และให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ/ให้ประชาชนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ

ผู้บริหาร อปท. หมายถึง ผู้บริหารของ อปท. ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งโดยตรงและโดยอ้อมของประชาชนในเขต อปท. นั้น เป็นตำแหน่งข้าราชการการเมือง ได้แก่ นายก อบต. (ของ อบต.) นายกเทศมนตรี (ของเทศบาล) และ นายก อบจ. (ของ อบจ.)

## 5.ระเบียบวิธีการวิจัย

### 5.1 ประชากรและการคัดเลือกกรณีศึกษา

อปท. 3 รูปแบบหลัก คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งประเทศ 7,949 แห่ง (ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี 2545) ผู้วิจัยคัดเลือก อปท. ที่มีความเป็นเลิศด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วง พ.ศ. 2540-2547 โดยคัดเลือก อปท. รูปแบบละ 2 แห่ง รวมจำนวน 6 กรณีศึกษา

เกณฑ์การพิจารณาว่า อปท.ใดประสบความสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาจากรางวัลที่ อปท. ได้รับจากหน่วยงานที่ได้จัดประกวดรางวัล โดยอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลรางวัลที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมท้องถิ่นและประชาคมวิชาการดังนี้

5.1.1 รางวัลพระปกเกล้า (ที่มา: สุตีบัตรางวัลพระปกเกล้า ปี 2544) เป็นรางวัลที่มอบสำหรับ อปท. ที่มีความเป็นเลิศในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันพระปกเกล้าในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐในกำกับของรัฐสภา มีพันธกิจในการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และการปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลและใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าแก่ อปท. ที่มีความเป็นเลิศในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่น โดยได้จัดให้มีการมอบรางวัลและใบประกาศเกียรติคุณแก่ อปท. ที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกจากคณะกรรมการรางวัลพระปกเกล้าทุกปี นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา หลักเกณฑ์การให้รางวัล และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า (1) ใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า มอบให้แก่ อปท. ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินของคณะกรรมการด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน (2)รางวัลพระปกเกล้า มอบให้แก่ อปท. ที่ผ่านการประเมินข้างต้นและผ่านการตัดสินจากคณะกรรมการรางวัลพระปกเกล้าว่ามีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.1.2 ราชวิทยาลัยมหาดไทยสำหรับ อปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี (กรมการปกครอง, 2544) เนื่องด้วยรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม อปท.ให้มีความเข้มแข็ง และมีการบริหารจัดการที่ดี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้ อปท. มีมติให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเป็นรางวัลสำหรับ อปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การ จัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ อปท.ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ชี้วัด แนวทางการตรวจสอบ และกำหนด หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน รวมทั้งการคัดเลือก อปท. ที่สมควรได้รับเงินรางวัล การพิจารณา ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อใช้เป็นรางวัลตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักคุณธรรมและนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นแนวทางในการประเมินร่วมกับเกณฑ์ชี้วัด ประสิทธิภาพในการจัดทำกิจกรรมของ อปท. 5 ด้าน

5.1.3 ราชวิทยาลัยมหาดไทยดีเด่น ของสถาบันปว้ย อิงภากรณ์ รางวัลนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อสร้างการพัฒนามาตรฐาน "ธรรมาภิบาล" ในองค์กรประเภทต่างๆ และใน สังคมไทยโดยรวม กล่าวคือ องค์กรภาครัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรของรัฐ องค์กร มหาชน รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาของรัฐ อบจ. เทศบาล อบต. เป็นต้น องค์กรภาคธุรกิจ ได้แก่ บริษัทมหาชนจำกัด บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น และองค์กรภาคประชาสังคมหรือภาค ประชาคม ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ เครือข่าย ประชาคมสังคม สหกรณ์ ชุมชนสหกรณ์ องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นต้น โดยการดำเนินงานมอบรางวัลครั้งแรกในปี 2544 กำหนดองค์กรที่ พิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ อบต. และ สถานประกอบการเอกชนขนาดย่อม

