

ทำที่และพฤติกรรมการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์

ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์ *

I คำนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ วิธีการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุดประการหนึ่ง นั่นก็คือการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับท้องถิ่นต่างๆ ดำเนินการปกครองตนเอง (Self—Government) ในหลักการของการปกครองตนเองนั้นเป็นการให้ความอิสระ (Autonomy) แก่ประชาชนที่จะกำหนดโชคชะตาของตนเอง กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีความอิสระในการกำหนดนโยบายทางการเมือง (Local politics) เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองและในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง ก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของท้องถิ่น (Local Administration) ของตนเองด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกยุคทุกสมัยได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่น โดยได้พยายามจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปต่างๆ ขึ้นถึง 4 รูปใหญ่ๆ ด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นออกถึง 4 รูปดังกล่าวนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว ยังมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันเพื่อฝึกฝนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

กล่าวโดยทั่วไป การจัดรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 รูปดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในลักษณะที่แตกต่างกันตามรูปแบบดังกล่าวด้วยคือ ตั้งแต่ในรูปแบบที่ให้มีส่วนในการปกครองน้อยที่สุดจนถึงมากที่สุด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง

* ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์ ร.ม. (เกียรตินิยม) จุฬา. ร.ม. (จุฬา) วิทยาการโต กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

บทความนี้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ผู้เขียนใช้ประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์" เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาสำหรับปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

หลักของความสามารถของประชาชนแต่ละท้องถิ่นในการที่จะปกครองตนเอง และหลักการฝึกฝนเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ในบรรดารูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูป อาจกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะในแง่ของการกำหนดนโยบายหรือระบบนิติบัญญัติ องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นได้มีการกำหนด ให้มีบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาจากประชาชนเพียง 4 คน ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการสุขาภิบาล ส่วนในแง่ของการบริหาร ฝ่ายบริหารสุขาภิบาลก็ถูกกำหนดให้ดำเนินการ โดยข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการแทนทั้งสิ้น ทั้งนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าในค่านิตินัยแล้วโอกาสของการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในรูปแบบสุขาภิบาลนี้มีอยู่น้อยมาก

ส่วนในค่านิตินัยนั้น จำนวนตัวแทนของประชาชนเพียง 4 คน ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการอยู่แล้วนั้น ยิ่งปรากฏว่าโอกาสในการที่จะแสดงความคิดเห็นก็มักจะมีน้อยอยู่ด้วย ทั้งนี้เพราะถูกบดบังโดย “ภาวะครอบงำ” บางอย่าง ดังเช่นกรณีการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลตัวแทนของประชาชน 4 คนนั้นมักจะไม่น่าจะกล้าโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นคัดค้านกรรมการสุขาภิบาลอื่นที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หรือโดยแต่งตั้งเพราะมีฐานะเป็นข้าราชการอยู่ในตัว ฉะนั้นจึงอาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการปกครองแต่อย่างใดเลย การปกครองนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “การปกครองภูมิภาคจำบัง”¹ ซึ่งหมายถึงเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงในรูป (Form) หรือในนามเท่านั้น แต่ในพฤติกรรมแท้จริงแล้วเป็นการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาแอบแฝงอยู่ในรูปแบบดังกล่าว

เมื่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการจัดให้มีการปกครองในรูปแบบนี้ขึ้นได้ ฉะนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ไม่ควรจะปล่อยให้สภาพอย่างนี้ได้ตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะพิจารณาในแง่ของการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ยังมีมากขึ้นทุกที ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นตลอดจนแนวนโยบายในการพัฒนาการเมืองในระดับชาติซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้

¹ ชวงศ์ ฉาบบุตร, การวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์, 2510), หน้า 10

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาภิบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีผู้ศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับองค์กรนี้หลายท่านได้ให้ข้อคิดเห็นในการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้หลายประการ ดังเช่น เสนอให้มีการยุบเลิกองค์กรนี้เสีย เพราะไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นได้ หรือให้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการสภาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้มีจำนวนเท่า ๆ กับจำนวนที่ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งหรือให้คงรูปการปกครองแบบเดิมไว้แต่ให้มีเจ้าหน้าที่ประจำที่จะรับผิดชอบในด้านการบริหารขององค์กรนี้โดยเฉพาะ จากข้อคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นต้องนับว่าเป็นแนวความคิดที่ดีสำหรับการที่ได้พยายามคิดจะแก้ไขปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ให้ดียิ่งขึ้น แต่ปัญหามีอยู่ว่า ขณะนี้ยังมีหลักฐานข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า ถ้าจะแก้ไขตามสิ่งที่ได้เสนอมานั้นจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุดแล้วหรือไม่

✓ สำหรับในทรรศนะของผู้เขียนนั้น การปกครองท้องถิ่นที่จะมีความสำเร็จตามเป้าหมายของการปกครองในรูปแบบนี้ได้ ส่วนสำคัญที่สุดขึ้นอยู่กับ การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนและการที่ประชาชนจะเข้าหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองนั้น ควรจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นปัญหาที่จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยกันในข้อเท็จจริงเหล่านี้ให้ถ่องแท้เป็นที่ประจักษ์กันเสียก่อน ประเด็นปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่อาจเชื่อมั่นได้อย่างสนิทใจว่าสาเหตุเกิดจากประชาชนยังไม่รู้ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจการปกครองตนเอง ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากความเคยชินต่อการปกครองแบบดั้งเดิมหรืออาจจะเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลหยิบยื่นให้กับประชาชนและประชาชนยังไม่เกิดความรู้ความเข้าใจต่อรูปการปกครองนี้แต่อย่างใดเลย ถ้าหากข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยเหตุผลดังกล่าว ความจำเป็นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์กรสภาภิบาลก็ต้องดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องต้องกันตามข้อเท็จจริงที่ได้ค้นพบข้างต้น แต่ถ้าหากเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับที่กล่าวมา คือตัวประชาชนเองพอจะมีความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเองดีพอสมควรอยู่แล้ว แต่พฤติการณ์จากรูปแบบการปกครองสภาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่นี้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สนใจและไม่เลื่อมใสในศรัทธา จนในที่สุดเป็นเหตุให้ไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ เพราะเห็นว่าไม่ก่อประโยชน์อันใด เป็นต้น ฉะนั้นถ้าหากข้อเท็จจริงเป็นไปในลักษณะหลังนี้ ความจำเป็นแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์กรสภาภิบาลก็ต้องดำเนินการไปในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งจะต้องแตกต่างกับลักษณะแรกของข้อเท็จจริงที่ค้นพบ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

จากปัญหาที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ
 สุขาภิบาลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงใคร่อยากรู้ถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหานี้ว่า

1. การที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุขาภิบาลนี้จะมี
 สาเหตุเนื่องมาจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการที่จะปกครองตนเองใช่หรือไม่
2. การที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุขาภิบาลนี้ถ้า
 หากว่าสาเหตุไม่ใช่ในกรณีแรกแล้ว จะมีสาเหตุเนื่องมาจากการจัดรูปแบบของการปกครองของ
 สุขาภิบาลในขณะนี้ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนใช่หรือไม่

สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

จากวัตถุประสงค์ 2 ข้อดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอตั้งสมมติฐานไว้เป็นการทดสอบในการ
 ศึกษาวิจัยเรื่องนี้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การที่ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครอง
 แบบสุขาภิบาลเท่าที่ควรนั้น เกิดจากมูลเหตุใหญ่คือ ความไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเอง
 เป็นประการสำคัญ
2. การที่ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลเกิด
 จากความเคยชินต่อการปกครองระบบดั้งเดิม และไม่เคยชินต่อรูปแบบการปกครองสุขาภิบาลที่
 รัฐบาลหยิบยื่นให้
3. การที่ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล
 เกิดจากการจัดรูปแบบของการปกครองในรูปลักษณะเท่าที่เป็นอยู่นี้ ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้
 ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเท่าที่ควร

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแบบ
 สุขาภิบาลนี้ ถ้าจะทำการศึกษาเพื่อที่จะทราบปัญหาข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว มีความจำเป็นต้อง
 ทำการศึกษาศูขาภิบาลทั้งหมดหรืออย่างน้อยก็ต้องเลือกกลุ่มตัวอย่างสุขาภิบาลต่างๆ ขึ้นมาเป็น
 ตัวแทนสำหรับการศึกษาวิจัยจำนวนมากแห่งพอสมควร ซึ่งการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้จะต้อง

ทำเป็นโครงการที่ใหญ่มาก ต้องใช้กำลังเงิน กำลังคน และระยะเวลาเป็นจำนวนมาก จึงจะสามารถทำสำเร็จได้ ฉะนั้นการที่จะทำโครงการวิจัยขนาดใหญ่ดังกล่าวจึงควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันทางวิชาการหรือหน่วยราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ สำหรับผู้เขียนเองนั้นการทำโครงการวิจัยขนาดใหญ่ดังกล่าวเป็นเรื่องเกินกำลังความสามารถที่จะเป็นการวิจัยในแง่ส่วนบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม การวิจัยปัญหาเรื่องนี้อาจจะทำได้ในอีกลักษณะหนึ่ง คือการเลือกศึกษาวิจัยเป็นกรณี (Case study) เฉพาะสถาบันไป โดยลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณีนี้สามารถทำการศึกษาคำปัญหาได้อย่างละเอียดลึกซึ้งและครบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้ทั่วถึง ซึ่งเป็นการช่วยให้สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันเป็นแก่นแท้ของปัญหาได้ทางหนึ่ง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกศึกษาปัญหาเฉพาะกรณีกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลในลักษณะของการศึกษาปัญหาเฉพาะกรณีนั้นนับว่าเป็นการเหมาะสมในทางวิชาการอยู่พอสมควรทีเดียว ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับวิธีการเลือกกรณีที่จะทำการศึกษาวิจัยเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ ถ้าสามารถเลือกกรณีที่เหมาะสมแล้ว การศึกษาเฉพาะกรณีนี้ไม่เพียงแต่จะสามารถทำให้เห็นภาพในเรื่องที่ต้องการได้อย่างชัดเจนเท่านั้น ยังอาจจะสามารถช่วยให้มองเห็นภาพข้อเท็จจริงในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั่วไปได้พอสมควรอีกด้วย

