

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

ในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองหลักของประเทศ ส่วนมากมีความมุ่งมั่นพัฒนาการเมืองให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนโดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ประโยชน์สุขของประชาชน และประเทศชาติ โดยพบว่า ประเทศที่พัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งแล้วต่างก็มีประชาชนที่เป็น “พลเมือง” ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ในสิทธิ หน้าที่ของตนอย่างดี และมีความตระหนักและมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง หรือที่เรียกว่า “พลเมืองตื่นรู้” (active citizen) จึงกล่าวได้ว่า ความเป็นพลเมืองตื่นรู้มีความสัมพันธ์กับรัฐที่พัฒนา ความเป็นประชาธิปไตย (democratic developmental state) (Duncan, Green: 2010)

การพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องพัฒนาทั้งการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคพลเมืองควบคู่กันไปเพื่อให้มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐโดยการเมืองภาคตัวแทนในสถาบันทางการเมืองสำคัญเช่น รัฐบาล รัฐสภา องค์กรบริหารท้องถิ่น เป็นต้น ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยปฏิบัติอยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย และมีความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองที่ประชาชนมีความตื่นรู้ และสนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองในการติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจของการเมืองภาคตัวแทน รวมถึงมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับการเมืองภาคตัวแทนด้วย

แนวทางหนึ่งของการสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในประเทศที่มีพัฒนาทางการเมืองมั่นคง คือ การเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนหรือที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” กล่าวให้ชัดก็คือ รัฐมอบคืนสิทธิการปกครองตนเองแก่ประชาชนโดยถือว่า เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอันหนึ่งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

สาเหตุที่การปกครองตนเองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญหนึ่งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยก็เนื่องจากว่าในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนนับเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของสังคมนั้นแต่เนื่องจากไม่สามารถเข้าไปดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองได้โดยตรงทุกคน จึงต้องกระทำผ่านระบบตัวแทนหรือเรียกว่า ประชาธิปไตยระบบตัวแทน (representative democracy) แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า ตัวแทนของประชาชนดังกล่าวจะสามารถมีอำนาจเด็ดขาดแทนประชาชนในทุกเรื่อง ในทางกลับกัน แม้ประชาชนจะได้มอบอำนาจให้ตัวแทนไปดำเนินการแทนแล้วก็ตาม แต่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นก็ยังสามารถตัดสินใจดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินวิถีชีวิตของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระใน

ขอบเขตของกฎหมายรวมถึงมีสิทธิในการถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่งหากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งต่อไป

เงื่อนไขความสำเร็จประการหนึ่งของการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยคือการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง มั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับฐานรากหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งหลายๆ ประเทศก็ดำเนินการปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยของประเทศให้มั่นคง อาทิ รัฐบาลอังกฤษในสมัยนายโทนี่ แบลร์ มีนโยบายให้ความสำคัญกับการปฏิรูปท้องถิ่นที่เน้นชุมชนเป็นศูนย์กลาง และประชาชนมาก่อน (community – centered and putting people first) (Department of the Environment Community and Local Government (2012) ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างมาก

ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีซึ่งเริ่มมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังในปี 2535 เมื่อมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกหลังการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารมายาวนานก็ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากโดยเฉพาะในการเมืองการบริหารระดับท้องถิ่นโดยการเรียกร้องของภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องตอบสนองโดยมีนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารท้องถิ่นเช่น นโยบายการส่งเสริมภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (participatory budgeting) ขององค์กรบริหารท้องถิ่นทั่วประเทศในปี 2553 การที่การเมืองภาคพลเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีมีความเข้มแข็งจึงมีส่วนทำให้การเมืองการบริหารท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลมากขึ้นด้วย (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

กล่าวสำหรับประเทศไทย การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นหลังปี 2540 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ 1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3. ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยในส่วนของการเมืองการบริหารท้องถิ่น ทั้งรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 ได้มีบทบัญญัติส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยการกระจายภารกิจ รายได้และบุคลากรลงสู่องค์กรบริหารท้องถิ่นภายใต้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการเมืองภาคพลเมืองมีกฎหมายเปิดช่องให้การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการบริหารท้องถิ่นร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง

แต่สำหรับการเมืองภาคพลเมืองซึ่งแม้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดช่องให้การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเช่นบทบัญญัติมาตรา 79 บัญญัติว่า

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน คลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

และภายหลังจากปี 2540 อีก 10 ปี ได้มีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลในชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศแล้วประมาณ 4,544 แห่ง (ข้อมูลปี 2558) เพื่อให้ภาคประชาชนในสภาองค์กรชุมชนตำบลได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติ สภาองค์กรชุมชนตำบลก็ยังมีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเข้มแข็งเต็มที่และยังไม่สามารถมีพลังทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ในปี 2551 ยังมีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองในระดับรากหญ้า โดยมีสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองที่มาจากการเลือกของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดละหนึ่งคนและองค์กรชุมชนท้องถิ่นอื่นอีกสิบหกคนรวมกับสมาชิกที่มีที่มาจากแหล่งอื่นอีกรวมกัน 120 คน

การรัฐประหารในปี 2557 ส่งผลให้มีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาล สถานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศให้เดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แถลงว่า ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับประเด็น **พลเมืองเป็นใหญ่** ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองมากขึ้น แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และเป็นที่น่าเสียดายว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างฯ ก็มีได้ให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่นมากนักซึ่งก็จะทำให้การเมืองการบริหารท้องถิ่นไทยในฐานะที่เป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการบริหารของประเทศ และต่อเนื่องถึงการพัฒนาการเมืองไทยยังวนเวียนกับปัญหาเดิมๆ トラบดที่การเมืองภาคพลเมืองไม่สามารถมีบทบาทได้อย่างเป็นรูปธรรม

แต่ในภาพรวมแล้ว การเมืองภาคพลเมืองของไทยยังคงมีบทบาทที่จำกัดในการเมืองการ
บริหารท้องถิ่นอยู่แม้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นก็ตามภายใต้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาสองฉบับรวมถึงกฎหมายที่
กล่าวมาข้างต้นที่เปิดช่องทางให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (คณะกรรมการการขับเคลื่อนประเทศ
2559, โอลิเวอร์ อ่องพะ ม.ป.พ., ยงยุทธ สิงห์ธวัช 2551, มาลี ปานม่วง 2554)

ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาประเด็นบทบาทการเมืองภาคพลเมืองในการเมือง
การบริหารท้องถิ่นโดยโจทย์วิจัยในครั้งนี้ได้แก่ “บทบาททางการเมืองของภาคพลเมืองในการเมือง
การบริหารท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2540 – 2558 เป็นอย่างไร และปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองใน
การมีบทบาททางการเมืองการบริหารท้องถิ่นคืออะไร” เพื่อจะได้วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะแก่
องค์กรที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้มีบทบาททางการเมืองการบริหารท้องถิ่น
อย่างเข้มแข็งต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