5.1.4 อบต.ต้นแบบระดับภาค เป็นแนวทางหนึ่งที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มุ่งหมายให้เกิดการกระตุ้นให้ อบต. ได้มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการตาม หลักการพื้นฐานของ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสมรรถนะสูงในการนำบริการที่มีคุณภาพไปสู่ ประชาชน และที่สำคัญยิ่ง คือ ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของ อบต. ได้ทุกขั้นตอน โครงการคัดเลือก อบต. ต้นแบบ กำหนดไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค 5 แห่ง ระดับเขต 18 แห่ง และระดับจังหวัด 75 โครงการ อบต.ต้นแบบที่กรมการปกครองได้พยายามสร้างมาตรฐานตัวแบบ (Model) ที่จะสะท้อนภาพลักษณะของการบริหารจัดการของ อบต. ที่ดี ทั้งนี้หาก อบต. มีการบริหารจัดการโดยยึดถือตามหลักการพื้นฐานธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ประการ อย่างเคร่งครัดแล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการมิติใหม่ที่จะสร้างสรรค์ ประชาธิปไตยจากฐานรากที่แท้จริง ชุมชนจะสามารถอยู่ร่วมกันสร้างสรรค์ และจรรโลงให้ เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงต่อไป



ตารางที่ 1-1 แสดง อปท.ที่ได้รับคัดเลือกเป็นกรณีศึกษา

จังหวัด	ประเภท อปท.	อปท.	รางวัลพระปกเกล้า				รางวัลธรรมาภิบาล		รางวัลอื่นๆ
			2544	2545	2546	2547	2546	2547	
ฉะเชิงเทรา	อบต.	อบต.บางพระ	-	-	-	-	รางวัลที่ 1	รางวัลที่ 1	อบต.ต้นแบบ ปี 2542, รางวัลปีอื่นๆ ปี 2544
ชลบุรี		อบต. ห้วยกะปิ	รางวัล พระปกเกล้าฯ	รางวัล พระปกเกล้าฯ	-	-	รางวัลที่ 1	รางวัลที่ 1	-
ขอนแก่น	เทศบาล	เทศบาลนคร ขอนแก่น	รางวัล พระปกเกล้าฯ	-	รางวัล พระปกเกล้าฯ	-	รางวัลที่ 1	-	-
สุราษฎร์ธานี		เทศบาลเมือง ท่าข้าม	-	-	-	รางวัล พระปกเกล้าฯ	รางวัล ชมเชย	-	-
ปราจีนบุรี	อบจ.	อบจ. ปราจีนบุรี	ใบประกาศฯ	ใบประกาศฯ	-	รางวัล พระปกเกล้าฯ	รางวัลที่ 1	รางวัล ชมเชย	-
แพร่		อบจ.แพร่	-	ใบประกาศฯ	-	-	-	-	-

5.1.5 โครงการวิถีใหม่ของ อปท. ในประเทศไทย คณะรัฐมนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาวิจัยเพื่อเผยแพร่ผลงานของ อปท. ในประเทศไทย ที่ได้คิดค้นหา และพัฒนาประสิทธิภาพคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่น คิดค้นวิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบใหม่ๆ และพัฒนาการเมืองท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเองของ อปท. ในวงกว้าง ในส่วนของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะนำกรณีศึกษาและบทสังเคราะห์ด้านนวัตกรรมทางการเมืองมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น โดยขออนุญาตอย่างเป็นทางการจากหัวหน้าโครงการศึกษาวิจัย

5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่ทำการจัดเก็บเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วยข้อมูล 3 ลักษณะ คือ ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากโครงการวิถีใหม่ของ อปท. ในประเทศไทย

5.2.1 ข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ แผนพัฒนาของ อปท. เอกสารงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปีของ อปท. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประชุมต่างๆ การจัดประชาคม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการต่างๆ เป็นต้น