ในที่นี้ผู้เขียนได้เลือกสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นกรณีที่จะทำการศึกษาวิจัยโดยพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการที่ 1 สุขาภิบาลพุทไธสง ถ้าพิจารณาในแง่ของรายได้แล้ว เป็นสุขาภิบาลที่อยู่ในขนาดกลางแต่ค่อนข้างเล็ก ซึ่งเป็นสุขาภิบาลที่มีลักษณะเหมือน ๆ กับสุขาภิบาลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในประเทศไทย แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่ของจำนวนประชากรในเขตสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลพุทไธสง ก็เป็นสุขาภิบาลที่อยู่ในขนาดกลางอีกเช่นกัน การเลือกสุขาภิบาลขนาดกลางขึ้นเป็นเขตสำหรับการศึกษาวิจัยย่อมเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะเลือกสุขาภิบาลขนาดใหญ่ที่สุดหรือเล็กที่สุด เพราะจะสามารถทำให้มองเห็นภาพปัญหาของสุขาภิบาลโดยทั่ว ๆ ไปได้ถูกต้องกว่าเลือกขนาดใหญ่ที่สุดหรือเล็กที่สุด

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในการเก็บข้อมูลเพื่อที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้แล้วยังปรากฏว่าการเลือกสุขาภิบาลพุทไธสงนี้ มีความสะดวกและง่ายต่อการที่จะทำการศึกษาวิจัยได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง ทั้งนี้เพราะผู้เขียนเคยเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ในอำเภอนี้ และได้มีโอกาสคลุกคลีอยู่กับงานที่นั่นด้วย

วิธีการศึกษาวิจัย

สำหรับวิธีการที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยนั้น ผู้เขียนใช้การวิจัยสนาม (Field Research) เป็นหลักของการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งมีแนวคำถามสัมภาษณ์ (Interview Schedule) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการและการสัมภาษณ์ ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วที่อยู่ในเขตสุขภาพเป็นหลักของการวิจัยโดยการสุ่มตัวอย่าง แบบวิธี Systematic Selection ซึ่งวิธีนี้นิยมใช้ในกรณีที่มีรายชื่อประชากรเรียงลำดับตัวเลขแล้ว วิธีการเลือกชั้นแรกผู้เขียนได้นำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งของราษฎรในเขตสุขภาพพุทไธสง เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 มาเรียงลำดับตัวเลขตั้งแต่ 1-3083 คน ในจำนวนนี้ผู้เขียนได้ตกลงเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการศึกษา 10% เท่ากับจำนวน 308 คน ซึ่งหมายความว่า จะสอบถามทุก ๆ 10 คน ชั้นต่อมาจึงได้สุ่มตัวอย่างจาก 1-10 เมื่อได้เลขตัวไหนแล้วก็จะบวกด้วย 10 ซึ่งเป็นช่วงห่าง (Interval) และเป็นค่าคงที่ (Constant) เช่น สุ่มได้เลข 3 ประชากรที่คัดเลือกก็คือหมายเลข 3, 13, 23, 33 เช่นนี้เรื่อย ๆ ไปจนครบจำนวนที่ต้องการ

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ลงมือเก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์ดังกล่าว ระหว่างวันที่ 10-15 ธันวาคม 2512 รวม 15 วัน ใช้ผู้สัมภาษณ์ทั้งหมด 8 คน ซึ่งผู้เขียนได้ความร่วมมือจากข้าราชการบนที่ว่าการอำเภอพุทไธสง เป็นข้าราชการแผนกการปกครอง 5 คน แผนกเกษตรอำเภอ 2 คน และแผนกอนามัย 1 คน นับว่าผู้สัมภาษณ์ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสุขภาพพอสมควร สำหรับกำหนดเวลาในการสัมภาษณ์นั้น เฉลี่ยผู้ถูกสัมภาษณ์ 1 คน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง และเจ้าหน้าที่ผู้สัมภาษณ์ได้ออกไปสัมภาษณ์ถึงบ้านของราษฎรกลุ่มตัวอย่างทุกราย ผู้เขียนเชื่อว่าบรรดาความคิดเห็นหรือความรู้ความเข้าใจที่ประชาชนตอบมานั้น ประชาชนได้แสดงออกด้วยความจริงใจและเชื่อถือได้เป็นอย่างดี เพราะปรากฏว่าประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความร่วมมือ เป็นอย่างดียิ่ง และก่อนลงมือสัมภาษณ์ได้ทำการทดสอบแบบสอบถาม (Pretest) ถึง 2 ครั้ง หลังจากทดสอบแล้วทุกครั้งได้มีการรวมกลุ่มสัมมนาในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้สัมภาษณ์ทุกคน เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในแบบสอบถาม ส่วนการคำนวณตัวเลขจากข้อมูล ผู้เขียนได้อาศัยเครื่องมือคิดเลขของสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จึงเชื่อได้ว่ามีส่วนผิดพลาดน้อยที่สุด

II ทำที่และพฤติกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

ตามแนวความคิดของ Bromage, Almond และ Coleman ที่ได้แสดงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น มีหลักในเรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้² คือ การเรียนรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการเมือง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์และการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารรับรู้และนำไปปฏิบัติ จากหลักเรื่องใหญ่ ๆ ดังกล่าวผู้เขียนจะเสนอรายละเอียดและวิเคราะห์ภายใต้หลักในแต่ละเรื่องไป โดยก่อนที่จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดนั้น จะขอกล่าวถึงคุณสมบัติบางอย่างของผู้ให้ข้อมูลหรือตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์เสียก่อนทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานในความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะสภาพของผู้ที่ให้ข้อมูลในที่นี้ว่า มีคุณสมบัติโดยทั่ว ๆ ไปอย่างไรบ้าง

คุณสมบัติของตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์

ตามแผนกำหนดการเกี่ยวกับตัวอย่าง (Sample design) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในเรื่องวิธีการศึกษานั้น ได้กำหนดว่าจะใช้จำนวนตัวอย่าง 10% ของประชากร ซึ่งเท่ากับจำนวน 308 คน แต่เมื่อผู้เขียนลงมือเก็บข้อมูลจริง ๆ ในสนามระหว่างวันที่ 10-25 ธันวาคม 2512 ปรากฏว่าสามารถสัมภาษณ์ได้ 300 คน ขาดไป 8 คน ซึ่งจำนวนที่ขาดไป 8 คนนี้เป็นเพราะหาตัวบุคคลที่จะสัมภาษณ์ไม่พบ อันเนื่องจากการย้ายไปอยู่ในถิ่นอื่นบ้างและติดธุระไม่อยู่ในท้องที่ในขณะที่ผู้เขียนลงมือเก็บข้อมูลบ้าง ทุกรายก็ตามจำนวนที่ได้มา 300 คนนี้ แม้จะผิดพลาดไปจากแผนการที่กำหนดไว้เดิมก็ตาม แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อย จำนวนที่ได้มา มากพอสมควรและใกล้เคียงกับแผนที่กำหนดไว้เดิมด้วย เพราะฉะนั้นปัญหาเรื่องการใช้จำนวนตัวอย่าง 300 คน ที่ได้มานั้น จึงถือได้ว่าเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับการใช้เป็นตัวแทนในการวิเคราะห์

ในจำนวนตัวอย่าง 300 คนนี้ ถ้าจะจำแนกตามเพศแล้วก็ปรากฏว่าเป็นชายเสีย 64% และเป็นหญิง 36% โดยเป็นผู้ที่มีอายุอยู่ในวัยกลางคน (30-49 ปี) เสียส่วนใหญ่คือ 67% ส่วนผู้ที่อยู่ในวัยรุ่นและวัยชราอันมีจำนวนใกล้เคียงกันก็จะพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

² ผู้ที่สนใจรายละเอียดในเรื่องนี้พิจารณาได้จาก Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration* (New York: Appleton-Century Crofts Inc., 1950) และ Gabriel A. Almond and James S. Coleman, (eds.), *The Political of the Development Areas* (Princeton University Press, 1960).