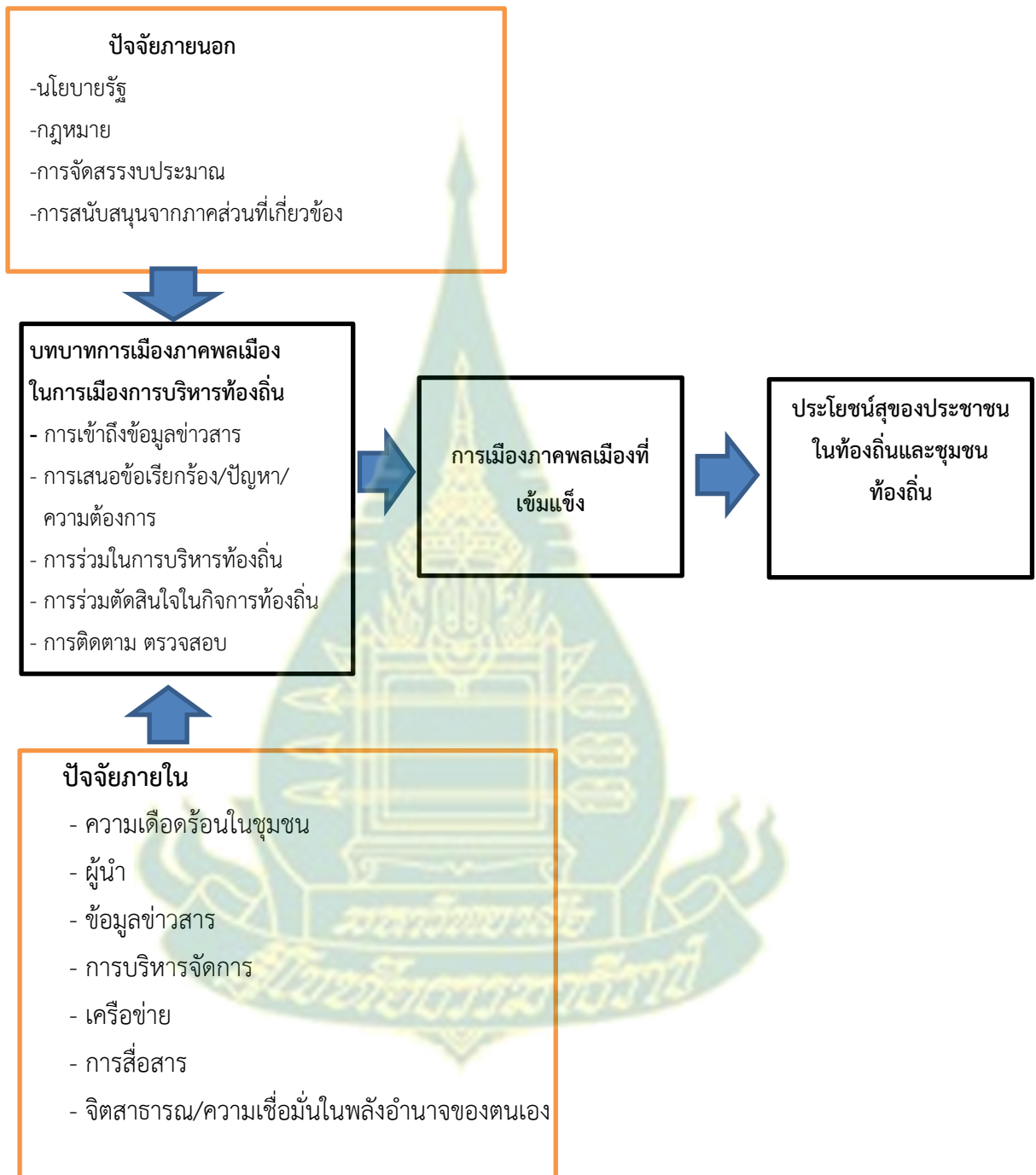
1. เพื่อศึกษาบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย นับแต่
ปี 2540 – 2558
2. เพื่อศึกษาปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่น นับ
แต่ปี 2540 – 2558
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมให้การเมืองภาคพลเมืองได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นใน
การเมืองการบริหารท้องถิ่นไทยในระยะยาว

ขอบเขตการศึกษา

- ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาบทบาทและปัญหาของการเมืองภาคพลเมืองเฉพาะ
ด้านการเมืองการบริหารท้องถิ่น
- ขอบเขตด้านประชากร ผู้วิจัยเน้นสภาองค์กรชุมชนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรการเมือง
ภาคพลเมืองตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง (1)
(2) ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมืองในพื้นที่ในฐานะเป็นตัวแทนภาคพลเมืองที่ได้รับ
เลือกให้เป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551
- ขอบเขตด้านระยะเวลา ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังการ
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปี 2558

กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดเพื่อใช้เป็นกรอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล จากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การสังเกตการณ์ และการส่งแบบสอบถาม (ดูภาพที่ 1.1)