5.2.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ตัวแทนของ อปท. แต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.2.3 ข้อมูลจากโครงการวิถีใหม่ของ อปท. คณะรัฐมนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยขออนุญาตใช้ข้อมูลจากหัวหน้าโครงการวิจัย โดยจะใช้ข้อมูลภาคสนามของกรณีศึกษาที่ได้คัดเลือกเท่าที่มีอยู่

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนของ อปท. เพื่อประกอบการลงความเห็นตามหลักวิชาการ โดยการวิเคราะห์เพื่อสรุปและให้ความเห็นในการศึกษาครั้งนี้อาศัยการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด เป็นหลัก ดังนั้น จึงอาจไม่ใช่หรือเป็นตัวแทน อปท. อื่นๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่จะสามารถสื่อให้เห็นถึง รูปแบบหรือแบบแผนของการมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลสำเร็จของการมีส่วนร่วม

5.4 ข้อจำกัดของการวิจัย การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณที่ใช้สำหรับการศึกษา นอกจากนี้แม้ว่าจะใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นข้อมูลในการคัดเลือกกรณีศึกษาดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.1 แล้วยังตาม อาจมีข้อจำกัดเรื่องการรับรู้ เนื่องจากอาจเป็นไปได้ที่มีบาง

อปท.ที่ดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับที่ประสบความสำเร็จสูงแต่ยังไม่มีเผยแพร่ผลงานให้สาธารณชนได้รับรู้<sup>6</sup> การที่ผู้วิจัยคัดเลือกกรณีศึกษาจำนวน 6 กรณีศึกษา เป็นกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และคำนึงถึงการกระจายตัวของกรณีศึกษา ทำให้มีข้อจำกัดในทางระเบียบวิธีวิจัยเรื่องการเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรของ อปท. ทั้งหมดของกรณีศึกษา อย่างไรก็ตามการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นข้อมูลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่อธิบายไว้ในหัวข้อ 5.3

## 6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### 6.1 ประโยชน์ต่อทางวิชาการ

6.1.1 ช่วยในการสร้างองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับ อปท.

6.1.2 ช่วยในการพัฒนารอบการศึกษาการวางแผนและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับ อปท.

6.1.3 ช่วยพัฒนาแนวทางการอธิบายความสำเร็จในการวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของ อปท.

### 6.2 ประโยชน์ต่อทางปฏิบัติ

6.2.1 อปท.จะทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลให้สามารถวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนได้สำเร็จ

6.2.2 เอื้อให้ อปท.ทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมือจากประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ

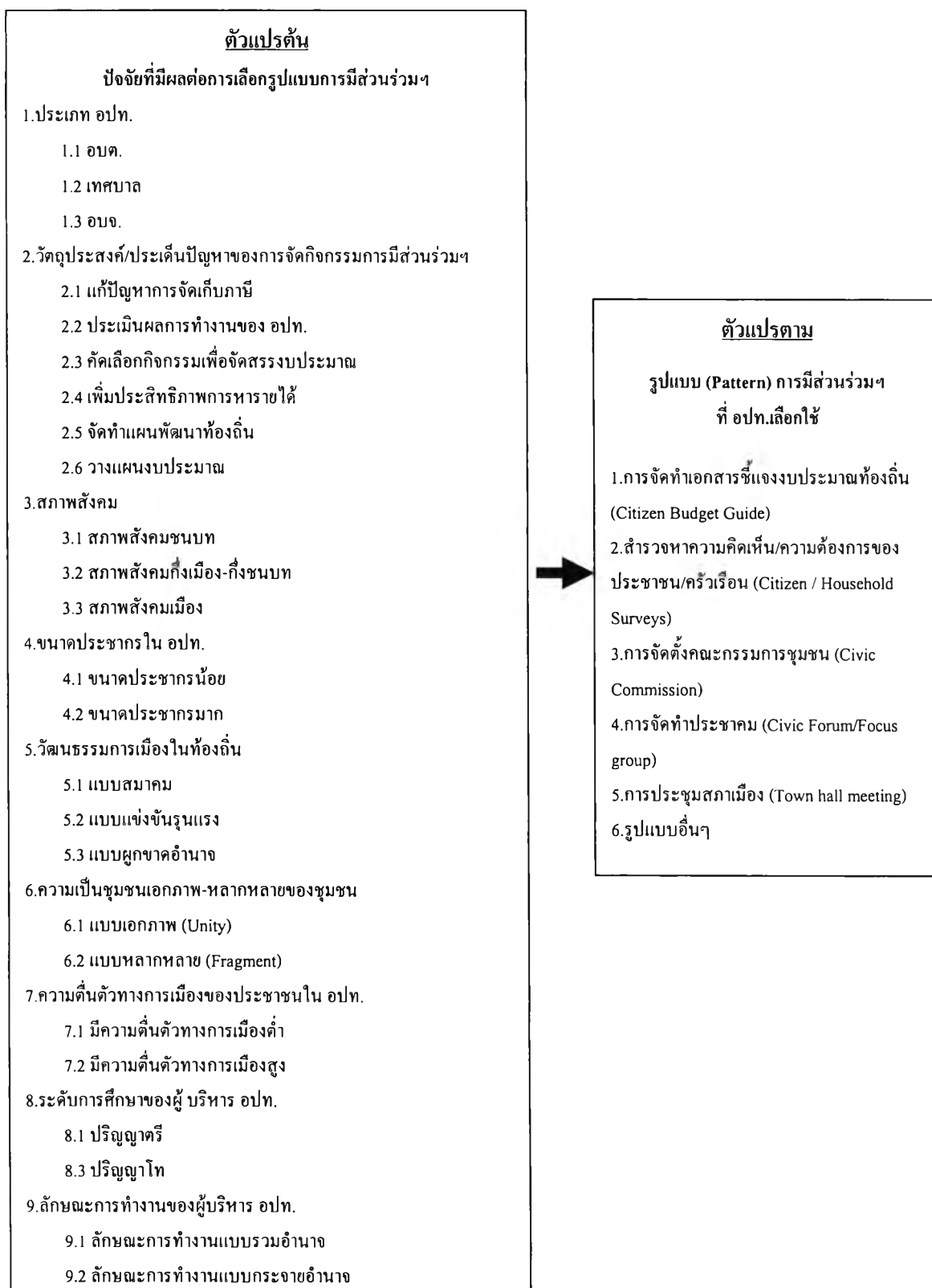
6.2.3 ทราบถึงพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมในบริบทการปกครองท้องถิ่นไทย

---

<sup>6</sup>ข้อจำกัดด้านการรับรู้เหล่านี้ อาจพิจารณาได้จากกรณีประสบการณ์ของผู้วิจัยจากการเป็นนักวิจัยผู้ช่วยในโครงการวิจัยใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยระหว่าง ปี 2546-2548 ในช่วงของการสอบถามข้อมูลการวิจัยขั้นสุดท้ายในเวทีสัมมนาย่อยส่วนภูมิภาค เมื่อมีการนำเสนอนวัตกรรมของท้องถิ่นด้านต่างๆ มีผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งเป็นผู้บริหาร อปท.หลายท่านแย้งว่า อปท.ของตนเองมีนวัตกรรมดังตัวอย่างหรือตนเองรับรู้ว่าอปท.อื่นมีนวัตกรรมที่โดดเด่น แต่ไม่มีโอกาสได้รับการบันทึกศึกษา หรือนอกจากนี้ยังอาจไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัวเองด้วยเหตุผลเฉพาะของ อปท.นั้นๆ