ตารางที่ 1
แสดงอายุของตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์

อายุ	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300 คน)
20-29	15.67
30-39	46.67
40-49	20.33
50-59	10.33
60-69	5.00
70 ปีขึ้นไป	2.00

สำหรับการศึกษานั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่คือ 62.33 % เป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ส่วนจำนวนที่มีมากรองลงมาคือผู้ไม่จบประถม 4 และไม่เคยได้เข้าศึกษาเลยซึ่งมีจำนวนถึง 28.34% ผู้ที่ได้รับการศึกษาระดับสูงขึ้นไปนั้นมีจำนวนน้อยมาก ดังจะพิจารณารายละเอียดได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2
แสดงการศึกษาของตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์

ระดับการศึกษา	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300 คน)
ไม่เคยเข้าเรียน	9.67
ไม่จบ ป. 4	18.67
จบ ป. 4	62.33
ป. 5-ป. 7 (ม. 1-ม. 3 เก่า)	2.67
ม.ศ. 1-ม.ศ. 3 (ม. 4-ม. 6 เก่า)	2.67
เตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า	1.67
อนุปริญาหรือเทียบเท่า	1.33
ปริญญาตรีขึ้นไป	—
อื่น ๆ	1.00

ส่วนอาชีพนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่ คือ 87.67 % มีอาชีพทางเกษตรกรรม โดยอาชีพอื่น ๆ มีจำนวนน้อยมาก จึงจะพิจารณารายละเอียดได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3
แสดงอาชีพของตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์

อาชีพ	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300คน)
นักศึกษา	0.67
ข้าราชการ	2.33
เกษตรกรรม	87.67
ค้าขาย	5.00
ลูกจ้าง	0.67
แม่บ้าน	2.33
กรรมกร	0.67
ไม่มีอาชีพ	—
อื่น ๆ	0.67

ในบรรดาตัวอย่าง 300 คนนี้ ปรากฏว่าเป็นคนทั้งที่เดิมเสียเกือบทั้งหมด คือเป็นคนที่เกิดในเขตสุขาภิบาล ถึง 87 % และเกิดนอกเขตสุขาภิบาลแต่อยู่ในเขตอำเภอพุทไธสง 7.64 % นอกนั้นเป็นคนที่เกิดในอำเภออื่น ๆ แต่อยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ 2.33 % ส่วนคนที่เกิดในท้องที่จังหวัดอื่น ๆ แล้วอพยพเข้ามาอยู่ในเขตสุขาภิบาลเพียง 3 % เท่านั้น

การเรียนรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการเมือง

การเรียนรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองนั้น นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนในประเทศที่กำลังมีการพัฒนาทางการเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตยและยังขาดการทำให้มีการปกครองตนเองของประชาชนภายในประเทศนั้น ๆ จะต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงความคิดและความเชื่อ (ideas and beliefs) เดิมของคนให้สอดคล้องกับเป้าหมายและความจำเป็นของรูปแบบการปกครองที่กำลังมุ่งพัฒนาไป สิ่งที่ประชาชนจะต้องเริ่มเรียนรู้เป็นพื้นฐานเบื้องต้นแรก ที่ผู้เขียนเห็นควรนำมาเสนอวิเคราะห์ในที่นี้ก็คือ เรื่องความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่เกี่ยวกับการ

ปกครองท้องถิ่นและการปกครองแบบสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับประชาชน

ความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางก็ดี หรือรัฐบาลท้องถิ่นก็ดี ต่างก็มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือในการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองแทนประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ภายใต้การปกครองระบอบนี้ประชาชนจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐ และในฐานะที่เป็นประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องความรู้ความเข้าใจในสิทธิของการเป็นคนไทย ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 68 % ตอบว่าไม่ทราบว่าตนมีสิทธิอะไรบ้าง การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนนั้น นับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งที่สำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะกลไกทางการเมืองต่าง ๆ ภายใต้ระบอบนี้ไม่ว่าจะเป็นกลไกทางการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ย่อมไม่อาจดำเนินการ (dysfunction) ให้สอดคล้องกับคําสั่งตามระบบการปกครองได้ ส่วนประชาชนที่ทราบว่าตนมีสิทธินั้นมีจำนวน 32 % และได้ให้คำตอบเกี่ยวกับสิทธิของตนในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4

แสดงความรู้ความเข้าใจในสิทธิของประชาชน

ความรู้ความเข้าใจในสิทธิของประชาชน	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 96 คน)
1. ขอความช่วยเหลือจากทางราชการ	75.00
2. สิทธิในการประกอบอาชีพ	21.88
3. สิทธิในการเลือกตั้ง	29.17
4. สิทธิในการร้องเรียนต่าง ๆ	12.50
4. อื่น ๆ	3.12

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ 75 % (ของคำตอบทั้งหมด) เห็นว่าตนมีสิทธิขอความช่วยเหลือจากทางราชการ การที่ประชาชนมีทรรศนะเกี่ยวกับสิทธิในแง่

ของการขอความช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจพิจารณาได้ทั้งสองทาง ทางหนึ่งคือประชาชนคิดว่ารัฐบาลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อตนในฐานะที่เป็นรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย และอีกทางหนึ่งคือ ประชาชนคิดว่ารัฐบาลนั้นเป็นเสมือนบิดา (Paternal government) ที่จะคอยให้ความคุ้มครองปกป้องและมีเมตตาต่อบุตร การที่ประชาชนจะมองรัฐบาลเป็นไปในแง่หนึ่งแง่ใดดังกล่าวข้างต้นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบปกครอง ซึ่งผู้เขียนยังไม่อาจจะสรุปได้ในขณะนี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณากันอีกต่อไป เมื่อกล่าวถึงเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการปกครองสำหรับความเห็นในเรื่องสิทธิการระกอบอาชีพกั กั การเลือกตั้ง กั และการร้งเรียนต่าง ๆ กั นับว่าเป็นความเข้าใจในสิทธิของการเป็นพลเมืองอย่างถูกต้องทีเดียว แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนผู้ที่ไม่ทราบดังกล่าวแล้วยังนับว่าเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นเอง

นอกจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิอะไรแล้ว ยังปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 68% ก็ไม่ทราบว่าตนมีหน้าที่อะไรด้วย ส่วนผู้ที่ตอบว่าทราบนั้นมีเพียง 32% และในบรรดาจำนวน 32% นี้ ส่วนใหญ่ 85.41% (ของคำตอบทั้งหมด) เข้าใจหน้าที่ของตนในลักษณะที่ต้องช่วยเหลือทางราชการและเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ทางราชการ ซึ่งแสดงถึงการมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่แบบการยอมรับอำนาจทางการปกครองมากกว่าที่จะคิดว่าตนเป็นเจ้าของแห่งอำนาจ และการยอมรับอำนาจทางการปกครองนี้ยังมีลักษณะที่เน้นถึงการให้ความเคารพต่อผู้ปกครองและกฎหมายที่ให้อำนาจการปกครอง ส่วนหน้าที่ที่ถือว่าสำคัญในการเป็นพลเมืองแห่งรัฐนั้นก็คือนำที่ในการเสียภาษี ปรากฏว่ายังมีความเข้าใจในหน้าที่นี้อยู่ น้อยมาก ดังจะพิจารณารายละเอียดได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5

แสดงความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของประชาชน

ความเข้าใจในหน้าที่ของประชาชน	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 96 คน)
1. ช่วยเหลือทางราชการ	53.12
2. เคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง	17.71
3. เชื้อกฟิ่งเจ้าหน้าที	32.29
4. เป็นพลเมืองดี	4.17
5. เสียภาษีอากร	27.08
6. เป็นทหาร	3.12
7. อื่น ๆ	1.04

สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในฐานะที่เป็นประชาชนในเขตสุขาภิบาลก็เช่นเดียวกัน ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ต่างก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน กล่าวคือ ประชาชน 32.33% ไม่ทราบว่าตนควรมีสติธิ์อย่างไร และอีก 75.67% ไม่ทราบว่าตนมีหน้าที่อะไร เพราะฉะนั้นในที่นี้จึงสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระบบสุขาภิบาลของประชาชนนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะพื้นฐานแห่งความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนดังได้กล่าวมานั้นเป็นเครื่องชี้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครอง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การพัฒนาให้ประชาชนมีทักษะและคุ้นเคยต่อระบบการปกครองของประเทศไทยต่อกลไกทางการบริหารที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลนับว่าเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้หมายความว่าแม้ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบกลไกทางการปกครองแล้ว ก็ย่อมจะขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปส่วนหนึ่ง อันจะเป็นผลให้การมีส่วนร่วมในการปกครองบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามคัลลองของระบบที่ตั้งใจไว้ในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม การวัดความสามารถของประชาชนในเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองนี้ อาจะวัดได้ทั้งในแง่ที่เป็นความรู้สึกรู้สึกนึกคิดและในแง่พฤติกรรมที่แสดงออกโดยอาจจะกระทำอย่างละเอียดลึกซึ้งหรืออย่างกว้าง ๆ ก็ได้ สำหรับในที่นี้ผู้เขียนเห็นควรที่จะวัดทั้งในแง่ความรู้สึกรู้สึกนึกคิดและแง่พฤติกรรมโดยจะกระทำการวัดอย่างกว้าง ๆ เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงโดยทั่ว ๆ ไป! และจะกระทำการวัดอย่างละเอียดลึกซึ้งอีกครั้งหนึ่งเมื่อก้าวถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและสุขาภิบาลในตอนต่อไป

จากการสอบถามถึงความรู้ความเข้าใจในคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นการตอบอย่างง่าย ๆ ที่สุดในเมืองแรกจากคำถามว่าเคยได้ยินคำนี้หรือไม่ ก็ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 64.67% ตอบว่าไม่เคยได้ยินคำนี้มาก่อนเลย และเมื่อถามถึงนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎร ชื่อว่าอะไร ก็ปรากฏว่าส่วนใหญ่ 32% ไม่ทราบว่าใครเป็นนายกรัฐมนตรี และส่วนใหญ่ 95% ไม่ทราบว่าใครเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร จากข้อเท็จจริงของความสามารถในการตอบคำถามง่าย ๆ ข้างต้นนี้ ก็พบที่จะสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบกลไกการปกครองหรือการบริหารประเทศ

การวัดความรู้ความเข้าใจในระบบกลไกการปกครองหรือการบริหารประเทศดังกล่าว เป็นการวัดในระดับสูงซึ่งอาจจะห่างไกลจากพฤติกรรมของการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงในชีวิตประจำวัน ทั้งนี้ผู้เขียนจึงได้ใช้คำถามอีกประเภทหนึ่งที่มุ่งวัดความรู้ความเข้าใจของประชาชนจากพฤติกรรมของการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเป็นประจำกับหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน เพื่อที่จะทราบว่า มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแค่ไหนเพียงใดในการติดต่อกับหน่วยงานในท้องถิ่น