แผนภาพที่ 1.1
กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแผนภาพที่ 1.1 บทบาทการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเด็นสำคัญได้แก่ การร่วมรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การร่วมเสนอข้อเรียกร้อง/ปัญหา/ความต้องการต่อองค์กรบริหารท้องถิ่น การร่วมในการปฏิบัติงานกับองค์กรบริหารท้องถิ่น การร่วมตัดสินใจกับองค์กรบริหารท้องถิ่น และการร่วมกำกับ ตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งบทบาทดังกล่าวที่เข้มแข็งเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน โดยปัจจัยภายนอกได้แก่

1. ปัจจัยเชิงนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมือง ในทางการเมืองแล้ว นโยบายของรัฐมีความสำคัญในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไปและประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวม (Gopakumar K Thampi & Dr. Suresh Balakrishnan: 2002)

การมีนโยบายสาธารณะแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐในการสนับสนุน ส่งเสริมหรือไม่สนับสนุน ส่งเสริม รัฐมีนโยบายสนับสนุน ส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองในการทำงานร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น และร่วมกับรัฐในการกำกับ ดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

การที่รัฐมีนโยบายหนุนเสริมบทบาทการเมืองภาคพลเมืองเช่นนี้ย่อมทำให้การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทที่เด่นชัดขึ้นในการเมืองการบริหารท้องถิ่น ในทางกลับกัน หากรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นแล้ว ย่อมทำให้การเมืองภาคพลเมืองต้องใช้พลังมากขึ้นในการมีบทบาทในเรื่องนี้

2. กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การที่รัฐมีนโยบายหรือไม่มีนโยบายในเรื่องนั้น ๆ จึงมีส่วนสำคัญเพราะนโยบายรัฐนำมาสู่การมีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง อาจมีบางคนที่เห็นว่ากฎหมายอาจมีความจำเป็นน้อยสำหรับการเมืองภาคพลเมือง แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐหรือประเทศทั้งหลายในโลกนี้ล้วนเป็นนิติรัฐ (legal state) แทบทั้งสิ้น เราจึงมีอาจปฏิเสธการมีกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายได้ แต่ในอีกแง่หนึ่ง การมีกฎหมายอาจทำให้การเมืองภาคพลเมืองขาดความเป็นอิสระในการเคลื่อนไหวก็ได้ (Richard Fries 2003, p.221) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมือง การมีกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการมีบทบาทการเมืองภาคพลเมืองจะทำให้กลุ่มการเมืองภาคพลเมืองสามารถมีสิทธิและช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้นกว่าการไม่มีกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มการเมืองภาคพลเมืองเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการลงประชามติ กฎหมายเกี่ยวกับการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

3. การจัดสรรงบประมาณ จากการที่รัฐมีนโยบายในเรื่องนั้น ๆ นำมาสู่การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เช่น รัฐมีนโยบายส่งเสริมองค์กรภาคพลเมือง นอกจากมีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว รัฐยังจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน

ให้องค์กรภาคพลเมืองอีกด้วย เป็นต้น งบประมาณแม้จะมีใช้เรื่องที่สำคัญที่สุด แต่งบประมาณก็นับเป็นทรัพยากรการบริหารที่ช่วยในการขับเคลื่อนเรื่องต่างๆ ให้ก้าวหน้าต่อไป และที่สำคัญคือ การให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาครัฐจะช่วยให้การจัดทำงบประมาณมีความโปร่งใส และยึดประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น (Warren Krafchik: 1996, Anwar Shan: 2007)

4. การสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานของภาคพลเมืองแม้ในทางหลักการแล้ว จำเป็นที่การเมืองภาคพลเมืองต้องพึ่งตนเอง และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้ว การสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนรวมถึงภาคธุรกิจเอกชนก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ไม่มากนักน้อยเช่น การที่หน่วยงานของรัฐรับรู้การดำรงอยู่และการมีทัศนคติเชิงบวกต่อการเมืองภาคพลเมืองทำให้สามารถเข้ามาหนุนเสริมบทบาทของกลุ่มการเมืองภาคพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับการเข้ามามีสนับสนุนขององค์กรเอกชนและองค์กรภาคธุรกิจเอกชน

สำหรับปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นได้แก่ (Craig J. Jenkins: 1983)