## 7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ภาพที่ 1-1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



ตารางที่ 1-2 แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัย	คำนิยามปัจจัย
<p>1.ประเภท อปท.</p>	<p>ผู้วิจัยจำแนกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่</p> <p>1.1 อบต.คือ หน่วย อปท. ระดับล่าง มีผู้บริหารฝ่ายการเมืองสูงสุดคือ นายก อบต. มีวาระ 4 ปี อบต.มี 3 ระดับ คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่</p> <p>1.2 เทศบาล คือ หน่วย อปท.ระดับล่าง มีผู้บริหารฝ่ายการเมืองสูงสุดคือ นายกเทศมนตรี มีวาระ 4 ปี เทศบาลมี 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร</p> <p>1.3 อบจ.คือ หน่วยอปท.ระดับสูง มีผู้บริหารฝ่ายการเมืองสูงสุดคือ นายก อบจ. มีวาระ 4 ปี อบจ.มี 75 แห่งทั่วประเทศ (จังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)</p>
<p>2.วัตถุประสงค์/ ประเด็นปัญหาของ การจัดกิจกรรมการ มีส่วนร่วม</p>	<p>วัตถุประสงค์/ประเด็นปัญหาของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ อปท. ตัดสินใจเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งให้เหมาะสมกับ วัตถุประสงค์/ประเด็นปัญหาของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง วัตถุประสงค์/ประเด็นปัญหา จำแนกเป็นดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) การสร้างสำนึกการเสียภาษีท้องถิ่น</li> <li>2) การประเมินผลการทำงานของ อปท.</li> <li>3) การคัดเลือกกิจกรรมเพื่อจัดสรรงบประมาณ</li> <li>4) การเพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้</li> <li>5) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น</li> <li>6) การวางแผนงบประมาณ, รายงานความก้าวหน้าโครงการพัฒนา</li> </ol>
<p>3.สภาพสังคม</p>	<p>ผู้วิจัยจำแนกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่</p> <p>3.1 สภาพสังคมชนบท หมายถึง สภาพสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนใหญ่ใช้เพื่อการเกษตรกรรม ส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตแบบชุมชนเกษตรกรรมชนบท มีความเป็นอยู่แบบค่อนข้างพึ่งพาอาศัยกัน มีความหนาแน่นต่อพื้นที่ของประชากรอยู่ระดับต่ำ พื้นที่ยังไม่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค</p>

ตารางที่ 1-2 (ต่อ) แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัย	คำนิยามปัจจัย
	<p>3.2 สภาพสังคมกึ่งชนบท-กึ่งเมือง หมายถึง สภาพสังคมที่วิถีชีวิตของประชากรมีลักษณะผสมผสานระหว่างวิถีชีวิตแบบชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ประชากรส่วนหนึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามวิถีเดิม และอีกส่วนประกอบอาชีพแบบคนเมือง เช่น การพาณิชย์กรรม รับจ้างทั่วไป การใช้ประโยชน์จากที่ดินมีทั้งใช้ในภาคเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย มูลค่าที่ดินอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าเขตชนบท พื้นที่ในเขตเมืองกลายเป็นแหล่งรวมความเจริญมีสาธารณูปโภคค่อนข้างครบครัน ขณะที่พื้นที่รอบนอกเป็นพื้นที่ชนบท ความพร้อมด้านสาธารณูปโภคอยู่ในระดับต่ำ</p> <p>3.3 สภาพสังคมเมือง หมายถึง สภาพสังคมที่มีลักษณะเป็นแหล่งรวมศูนย์กลางความเจริญของพื้นที่ ศูนย์รวมหน่วยงานราชการในพื้นที่ บริษัทเอกชน ศูนย์การค้า เป็นต้น ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพแบบคนเมือง คือ การพาณิชย์กรรม รับจ้างทั่วไป รับราชการ เป็นต้น มีส่วนน้อยที่อาจประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินสูง มูลค่าที่ดินอยู่ในเกณฑ์สูง ประชาชนมีวิถีชีวิตแบบชุมชนเมือง พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์ มีสาธารณูปโภคครบครัน</p>
<p>4.ขนาดประชากร ใน อปท.</p>	<p>ผู้วิจัยจำแนกเป็น 2 ระดับ คือ</p> <p>4.1 ขนาดประชากรมาก หมายถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-อบต. ที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป</li> <li>-เทศบาล ที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป</li> <li>-อบจ. ที่มีประชากรมากกว่า 1,000,000 คน ขึ้นไป</li> </ul> <p>4.2 ขนาดประชากรน้อย หมายถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-อบต. ที่มีประชากรน้อยกว่า 5,000 คน ลงมา</li> <li>-เทศบาล ที่มีประชากรน้อยกว่า 50,000 คน ลงมา</li> <li>-อบจ. ที่มีประชากรน้อยกว่า 1,000,000 คน ลงมา</li> </ul>