ตารางที่ 6

แสดงความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อหน่วยงานในท้องถิ่น

ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการติดต่อ หน่วยงานในท้องถิ่น	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300 คน)		
	ตอบถูก	ตอบผิด	ไม่ทราบ
1. สะพานทางไปบ้านท่านชำรุดอยากให้ทางการซ่อมให้	82.00	57.33	10.67
2. ขอบเขตทะเบียนสมรส	70.33	14.00	15.67
3. อยากให้ทางการมาชงของขยะมูลฝอยหน้าบ้าน	43.67	30.67	25.66
4. ต้องการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน	42.67	29.00	28.33
5. ต้องการขออนุญาตฆ่าสัตว์	27.33	38.67	34.33
6. ต้องการเปลี่ยนชื่อกศกุล	65.67	14.00	20.33
7. การเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน	31.00	43.67	25.33
8. บัตรแจ้งเวรตำรวจผู้ร้ายลักทรัพย์	79.00	20.33	1.00
9. การขออนุญาตให้เลี้ยงโฆษณา	21.33	50.67	28.00
10. ต้องการคัดสำเนาทะเบียนบ้าน	77.34	5.33	17.33

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องผูกพันกันอยู่โดยตรงตลอดเวลาก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความเข้าใจผิดพลาด หรือไม่รู้ไม่เข้าใจในบริการของหน่วยงานทางอำเภอเกี่ยวกับหน่วยงานสุขาภิบาลอยู่ ดังเช่นเรื่องการซ่อมสะพาน การขนขยะมูลฝอย การขออนุญาตฆ่าสัตว์ การเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน และการขออนุญาตให้เลี้ยงโฆษณา เป็นต้น สาเหตุที่ประชาชนไม่มีความเข้าใจหรือเข้าใจผิดพลาดนั้น เกิดจากหน่วยงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นองค์การทางปกครองท้องถิ่นมิได้แยกตัวเองออกจากหน่วยงานอำเภอ กล่าวคือประชาชนเมื่อจะมาติดต่องานในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลก็ต้องขึ้นที่อำเภอ จึงเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นงานของอำเภอ ทั้ง ๆ ที่ตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นองค์การท้องถิ่น และยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานขององค์การสุขาภิบาลคือ เจ้าหน้าที่อำเภอซึ่งเป็นผู้ราชการนั่นเอง จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มพูนความไม่เข้าใจหรือเข้าใจผิดพลาดให้มากยิ่งขึ้น เรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของการจัด

องค์การ และระบบการบริหารขององค์การสุขภาพเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และถ้าหากจะมีการแก้ไของค์การสุขภาพเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นแล้ว เรื่องนี้ก็จะเป็นประเด็นที่ควรอยู่ในการพิจารณาด้วย รายละเอียดข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอไว้ในตอนสรุปของเรื่องนี้

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองระบบสุขภาพ

ในตอนที่แล้วมา ได้เสนอให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ซึ่งเป็นการเสนอในลักษณะทั่ว ๆ ไป ในที่นี้จะขอเสนอถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองระบบสุขภาพที่เป็นวัตถุประสงค์โดยตรงของการศึกษาวิจัยในที่นี้อย่างละเอียดลึกซึ้งลงไป

จากการสัมภาษณ์ประชาชนว่าเคยได้ยินคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หรือไม่ ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 81.33% ไม่เคยได้ยินคำนี้มาก่อนเลย และก็ไม่เข้าใจว่าสุขภาพนั้นคืออะไร โดยมีจำนวนผู้ที่ตอบว่าไม่ทราบหรือตอบผิด (คือตอบว่าเป็นที่ว่าการอำเภอ) รวมถึง 75% ส่วนผู้ที่เข้าใจถูกต้องว่าเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่งนั้นมีเพียง 25% เท่านั้นเอง ขณะเดียวกันเมื่อถามถึงประธานกรรมการสุขภาพส่วนใหญ่ 77.33% ไม่ทราบว่าใครเป็นประธานกรรมการสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถามถึงกรรมการสุขภาพว่ามีประเภทใดบ้าง ก็ปรากฏว่า 50.33% ตอบว่าไม่ทราบ และ 40.00% ตอบผิด ส่วนผู้ที่ตอบถูกนั้นมีเพียง 9.67% เท่านั้นเอง เมื่อรวมผู้ที่ไม่ทราบและผู้ที่ยังตอบผิดเข้าด้วยกันแล้ว ก็จะปรากฏว่ามีจำนวนถึง 90.33% ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรรมการสุขภาพเลย ดังนั้น คำถามที่ละเอียดลึกซึ้งลงในเรื่องต่าง ๆ เช่นจำนวนของกรรมการในแต่ละประเภท หน้าที่ของกรรมการสุขภาพ หน้าที่ของประธานสุขภาพ เป็นต้นจึงมีผู้ที่อยู่ในขอบข่ายที่จะตอบคำถามเหล่านี้เป็นจำนวนน้อยมาก และผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความสำคัญที่จะนำรายละเอียดมาเสนอให้ทราบในที่นี้ เพราะจากข้อเท็จจริงเท่าที่เสนอมานี้ก็เป็นการเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองระบบสุขภาพ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองเท่าที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ พบว่าประชาชนในเขตสุขภาพพุทธไธสงส่วนใหญ่ยังขาดการรับรู้ทางการเมือง โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ตลอดจนการปกครอง

ท้องถิ่นและรูปสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยงานทางการปกครองที่ผูกพันและใกล้ชิดกับคนที่สุจริตยังไม่มีความเข้าใจแต่อย่างใด

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในบรรดากระบวนการของการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครองของประชาชนนั้น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นับว่าเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่จะชี้แสดงถึงลักษณะสภาพของการมีส่วนร่วม ตามโครงสร้างของระบบสุขาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประชาชนมีโอกาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยวิธีการเลือกตั้งก็เฉพาะแต่การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลเท่านั้น ซึ่งก็เป็นโอกาสที่ถูกจำกัดไว้ในวงแคบ เพราะกรรมการสุขาภิบาลที่เปิดให้ประชาชนเลือกตั้งนั้นมีจำนวนเพียง 4 คน และจากข้อเท็จจริงเท่าที่เคยเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลพุทไธสงมาแล้ว 5 ครั้ง ปรากฏว่ามีประชาชนไปใช้สิทธิน้อยมาก ดังจะพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7

เปรียบเทียบสถิติของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลพุทไธสง

ตั้งแต่ปี 2500—2512

ครั้งที่	วันเลือกตั้ง	จำนวนผู้ถูกเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ไปใช้สิทธิ	ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิ	หมายเหตุ
1	8 มีนาคม 2500	10	2,007	450	22.4	ครั้งที่ 2 และ 3 เป็นการเลือกตั้งซ่อม
2	5 มิถุนายน 2501	7	2,062	378	13.4	
3	21 กรกฎาคม 2501	5	2,067	342	11.5	
4	9 มีนาคม 2505	6	2,206	191	9.00	
5	17 เมษายน 2510	8	2,932	211	7.1	

ที่มา ; จากแฟ้มเอกสารราชการของสุขาภิบาลพุทไธสง เรื่องการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล

นอกจากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลน้อยแล้วยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและทัศนคติต่อการเลือกตั้ง อันจะเป็นการแสดงถึงลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยวิธีการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสุขาภิบาลพุทโธสงว่ามีลักษณะอย่างไร และมีทัศนคติอย่างไรด้วย

ความรู้ความสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในตอนที่แล้วมา ได้กล่าวถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการปกครองของสุขาภิบาลในลักษณะทั่ว ๆ ไป ในที่นี้จะขอเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน

จากการสัมภาษณ์ของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลในครั้งที่แล้วว่ามีขึ้นเมื่อใด ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 79.00 % ไม่ทราบและผู้ที่ตอบถูกมีเพียง 4.67 % เท่านั้น การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลครั้งล่าสุดนั้นมีขึ้นเมื่อใดย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่มีความสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถามถึงเรื่องกรรมการสุขาภิบาลว่าส่วนใหญ่เป็นกรรมการ โดยการเลือกตั้งหรือโดยตำแหน่งทางราชการ ปรากฏว่ามีจำนวนที่ตอบว่าไม่ทราบ 33.33 % และตอบผิด 19.33% รวมเป็น 52.66 % ซึ่งแสดงว่าประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดีพอ รายละเอียดต่าง ๆ ในเรื่องความรู้ความสามารถของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งนี้ สามารถพิจารณาได้จากเรื่องลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและทัศนคติต่อการเลือกตั้งที่จะนำเสนอในตอนต่อไป

ลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

จากการสัมภาษณ์ประชาชนในเขตสุขาภิบาลพุทโธสง ปรากฏว่ามีประชาชนสนใจเคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาแล้ว 189 คนหรือ 63% ไม่เคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลยจำนวนถึง 111 คน หรือ 47% ในจำนวนผู้เคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งนี้ส่วนใหญ่มุ่งไปในการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร หากเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้ว ประชาชนมีความสนใจหรือเคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก และโดยเฉพาะการเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลมีผู้เคยไปใช้สิทธิเพียง 9.52% เท่านั้น ดังปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8

แสดงลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

การเลือกตั้ง	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 189 คน)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	47.65
สมาชิกสภาจังหวัด	22.22
คณะกรรมการสุขาภิบาล	9.52
ผู้ใหญ่บ้าน	19.63
ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ	1.01