1. ประเด็นความเดือดร้อนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น เมื่อศึกษาการเมืองภาคพลเมืองจากกรณีชุมชนเข้มแข็งต่าง ๆ จะพบว่า ส่วนใหญ่แล้วเริ่มจากประเด็นปัญหาที่ประสบอยู่ในชุมชนนั้นมาก่อนแล้ว และยังไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐหรือหน่วยงานรัฐใด ๆ แต่เป็นคนในชุมชนนั่นเองที่เริ่มมีความตระหนักรู้ถึงความรุนแรงของปัญหาที่กีดกั้นวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่นมายาวนาน และเริ่มหารือพูดคุยกันในการหาทางออกในเรื่องนี้โดยเริ่มจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ก่อนแล้วจึงขยายตัวออกไปมากขึ้นเมื่อคนในชุมชนได้รับรู้และมีความหวังมากขึ้นนำไปสู่การพึ่งตนเองในการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขโดยอาจเป็นการนำเรื่องร้องเรียนต่อผู้บริหารท้องถิ่นและหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

2. ผู้นำ ในการรวมตัวของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายบางอย่างจำเป็นต้องมีผู้นำเพื่อทำหน้าที่ในการนำกลุ่มไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ในกรณีของการเมืองภาคพลเมืองก็เช่นเดียวกัน ผู้นำกลุ่มการเมืองภาคพลเมืองมักเป็นผู้ที่ประสบปัญหาดังกล่าวโดยตรงหรือเป็นผู้ที่มีจิตสาธารณะ เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชนโดยอาจมีหรือไม่มีตำแหน่งเป็นทางการก็ได้ กล่าวได้ว่า ผู้นำที่ประสบความสำเร็จต้องมีความมุ่งมั่น ตั้งใจและเสียสละเนื่องจากการขับเคลื่อนของภาคพลเมืองมักมีปัญหาอุปสรรคจากทั้งภายในและภายนอกชุมชนตลอดจนใช้ระยะเวลายาวนานในการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

3. ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในยุคของโลกแห่งข้อมูลข่าวสารเช่นทุกวันนี้ การไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ต้องอาศัยข้อมูลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับ

เรื่องดังกล่าวให้มาก การรู้และเข้าใจถึงประเภทของข้อมูล และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แม่นยำ นำเชื่อถือจึงเป็นสิ่งที่บุคคลในการเมืองภาคพลเมืองต้องรู้และเข้าใจ การต่อสู้โดยปราศจากข้อมูลไม่อาจนำไปสู่ความสำเร็จในการต่อสู้ทางการเมืองได้ นอกจากนี้ การมีช่องทางรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

4. การบริหารจัดการ การบริหารจัดการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่แพ้ปัจจัยด้านผู้นำ และข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารจัดการเป็นการทำให้ทรัพยากรที่การเมืองภาคพลเมืองมีอยู่ เกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ ในทางกลับกัน หากกลุ่มการเมืองขาดการบริหารจัดการที่ดีก็จะทำให้พลังของกลุ่มลดน้อยถอยลงจนขาดพลังในการขับเคลื่อนกลุ่มต่อไปได้และล้มเหลวในที่สุด

5. เครือข่าย ในปัจจุบันนี้ ความเป็นเครือข่าย (networking) นับเป็นสิ่งสำคัญในการหลอมรวมพลังของกลุ่มต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน การขับเคลื่อนของกลุ่มการเมืองภาคพลเมืองโดยลำพังอาจใช้เวลานานในการบรรลุเป้าหมายหรืออาจไม่สำเร็จเลยก็ได้ แต่หากขับเคลื่อนโดยอาศัยเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชนท้องถิ่นก็เป็นการช่วยเสริมพลังให้กับกลุ่มการเมืองนั้นในการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