ตารางที่ 1-2 (ต่อ) แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัย	คำนิยามปัจจัย
<p>5.วัฒนธรรมการเมืองในท้องถิ่น</p>	<p>ผู้วิจัยจำแนกเป็น 3 ลักษณะ โดยให้คำนิยามตามจรัส สุวรรณมาลา (2548: 53-54) ดังนี้</p> <p><b>การเมืองแบบสมาคม (Club Politics)</b> หมายถึง การเมืองที่มีลักษณะการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่น ไม่รุนแรง ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชน ทำงานร่วมกับผู้นำองค์กรชุมชนในลักษณะเท่าเทียมกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ถือเอาประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก การแข่งขันทางการเมืองอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเลือกตั้ง และหมดสิ้นไปเมื่อเลือกตั้งเสร็จ สมาชิกในชุมชนทุกคนจะต้องช่วยกันทำงาน โดยทั่วไปแล้วสภาท้องถิ่นในระบบการเมืองแบบนี้ได้มุ่งเน้นการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นหลัก ไม่จำเป็นว่าต้องมีกรแบ่งกลุ่มฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหารที่ชัดเจน สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ต้องไปรับฟังความคิดเห็นของชุมชน จัดเวทีสาธารณะ หรือจัดประชุมสภาเมืองตามแต่กรณี เพื่อประมวลความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆ มาประกอบการดำเนินกิจกรรมด้านนิติบัญญัติ และเสนอข้อมูลให้ฝ่ายบริหารนำไปพิจารณา</p>
	<p><b>การเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Volatile Politics)</b> หมายถึง การเมืองที่มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงและต่อเนื่อง มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นหลายกลุ่มหลายพวกที่เข้ากันไม่ได้ มีการแบ่งกลุ่มออกเป็นฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหารชัดเจน และไม่มีพวกใดกลุ่มใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นอย่างเด็ดขาด แต่ละฝ่ายต่างมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อกันค่อนข้างชัดเจน กระแสการแข่งขันทางการเมืองมักจะรุนแรงในช่วงการเลือกตั้ง แม้การเลือกตั้งจะสิ้นสุดลงไปแล้ว การแข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองก็ยังไม่สิ้นสุดลง แต่จะไปต่อสู้กันในสภาท้องถิ่นต่อไปอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะจัดระบบการเมืองการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจและปิดกั้นอยู่ในวงแคบ เพื่อรักษาความได้เปรียบในทางการเมืองไว้มากที่สุด ผู้บริหารจะเลือกใช้วิธีการตัดสินใจโดยอิงหรือผ่านกระบวนการทำประชามหรือเปิดโอกาสให้กลุ่ม/องค์กรชุมชน ในวงกว้างเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในกรณีที่เห็นว่าตนเองจะได้เปรียบทางการเมืองเท่านั้น</p> <p><b>การเมืองแบบผูกขาดอำนาจ (Monopolistic Politics)</b> หมายถึง การเมืองที่มีจุดเด่นในเรื่องการรวมศูนย์และการผูกขาดอำนาจทางการเมืองแบบเด็ดขาดและต่อเนื่อง ไม่มีคู่แข่งทางการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะท้าทายอำนาจของกลุ่มที่กุมอำนาจทางการเมืองได้ เน้นการจัดการและการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำ (Elite Group) จำนวนน้อยและไม่นิยมใช้วิธีการทำประชาม ประชาพิจารณ์ หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับบริการ ไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะแต่อย่างใด</p>