การที่ประชาชนให้ความสนใจต่อการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นน้อยกว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น ก็เนื่องจากประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีความสำคัญและมีผลกระทบกระเทือนใกล้เคียงกับตนมากกว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลมีผลกระทบกระเทือนต่อตนน้อยที่สุด ดังจะพิจารณาได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9

แสดงทัศนคติของประชาชนต่อความสำคัญและผลกระทบของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล

ทัศนคติของประชาชนต่อความสำคัญของการเลือกตั้ง	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300 คน)
1. การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีความสำคัญและมีผลกระทบกระเทือนใกล้เคียงที่สุด	63.00
2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมีความสำคัญและมีผลกระทบกระเทือนใกล้เคียงที่สุด	23.00
3. การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลมีความสำคัญและมีผลกระทบกระเทือนใกล้เคียงที่สุด	14.00

จากข้อเท็จจริงในตารางดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ความทรงชนะของประชาชน องค์การสุขภาพนั้นแม้จะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะเป็นองค์การที่มี ผลประโยชน์เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับตนมากที่สุดแต่กลับกลายเป็นลักษณะตรงกันข้ามคือ ประชาชน ไม่เห็นว่าองค์การนี้จะมีผลประโยชน์และมีความสำคัญต่อตนแต่อย่างใด การที่ประชาชนไม่เห็น ประโยชน์และไม่เห็นความสำคัญขององค์การสุขภาพนั้น] นับว่าเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ที่สุดของการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง [ความจำเป็นในการแก้ไข ให้องค์การนี้มีผลประโยชน์ผูกพันกับประชาชนอย่างใกล้ชิดและมีความสำคัญในสายตาของประ- ชาชนจึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การพิจารณาแก้ไขอย่างยิ่ง ส่วนวิธีการแก้ไขควรจะเป็นอย่างไรนั้น ผู้ เขียนจะขกนำไปกล่าวในตอนสรุป ในที่นี้ขอพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับทรชนะต่อการ เลือกรั้งของประชาชนต่อไป

ทรชนะต่อการเลือกรั้ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องความรู้ความเข้าใจและลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียง เลือกรั้งว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกรั้งในองค์การสุขภาพ ต่อไปนี้จะขอเสนอให้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ความทรชนะของประชาชนที่มีต่อการ เลือกรั้งว่ามีอย่างไร โดยจะเสนอถึงทรชนะโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการเลือกรั้งและทรชนะ โดยตรงต่อการเลือกรั้งในองค์การสุขภาพ

จากการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับความคิดเห็นในเรื่องของการเลือกรั้งกับแต่งตั้งบุคคล เข้าทำงานให้กับส่วนรวมนั้น ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 65% เห็นว่าวิธีการแต่งตั้งบุคคล เข้าทำงานให้กับส่วนรวมนั้นเหมาะสมกว่าวิธีการเลือกรั้ง กล่าวคือ ประชาชนชอบวิธีการแต่งตั้ง มากกว่าวิธีการเลือกรั้งนั่นเอง เหตุผลของการให้ข้อคิดเห็นว่าการแต่งตั้งนั้นเหมาะสมกว่าการ เลือกรั้งมีอยู่ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10

แสดงเหตุผลของประชาชนต่อการขอวิธีการแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานส่วนรวม

เหตุผลของประชาชนที่ขอวิธีการแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงาน	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 196 คน)
1. ทางราชการเลือกได้ดีกว่าราษฎร	60.00
2. ทางราชการแต่งตั้งให้ ราษฎรไม่ต้องเสียเวลาไปเลือก	15.90
3. การเลือกตั้งมักจะมีการทุจริตหรือให้สินบนกัน	14.36
4. ถ้าเลือกตั้งแล้วผู้มีเงินหรือผู้มีอิทธิพลมักจะได้	21.92
5. อื่น ๆ	1.54

จากเหตุผลที่ประชาชนได้ให้ไว้ในตารางดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่ 60% (ของคำตอบ) ให้ความไว้วางใจแก่ทางราชการว่ามีความสามารถเลือกบุคคลที่จะทำงานให้กับส่วนรวมได้ดีกว่าราษฎรเลือก การที่ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้ก็ย่อมแสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความผูกพันอยู่กับประเพณีการปกครองดั้งเดิมอยู่มากพอสมควร นอกจากนี้วิธีการเลือกตั้งอันเป็นวิธีการในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ไว้กับประชาชนนั้นยังไม่อาจทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและเห็นคุณค่าได้ เพราะประชาชนยังเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมักจะมีการทุจริตให้สินบนหรือไม่ก็เป็นเครื่องมือของผู้มีเงินหรือผู้มีอิทธิพลที่ใช้การเลือกตั้งเป็นประโยชน์ ซึ่งมีจำนวนถึง 36.38% (ของคำตอบ) เมื่อเป็นเช่นนี้วิธีการให้ประชาชนเลือกตั้งจึงไม่เกิดประโยชน์ โดยประชาชนเห็นว่าเป็นการเสียเวลาซึ่งมีจำนวน 15.90% (ของคำตอบ)

สำหรับทรรศนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลนั้น กลับปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 69.00% ให้คำตอบว่าการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลนั้นมีประโยชน์ ส่วนที่เห็นว่าไม่มีประโยชน์มีเพียง 6.67% และอีก 24.33% ตอบว่าไม่ทราบ การที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลมีประโยชน์นั้น ดูเสมือนหนึ่งว่าจะเป็นการขัดแย้งกับข้อเท็จจริงข้าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาในตอนต้น ซึ่งอันที่จริงแล้วไม่ขัดกันเลยถ้าจะพิจารณาจากเหตุผลที่ประชาชนได้ให้ไว้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11

แสดงเหตุผลของประชาชนต่อการชอบวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล

เหตุผลของประชาชนที่ชอบวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 207)
1. ทางราชการได้เห็นดีเห็นชอบแล้ว	46.38
2. ช่วยให้ท้องถิ่นเจริญ	28.50
3. ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้ง	15.94
4. เป็นสิทธิของประชาชน	8.21
5. เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตย	3.86
6. อื่น ๆ	1.93

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลมีประโยชน์นั้น มิใช่จะมองประโยชน์ในแง่ของการมีโอกาสใช้สิทธิใช้เสียงตามคัดล่องแห่งประชาธิปไตยเท่าใดนัก เพราะมีผู้ให้เหตุผลที่เข้าลักษณะทำนองนี้ เช่นว่าประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นสิทธิของประชาชนและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตยเพียง 28.01% เท่านั้นเอง ประชาชนส่วนใหญ่ 46.38% (ของคำตอบทั้งหมด) ให้ความเห็นว่ามีการเลือกตั้งเพราะทางราชการได้เห็นดีเห็นชอบในหลักการแล้วว่าดี การที่ประชาชนมีทัศนคติต่อการเลือกตั้งอย่างนี้เท่ากับเป็นการแสดงถึงการยอมรับในความถูกต้องของทางราชการทุกประการ กล่าวคือ ไม่ว่าราชการจะทำอะไร คนถือว่าเป็นการดีเหมาะสมไว้ก่อนเสมอ ดังนั้น จึงเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังมีความเคยชินต่อระบบการปกครองดั้งเดิม อยู่มากพอสมควรทีเดียว สำหรับเหตุผลที่ว่ามีการประโยชน์ในแง่ของการช่วยให้ท้องถิ่นเจริญซึ่งมีจำนวน 28.50% อันเป็นจำนวนพอ ๆ กับเรื่องโอกาสในการใช้สิทธิและเป็นสิทธิของประชาชนดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นเหตุผลที่ยังกำกวมอยู่มาก แต่เมื่อประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าวิธีการเลือกตั้งนั้นมีการดีเหมาะสมเพราะเห็นว่าดีเหมาะสมและตนก็มีความเชื่อตามนั้นด้วย อาจจะวิเคราะห์ได้ว่าเป็นความเชื่อติดตามมาจากความเชื่อในความถูกต้องของทางราชการนั่นเอง เพราะฉะนั้น เหตุผลที่ว่าจะทำให้ท้องถิ่นเจริญจึงเป็นเหตุผลที่เชื่อตามทางราชการที่มุ่งหวังให้ท้องถิ่นเจริญในเรื่องนี้จะได้รับการ

ยืนยันเป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในเมื่อได้มีการ สอบถาม ถึงเรื่อง ทรรศนะ เกี่ยวกับการ แต่งตั้ง ประธาน- กรรมการ สุนัขภิบาล ซึ่งปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 82.86% เห็นว่าควร แต่งตั้ง นายอำเภอ เป็นประธาน สุนัขภิบาลต่อไป โดยฝ่ายที่เห็นว่าควร ให้เป็น ตำแหน่ง เลือกลงตั้ง นั้นมีเพียง 16.19% เท่านั้นเอง

จากข้อเท็จจริงในเรื่องของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่ ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องความ รู้ความสนใจ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ลักษณะสภาพการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และทรรศนะต่อ การเลือกตั้งนั้น พอจะสรุปในที่นี้ได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ในเขตสุนัขภิบาลพุทไธสงยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเลือกตั้งพอ ขาดความสนใจในการเลือกตั้งกรรมการ สุนัขภิบาล มีทรรศนะต่อการแต่งตั้งว่ามีประโยชน์กว่าการเลือกตั้ง สาเหตุที่ประชาชนมีทรรศนะต่อการแต่งตั้งว่ามีประโยชน์กว่าการเลือกตั้งนั้น เป็นเพราะว่าประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบ ประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นพอ ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความคิด ความเชื่อแบบประเพณีนิยม คือ เคารพและเชื่อฟังในราชการหรือตัวข้าราชการมากกว่าที่จะมีความเชื่อในลักษณะเหตุผลที่สอดคล้องกับคัลลองของระบอบประชาธิปไตย