6. การสื่อสาร การสื่อสารระหว่างกันภายในกลุ่ม และการสื่อสารกับกลุ่มอื่นหรือกับสาธารณะนับเป็นสิ่งที่ช่วยหนุนเสริมให้การขับเคลื่อนของกลุ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้น การสื่อสารแบบหลายช่องทาง (multi-communication) เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายช่องทางทั้ง แนวนอนและแนวตั้ง อาทิ ภายในกลุ่ม ระหว่างกลุ่ม และสาธารณะ เป็นต้น การสื่อสารเป็นการทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การสร้างความเห็นอกเห็นใจซึ่งล้วนแปรเป็นพลังให้กับการเมืองภาคพลเมืองทั้งสิ้นซึ่งการขับเคลื่อนของกลุ่มการเมืองภาคพลเมืองต้องตระหนักถึงความสำคัญของการสื่อสารให้มากเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม

7. จิตสาธารณะ และความเชื่อมั่นในพลังอำนาจ ในแง่ของปัจเจกบุคคลที่มาร่วมกันเป็นกลุ่มการเมืองภาคพลเมือง ต้องมีจิตสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญเป็นครั้งแรก ๆ จิตสาธารณะ (public consciousness) ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า สำนึกหรือความคิดที่จะทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ให้แก่สังคม หรือคนทั่วไป (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2554) จิตสาธารณะเป็นสิ่งที่อยู่ลึกในจิตใจคน ซึ่งการที่คนจะมีจิตสาธารณะได้ต้องเป็นคนที่มีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อสังคมควบคู่กัน การมีจิตสาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถสร้างให้มีขึ้นในแต่ละปัจเจกบุคคลได้หากมีการอบรมกล่อมเกล่าที่เหมาะสม อาทิ การสร้างวินัย และความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น การมีเมตตาต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า หรือด้อยกว่า การไม่เบียดเบียนผู้อื่น การยึดหลักพอเพียงในการดำรงชีวิต เป็นต้น

สำหรับบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นที่สำคัญในขั้นนี้ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน การปรึกษาหารือประเด็นสาธารณะใน

ชุมชนท้องถิ่น การเสนอความคิดเห็น/ความต้องการต่อองค์กรบริหารท้องถิ่น การกำกับตรวจสอบ
องค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งหากภาคพลเมืองสามารถมีบทบาทดังกล่าวได้อย่างเข้มแข็งย่อมนำมาสู่
ประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมในที่สุด

นิยามศัพท์

การเมืองภาคพลเมืองในที่นี้ หมายถึง การที่ประชาชนที่มีความตื่นรู้ ได้มีส่วนร่วมทาง
การเมืองในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในชุมชนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยการร่วมรับรู้ ร่วม
แสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมตัดสินใจ และร่วมกำกับตรวจสอบ

การปฏิรูป หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นภายใต้โครงสร้างหลักที่
เป็นอยู่ โดยเน้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบภายในให้มีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วน
ต่าง ๆ มากขึ้น

การเมืองการบริหารท้องถิ่น หมายถึง การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อจัดสรร
ทรัพยากรของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่
กฎหมายบัญญัติ และการกำกับ ตรวจสอบ โดยการเมืองและการบริหารมีความสัมพันธ์กันในเชิง
นโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย และเป็นการเมืองการบริหารท้องถิ่นในระดับของเทศบาลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อจำกัดการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้มีระยะเวลา 10 เดือน ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับสภาองค์กรชุมชน
ตำบลและสภาพัฒนาการเมืองโดยสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นองค์กรภาคพลเมืองที่จัดตั้งตาม
พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ. 2551 สภาองค์กรชุมชนตำบลประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ
ในชุมชนท้องถิ่นที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อขับเคลื่อนประเด็นตามความสนใจและผลประโยชน์ของกลุ่ม
ร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล และสภาพัฒนาการเมืองซึ่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้
ที่มีประสบการณ์ตรงกับการเมืองภาคพลเมืองในระดับพื้นที่

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้มีแนวทางการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นที่ชัดเจน
2. ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องเช่น สภา
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เป็นต้น
3. ได้มีแนวทาง เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองให้กับระบอบการเมือง
การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในอนาคต

4. ได้มีการผลิตเอกสารทางวิชาการของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเผยแพร่ต่อสาธารณชน
5. ได้มีองค์ความรู้อันจะให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรบริหารท้องถิ่น ประชาชน และประเทศชาติต่อไป