ตารางที่ 1-2 (ต่อ) แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัย	คำนิยามปัจจัย
<p>6.ความเป็นชุมชน เอกภาพ- หลากหลาย</p>	<p>ความเป็นชุมชนเอกภาพ-หลากหลาย ผู้วิจัยจำแนกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่</p> <p>6.1 ความเป็นชุมชนเอกภาพ (Unity) หมายถึง ชุมชนที่ประชากรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูงในด้านภาษา วัฒนธรรม ประเพณี หรือความเชื่อ ชุมชนมีความสามัคคีร่วมมือร่วมใจกันสูง</p> <p>6.2 ความเป็นชุมชนหลากหลาย (Fragment) หมายถึง ชุมชนที่มีความแตกต่างของกลุ่มประชากร เช่น กลุ่มผู้มาอาศัยอยู่ใหม่กับกลุ่มดั้งเดิม กลุ่มคนพื้นราบกับกลุ่มชนเผ่าที่ราบสูง เป็นต้น ชุมชนที่ประชากรมีความแตกต่างกันในด้านภาษา วัฒนธรรม ประเพณี หรือความเชื่อ ชุมชนค่อนข้างขาดความเข้มแข็ง ขาดเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชน มีลักษณะพหุนิยม</p>
<p>7.ความตื่นตัวทาง การเมืองของ ประชาชน</p>	<p>ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้วิธีการวัดจากการสัมภาษณ์ และลงความเห็นสรุป จำแนกเป็น 2 ระดับ ได้แก่</p> <p>7.1 มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง หมายถึง สภาวะที่ประชาชนมีการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับต่างๆ อยู่ในเกณฑ์สูง มีความกระตือรือร้นให้ความสนใจต่อการทำงานของ อปท. การเข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองที่ อปท. จัดขึ้น การกล้าแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท. เป็นต้น</p> <p>7.2 มีความตื่นตัวทางการเมืองต่ำ หมายถึง สภาวะที่ประชาชนมีการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับต่างๆ อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ขาดความกระตือรือร้นไม่คอยให้ความสนใจต่อการทำงานของ อปท. ขาดการเข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองที่ อปท. จัดขึ้น ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ขาดการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท. เป็นต้น</p>
<p>8.ระดับการศึกษา ของผู้บริหาร อปท.</p>	<p>ระดับการศึกษาของผู้บริหาร อปท. หมายถึง ระดับการศึกษาที่สำเร็จการศึกษา โดยเป็นการศึกษาในระบบที่เป็นทางการ</p> <p>ผู้วิจัยจำแนกเป็น 2 ระดับ ได้แก่</p> <p>8.1 ผู้บริหารที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี</p> <p>8.2 ผู้บริหารที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท</p>



ตารางที่ 1-2 (ต่อ) แสดงคำอธิบายนิยามปัจจัยตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัย	คำนิยามปัจจัย
<p>9.ลักษณะการบริหารงานของผู้บริหาร อปท.</p>	<p>ผู้วิจัยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่</p> <p>ลักษณะการบริหารงานแบบรวมอำนาจ หมายถึง ผู้บริหารเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดการทำงานของ อปท. การตัดสินใจ การสั่งการต่างๆ อยู่ที่ผู้บริหารเป็นหลักว่าจะตัดสินใจอย่างไร ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติตามมากกว่าจะมีโอกาสแสดงหรือเสนอความคิดเห็นของตน</p> <p>ลักษณะการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ หมายถึง ผู้บริหารไม่เน้นการรวบอำนาจการตัดสินใจในทุกเรื่องไว้ที่ตนเอง มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานสามารถเสนอหรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีอิสระ ผู้บริหารทำงานในลักษณะมอบหมายอำนาจการตัดสินใจ เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจ ในบางเรื่องบางระดับให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา</p>