การแสดงผลเพื่อรักษาผลประโยชน์กับการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหาร รับรู้และนำไปปฏิบัติ

การแสดงผลเพื่อรักษาผลประโยชน์และการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารรับรู้และ นำไปปฏิบัติ นั้น เป็นวิธีการของการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในสังคม ที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าประชาชนจะได้เลือกผู้ปกครองหรือผู้บริหารด้วยตนเองแล้ว หลังจาก การเลือกตั้งประชาชนยังมีการติดตามการบริหารของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้นอกจากจะเป็น การติดตามในแง่นโยบายเกี่ยวกับการบริหารแล้ว ยังเป็นการติดตามเพื่อใช้อธิพลให้รัฐบาล ปฏิบัติตามผลประโยชน์ที่ตนต้องการ หรือไม่ก็เพื่อต่อสู้รักษาผลประโยชน์ของตนมิให้ถูกทำลาย ไป ดังนั้นประชาชนในสังคมประชาธิปไตยจึงมักจะมีการรวมกลุ่มกันเอง และขณะเดียวกันก็มีการแสดงออกในรูปต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริหารรับรู้และนำไปปฏิบัติ สำหรับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองแบบสุนัขภิบาลภายใต้หัวข้อเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นควรที่จะศึกษาถึง ลักษณะสภาพของการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างหนึ่ง การแสดงผลเพื่อรักษาผลประโยชน์ อย่างหนึ่ง และทรรศนะเกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่อส่วนรวมด้วยอีกอย่างหนึ่ง

การรวมกลุ่มของประชาชน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์นั้นเป็นเครื่องมือสำคัญกันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่จะช่วยส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ 83.00% ไม่เคยได้ยินคำว่า “สมาคม” หรือ “กลุ่ม” มาก่อนเลย ส่วนผู้ที่เคยได้ยินซึ่งมีจำนวน 17.00% นั้น เคยได้ยินชื่อสมาคมหรือกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 12

แสดงลักษณะสมาคมหรือกลุ่มที่ประชาชนเคยได้ยิน

สมาคมหรือกลุ่มที่ประชาชนเคยได้ยิน	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 51 คน)
1. สมาคมฌาปนกิจศพ	7.84
2. สมาคมหมอลำอีสาน	96.08
3. สมาคมนักเรียนเก่า	3.92
4. กลุ่มชาวนา	11.76

จากตารางดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าสมาคมหรือกลุ่มที่มีส่วนใกล้ชิดและประชาชนได้ยินได้ฟังอยู่เสมออันนั้น ส่วนใหญ่ 96.08% เป็นสมาคมหมอลำ ซึ่งมีลักษณะเป็นสมาคมเกี่ยวกับการบันเทิงโดยเฉพาะ นอกนั้นก็จะเป็นสมาคมเกี่ยวกับการกุศลสงเคราะห์และสมาคมเกี่ยวกับการศึกษาประเภทศิษย์เก่าอีกจำนวนเล็กน้อย สำหรับสมาคมหรือกลุ่มที่น่าจะมีความสำคัญต่อประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้นก็คือสมาคมชาวนาหรือกลุ่มชาวนา เพราะเป็นสมาชิกหรือกลุ่มที่แสดงถึงลักษณะการร่วมมือกันทางอาชีพและผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างมาทางกลุ่มอิทธิพล (pressure group) มากขึ้น แต่กลับปรากฏว่าประชาชนเคยได้ยินชื่อกลุ่มนี้เพียง 11.76% เท่านั้นเอง ทั้ง ๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ 87.87% มีอาชีพเกี่ยวกับการทำนาโดยตรง เพราะฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริง หรือการรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์นั้น ยังมิได้มีการเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวสุขาภิบาลพุทไธสง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม้จะมีสมาคมหรือกลุ่มในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ 92.67% ก็ไม่เคยเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมหรือสมาชิกของกลุ่มใดเลย

ลักษณะสภาพของการรวมกลุ่มเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดเท่าที่เคยปรากฏขึ้นในหมู่ประชาชนชาวสุขาภิบาลพุทไธสงนั้น เป็นการรวมกลุ่มตามความต้องการหรือการขอร้องของทางราชการ จากการสัมภาษณ์ประชาชนปรากฏว่าได้เคยเห็นมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือทางราชการที่ขอร้องมาในลักษณะต่าง ๆ ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13

แสดงลักษณะสภาพการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือทางราชการ

ลักษณะการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อช่วยเหลือทางราชการ	ร้อยละ (จำนวนเต็ม 300 คน)
1. เคยเห็นเขารวมกลุ่มเพื่อช่วยพัฒนาถนนหนทาง	34.67
2. เคยเห็นเขารวมกลุ่มเพื่อช่วยหรือฝึกคนชราออกจากบึงสระบัว	7.33
3. เคยเห็นเขารวมกลุ่มเพื่อช่วยตางป่าบนกำแพงคูเมือง	3.67
4. เคยเห็นเขารวมกลุ่มเพื่อปิดกั้นคันคูน้ำ	2.00
5. ไม่เคยเห็นเขารวมกลุ่ม	52.33

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าทางราชการได้ขอความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาถนนหนทางซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนเห็นว่าตนถูกขอร้องให้ร่วมมือมากที่สุด และจากการสัมภาษณ์ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มที่ทางราชการขอความร่วมมือมานั้น ปรากฏว่าผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนถึง 44.33% ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมากพอสมควรทีเดียวที่ได้เคยให้ความร่วมมือกับทางราชการไป ดังนั้นจึงอาจสรุปในที่นี้ได้ว่าการรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์แท้จริงโดยลำพังตัวของประชาชนเองนั้นแทบจะไม่มีเกิดขึ้นเลย และเท่าที่เกิดขึ้นก็เป็นการรวมกลุ่มตามที่ทางราชการขอความร่วมมือ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่กระทำกันเป็นครั้งคราว และก็ไม่ถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในที่นี้ด้วย

การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์

ในตอนที่แล้วมานี้ ได้กล่าวถึงการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของตน และได้พบข้อเท็จจริงว่าประชาชนไม่สามารถที่จะมีเครื่องมือในเรื่องนี้ได้ เพราะฉะนั้น การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์จึงมีอยู่อีกทางเดียว คือประชาชนจะต้อง

ดำเนินการเป็นการส่วนตัวหรือต่างคนต่างทำ ซึ่งในหลักการถือว่าเป็นการกระทำที่อ่อนแอไม่มีพลังเท่าใดนัก ลักษณะของการดำเนินการเป็นการส่วนตัวนั้น โดยทั่วไปมักจะเป็นเรื่องการร้องเรียน ซึ่งจากข้อเท็จจริงในการสัมภาษณ์ประชาชน ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 99.33% ไม่เคยดำเนินการร้องเรียนอะไรมาก่อนเลย การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนมาก่อนนั้น จากการสัมภาษณ์ประชาชนส่วนใหญ่ 97.67% ได้ให้คำตอบว่าตนไม่เคยมีเรื่องเคือต้ออันเกี่ยวกับทางราชการหรือการงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลมาก่อน จากเหตุผลข้อเท็จจริงที่ประชาชนได้ให้ไว้ดังกล่าวข้างต้น ยังมีอาจจะบ่งชี้สรุปอย่างง่าย ๆ ตามลักษณะดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะตามข้อเท็จจริงที่พบในเรื่องแล้ว ๆ มา ปรากฏว่าประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครอง ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น และการปกครองแบบสุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีทัศนคติที่เคยชินต่อประเพณีและการปกครองระบอบเดิมมากกว่าระบอบประชาธิปไตย เหตุทั้งหลายที่กล่าวมานี้ จึงน่าจะเป็นเหตุให้ประชาชนไม่มีการดำเนินการร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นเหตุมาจากการไม่มีเรื่องเคือต้ออัน

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่เป็นเครื่องสนับสนุนเพิ่มเติม เหตุผลที่ผู้เขียนได้ให้ไว้ข้างต้น ก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ 94.33% ไม่เคยสนใจพุดคุยถึงเรื่องงานของสุขาภิบาลเลย นอกจากนั้นเมื่อถามถึงเรื่องที่ว่า เคยเสนอหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานของสุขาภิบาลต่อเจ้าหน้าที่หรือกรรมการสุขาภิบาลบ้างหรือไม่ ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 96.33% ตอบว่าไม่เคย เพราะฉะนั้นการที่ประชาชนไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับงานของสุขาภิบาลนั้น จึงมิใช่แต่เหตุของความไม่รู้ไม่เข้าใจในระบบสุขาภิบาลเท่านั้น ยังเป็นเพราะเหตุที่ตนไม่สนใจต่อกิจการของสุขาภิบาลอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจสรุปในที่นี้ได้ว่า การที่ประชาชนไม่มีการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนนั้น เป็นเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง และขาดความสนใจในการปกครองแบบสุขาภิบาลนี้อีกด้วย

พรรณนาเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อส่วนรวม

การที่ประชาชนขาดความสนใจต่อการปกครองซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของส่วนรวมนั้น ถ้าจะพิจารณาในแง่ของประเพณีความเชื่อของประชาชนต่อระบบการปกครองดั้งเดิมแล้ว ก็นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอยู่มากทีเดียว ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ประชาชนได้ให้ทรรศนะของตนต่อกำถามที่ว่า "คนสามัญธรรมดาเช่นเรา ย่อมไม่มีความรู้พอที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการ

ทำงานของสุขาภิบาลได้” ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 64.66% เห็นด้วยกับคำกล่าวนี ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีเพียง 21.67% นอกนั้นก็อีก 13.67% ไม่แน่ใจหรือตัดสินใจไม่ได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการปกครองหรือเรื่องทั้งหลายเกี่ยวกับการปกครองนั้น เป็นเรื่องของผู้อื่นซึ่งไม่ใช่เรื่องของประชาชนธรรมดาอย่างเขาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้

โดยปกติผู้อื่นที่เป็นผู้ปกครองนั้น ประชาชนถือว่าเป็นผู้ใหญ่และสมควรให้ความเคารพไว้ก่อน การให้ความเคารพต่อผู้ใหญ่ก็ยังเป็นเรื่องที่สำคัญอยู่มากในหมู่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากประชาชนส่วนใหญ่ 82.33% เห็นด้วยกับสุภาษิตที่ว่า “เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนจำนวน 92.67% ยังมีความเชื่อมั่นในคำพังเพยหรือทัศนคติเก่า ๆ ที่ว่า “แข่งเรือแข่งแพนั้นแข่งได้ แต่แข่งบุญวาสนาแข่งไม่ได้” ซึ่งความเชื่อถือเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อความริเริ่มของประชาชนหรือการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระเสรีของประชาชน อันเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่น หรือการ ปกครอง ระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ในที่นี้จึงอาจสรุปได้ว่า การที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความสนใจต่อการปกครองตนเองและการปกครองระบอบสุขาภิบาล เป็นเพราะประชาชนยังมีความเคยชินต่อประเพณีการปกครองดั้งเดิม มากกว่าการมีความรู้สึกนึกคิดในเหตุผลตามคัลลคองของระบบประชาธิปไตย

III สรุปปัญหา

บทความเรื่องนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงปัญหาที่ประชาชน จะ เข้ามา หรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ว่าสาเหตุที่แท้จริงของการที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลนี้ จะมีมูลเหตุเนื่องมาจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการที่จะปกครองตนเองเป็นประการสำคัญ หรือจะมีมูลเหตุเนื่องมาจากการจัดรูปแบบการปกครองของสุขาภิบาลในขณะนี้ ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ผู้เขียนได้เลือกสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นที่ทำการศึกษาวิจัย โดยพิจารณาถึงท่าทีและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตสุขาภิบาลพุทไธสง ซึ่งจากการศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาว่าประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาลที่ได้กระทำมาแล้ว นั้น พอสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบ
 สุขาภิบาลนั้น สาเหตุที่แท้จริงเนื่องมาจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการที่จะ
 ปกครองตนเองเป็นประการสำคัญ จากการศึกษาได้พบว่าประชาชนในเขตสุขาภิบาลพุทไธสง
 ขาดการเรียนรู้ทางการเมือง ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ เพราะปรากฏว่า
 ประชาชน 82.33% ไม่ทราบว่าตนมีหรือควรมีสิทธิอะไรบ้าง และอีก 75.67% ไม่ทราบว่าตนมี
 หน้าที่อย่างไร ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ไม่เคยได้ยินคำว่า “ประชา-
 ธิปไตย” มาก่อนเลยมีจำนวนถึง 64.67% และประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจผิดพลาดหรือ
 ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็น
 หน่วยงานทางการปกครองที่ผูกพันและใกล้ชิดกับคนมากที่สุด ยิ่งกว่านั้นในเรื่องการลงคะแนน
 เสียงเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วน
 ร่วมในการปกครองโดยตรง ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ในเขตสุขาภิบาลพุทไธสงยังไม่มีความรู้
 ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งดีพอ มีประชาชนถึง 47% ไม่เคยไปใช้สิทธิมาก่อนเลย และ
 แม้ผู้ที่เคยไปใช้สิทธิมาก่อน กลับเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามี
 ผลกระทบกระเทือนใกล้ชิดกับตนมากกว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ประชาชนสนใจและเคย
 ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลน้อยมาก นอกจากนั้นยังมีทัศนคติต่อการแต่งตั้งว่ามี
 ประโยชน์กว่าการเลือกตั้ง ซึ่งนับว่าเป็นทัศนคติที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้
 เพราะประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นดีพอ
 นั้นเอง ในเรื่องการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ก็กับการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหาร
 รับรู้และนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของประชาชนที่มีความรับผิดชอบ (Responsible
 citizen) ที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติและความสนใจของประชาชนหรือบทบาทของประชาชนที่จะ
 เข้าควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น ก็ปรากฏว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือกลุ่ม
 เพื่อรักษาผลประโยชน์นั้นยังไม่ได้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวสุขาภิบาลพุทไธสง สมาคมหรือ
 กลุ่มที่มีส่วนใกล้ชิดและประชาชนได้ยินได้ฟังอยู่เสมออันเป็นส่วนใหญ่ 96.08% เป็นสมาคมหมอลำ
 ซึ่งมีลักษณะเป็นสมาคมเกี่ยวกับการบันเทิงโดยเฉพาะ สภาพการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อ
 ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่าที่เคยปรากฏขึ้นในหมู่ประชาชนชาวสุขาภิบาลพุทไธสงนั้น เป็น
 การรวมกลุ่มตามความต้องการหรือการขอรับของทางราชการเป็นครั้งคราว ซึ่งไม่ถือว่าเป็นกลุ่ม
 ผลประโยชน์ การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ประชาชนอาจดำเนินการได้ที่สำคัญคือ
 การร้องเรียนนั้น ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ 99.33% ไม่เคยดำเนินการร้องเรียนในเรื่อง

อะไรมาก่อนเลย และ 94.33% ไม่เคยสนใจพูดคุยถึงเรื่องงานของสุขาภิบาล 95.33% ไม่เคยเสนอหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานของสุขาภิบาลต่อเจ้าหน้าที่หรือกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการประชาชนไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับงานของสุขาภิบาลนั้น จึงไม่ใช่แค่เหตุของความไม่รู้ไม่เข้าใจในระบบสุขาภิบาลเท่านั้น ยังเป็นเพราะเหตุที่ประชาชนไม่สนใจต่อกิจการของสุขาภิบาลอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ามูลเหตุที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลนั้น สาเหตุที่แท้จริงเนื่องมาจากความไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นประการสำคัญที่สุด

ประการที่สอง การที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุขาภิบาลนี้ ไม่ใช่เหตุเนื่องมาจากจตุรรูปแบบการปกครองของสุขาภิบาลในขณะนี้ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นประการสำคัญ แต่สาเหตุที่แท้จริงเนื่องมาจากความไม่รู้ไม่เข้าใจของประชาชนในการปกครองตนเอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประการแรก ทั้งนี้เพราะว่าจริงอยู่แม้กฎหมายจะยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควรก็ตาม แต่เท่าที่ได้ศึกษามาพบว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเข้าไปมีบทบาทในการปกครอง เพราะขาดการเรียนรู้ทางการเมืองไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล ขาดความรู้ความสนใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และไม่มีการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ฉะนั้นปัญหาสำคัญในการจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในขณะนี้จึงไม่ใช่อยู่ที่รูปแบบเป็นมูลเหตุสำคัญ หากแต่อยู่ที่ตัวประชาชนเอง เพราะแม้รูปแบบการปกครองจะดี กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แต่ถ้ามหาประชาชนเฉยเมยไม่สนใจหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะนำตนเข้าไปมีส่วนร่วมแล้ว โอกาสที่กฎหมายเปิดช่องให้มันจะไม่มี ความหมายอะไรสำหรับประชาชน การปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นแต่เพียงในรูป (Form) หรือในนามเท่านั้น แต่ในพฤติกรรมที่แท้จริงแล้วประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย (Form without Content)

การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองนี้ จากการศึกษาคณะสุขาภิบาลพุทไธสงพบว่า ความไม่รู้ไม่เข้าใจต่อการปกครองตนเองนั้น เกิดจากความเคยชินต่อการปกครองระบบดั้งเดิมและความไม่เคยชินต่อรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลที่รัฐบาลหยิบยื่นให้เป็นประการสำคัญ กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจถึงสิทธิของตนในลักษณะที่เข้าใจว่ารัฐบาลเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองตนเสมือนหนึ่งบิดาที่จะต้องคอยให้ความคุ้มครองปกป้องมีเมตตา

ก่อนบุตร และเข้าใจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็นการแสดงถึงการยอมรับอำนาจทางการปกครองมากกว่าที่จะเข้าใจว่าตนเป็นเจ้าของแห่งอำนาจ ประชาชนยังมีความผูกพันอยู่กับประเพณีการปกครองดั้งเดิมอยู่มากพอสมควร จะเห็นได้จากการที่ประชาชนมีทัศนคติต่อการแต่งตั้งตีกว่าการเลือกตั้ง โดยให้ความไว้วางใจแก่ทางราชการว่ามีความสามารถเลือกบุคคลที่จะทำงานให้แก่ส่วนรวมได้ดีกว่าราษฎรเลือก นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ประชาชนถึงทัศนคติเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อส่วนรวม ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการปกครองหรือเรื่องราวทั้งหลายเกี่ยวกับการปกครองนั้นเป็นเรื่องของทางราชการไม่ใช่เรื่องของประชาชนคนธรรมดา และการให้ความเคารพผู้ใหญ่ การเชื่อถือในความคิดดั้งเดิมยังคงเป็นเรื่องสำคัญมากในกลุ่มประชาชน จะเห็นได้จากจำนวน 64.66% เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “คนสามัญธรรมดาเช่นเรา ย่อมไม่มีความรู้พอที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของสุขาภิบาลได้” 82.33% เห็นด้วยกับที่ว่า “เกินความหวังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” และจำนวนถึง 92.67% เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “การแข่งเรือแข่งแพนั้นแข่งได้ แต่แข่งบุญวาสนาแข่งไม่ได้”

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ากรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเองและการปกครองแบบสุขาภิบาลนั้น เป็นเพราะประชาชนยังมีความเคยชินต่อประเพณีการปกครองดั้งเดิมหรือเคยชินต่อการที่จะเป็นผู้ “ถูกปกครอง” นั้นเอง

จากประเด็นปัญหาเรื่องสาเหตุประการสำคัญที่ประชาชนจะเข้ามาหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุขาภิบาล ที่ผู้เขียนได้สรุปผลการศึกษาให้เห็นทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ตามที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานไว้เพื่อเป็นการทดสอบในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จึงถูกต้องเพียง 2 ข้อ กล่าวคือ การที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลนั้น

1. เกิดจากมูลเหตุใหญ่คือ ความไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นประการสำคัญที่สุด

2. ความไม่รู้ไม่เข้าใจต่อการปกครองตนเองนั้น เกิดจากความเคยชินต่อรูปการปกครองระบบดั้งเดิมและความไม่เคยชินต่อรูปการปกครองแบบสุขาภิบาลที่รัฐกลตหยิบยื่นให้ ส่วนสาเหตุที่ 3 ที่ว่าเกิดจากการจัดรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลในรูปลักษณะเท่าที่เป็นอยู่นั้น ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเท่าที่ควรนั้น เป็นอันตกไป เพราะไม่ได้รับการยืนยันจากข้อเท็จจริงว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ สาเหตุสำคัญอยู่ที่ตัว

บุคคลคือประชาชนยังไม่พร้อม ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล ว่าควรจะทำเนื่งการในลักษณะใด และโอกาสไหน เมื่อข้อเท็จจริงมีดังนี้ แม้จะแก้กฎหมายเปิดโอกาสให้ก็ยังคงหวังได้ยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนไม่ได้ให้ความหมายว่าในทางปฏิบัติจะไม่มีควมจำเป็นที่จะแก้ไขรูปแบบเสียเลย หากแต่ควมจำเป็นนั้นจะต้องค่อยเป็นค่อยไปให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หลังจากทีประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองขึ้นบ้างแล้ว

IV ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาลที่สุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ได้พบมูลเหตุที่ประชาชนไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นเนื่องมาจากความไม่รู้ไม่เข้าใจและความไม่สนใจของประชาชนเป็นประการสำคัญ ส่วนเรื่องรูปแบบนั้นมิใช่เป็นสาเหตุประการสำคัญแต่อย่างใด ปัญหาอันดับแรกสุดจึงอยู่ที่การพัฒนาความรู้ความเข้าใจทางด้านการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนก่อน และหามาตรการที่ทำให้ประชาชนสนใจหรือเลื่อมใสศรัทธาในกิจการสุขาภิบาล แล้วจึงจะพิจารณาแก้ไขรูปแบบให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน มาตรการที่ควรแก้ไขปรับปรุงก็คือ

1. ควรริบเร่งวางโครงการพัฒนาพลเมืองในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองแก่ประชาชนและเพื่อปล้ำงความเคยชินของระบบการปกครองตั้งเดิม เพราะประชาชนในเขตสุขาภิบาลส่วนมากไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงแนวความคิดและบทบาทของตนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล และความสำคัญของการปกครองตนเองโดยประชาชน จำเป็นจะต้องฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงแนวความคิดและบทบาทของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น มาตรการที่ควรกำหนดไว้ในโครงการได้แก่

- 1.1 การพัฒนาพลเมืองในระบบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันนี้ได้มีโครงการอยู่แล้วโครงการหนึ่งซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ และผู้เขียนเห็นว่ามัตถุประสงค์สอดคล้องกับการที่จะแก้ไขปัญหาคความไม่รู้ไม่เข้าใจและตระหนักในคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชน คือโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบอบประชาธิปไตย จึงควรจะได้พิจารณนำโครงการดังกล่าวมาดำเนินการกับประชาชนในเขตสุขาภิบาลอย่างจริงจังด้วย

1.2 ควรมีโครงการส่งเสริมความเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการชี้แจงส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจกระบวนการปกครองและการบริหารงานของสภามณฑลอย่างเปิดเผย เช่นชี้แจงว่าการออกข้อบังคับสภามณฑล การประชุมคณะกรรมการสภามณฑล ทำอย่างไร มีการพิจารณาเสนอข้อปรึกษา มีการอภิปราย มีการชกถาม มีการแปรญัตติ และมีการใช้ข้อบังคับสภามณฑลนั้นอย่างไร การลงโทษทำอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกระบวนการ คือให้ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ปกครองโดยนโยบายของบุคคลหรือคณะบุคคล

1.3 การฝึกอบรมประชาชน โดยนำเทคนิคของการพัฒนาชุมชน (Community Development Techniques) เข้ามาใช้ โดยให้มีโครงการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเองและเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยใช้วิธีการแบบประชาธิปไตย ในการวินิจฉัยตัดสินปัญหาต่าง ๆ กระตุ้นให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครอง เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียและรักษามลประโยชน์ของชุมชนและกลุ่มของตน

1.4 ในการบริหารงานสภามณฑลจะต้องสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นหรือประชาชนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ควรจัดให้มีบริการหรือแนะนำแก่ประชาชนขึ้น ให้มีการสลับรับฟัง รับทราบความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน (Popular Hearing) เพื่อช่วยในการปรับปรุงการบริหารสภามณฑลให้มีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น

2. ควรแยกสำนักงานสภามณฑลออกจากที่ทำการอำเภอ เพราะจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่สำนักงานสภามณฑลอยู่แห่งเดียวกันกับที่ว่าการอำเภอนั้น ทำให้ประชาชนเข้าใจสับสนหรือเข้าใจผิดพลาดระหว่างหน่วยงานในหน้าที่ของสภามณฑลกับงานในหน้าที่ของอำเภอ และยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของสภามณฑลก็คือ เจ้าหน้าที่อำเภอซึ่งเป็นข้าราชการนั่นเอง จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มพูนความไม่รู้ไม่เข้าใจเกี่ยวกับการสภามณฑลของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น การแยกสำนักงานสภามณฑลออกจากที่ทำการอำเภอจะช่วยทำให้ประชาชนค่อย ๆ เกิดความเข้าใจการบริหารงานสภามณฑล และควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ของตนเองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แล้วก็จะสามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้ จนถึงขั้นสุดท้ายสภามณฑลก็จะกลายเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น (Local Self-Government) ที่สมบูรณ์ หน่วยงานสภามณฑลที่ไม่เป็นอิสระสร้างความตึงเครียดความไม่เข้าใจแก่ราษฎร ก็จะค่อย ๆ จางหายไป เป้าหมายของนโยบายการปรับปรุงสภามณฑลจะต้องเน้นหนักในทางส่งเสริมการขยายให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง

ตนเองของท้องถิ่นเป็นอันดับแรก แทนที่จะเน้นนโยบายในเรื่องการประหยัดจนกระทั่งเป็นการ
กีดกันการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

3. ควรหาทางเพิ่มความสนใจของประชาชนโดยวิธีการเพิ่ม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องให้
มากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เพราะองค์การสุขภาพนั้นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่ง
โดยหลักการแล้วน่าจะเป็นองค์การที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด
ที่สุด แต่จากการศึกษาได้พบข้อเท็จจริงไปในทางตรงกันข้ามกัน คือประชาชนไม่เห็นว่
องค์การนี้จะมีผลประโยชน์และมีความสำคัญต่อตนเองแต่อย่างใด จึงยากกล่าวได้ว่า “สุขภาพ
เป็นองค์การที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นองค์การที่ห่างไกลต่อความรู้
ความเข้าใจและความสนใจของประชาชนมากที่สุด” การที่ประชาชนไม่เห็นประโยชน์และไม่เห็น
ความสำคัญขององค์การสุขภาพนั้น นับว่าเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่สุดของการที่จะส่งเสริม
ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ความจำเป็นที่จะต้องมีการให้้องค์การนี้มี
ผลประโยชน์ผูกพันกับประชาชนอย่างใกล้ชิด และมีความสำคัญในสายตาของประชาชน จึงเป็น
เรื่องที่ควรพิจารณาแก้ไขอย่างยิ่ง มาตรการที่เพิ่มผลประโยชน์อาจทำได้จากการเพิ่มภาษีอากร
และเพิ่มกิจการที่สำคัญๆ โดยเฉพาะหน้าที่ของสุขภาพที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นมีถึง 10 ประการ
แต่กิจกรรมที่ขึ้นหน้าขึ้นตา ของสุขภาพและเป็นที่รู้จักดีในหมู่ประชาชนนั้นคงมีเพียงหน้าที่
เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของถนนหนทางหรือการเก็บขยะมูลฝอยเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่นๆ
เช่น การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปากเรือกท้องของราษฎร
สุขภาพให้ความสนใจน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย สุขภาพจึงควรเพิ่มกิจกรรมเกี่ยวกับตัวนี้
ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อดึงความสนใจของประชาชนและให้ประชาชนมีความเลื่อมใสศรัทธาที่จะเข้ามา
มีส่วนร่วมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ABSTRACT**Attitudes and Behaviors of Popular Participation in Sukaphibal Self-Government
A Case Study on Sukaphibal Phudtaisong, Changwat Buriram**

The objective of this article is to study the cause which affects people's non-participation in Sukaphibal self-government. Using field survey techniques as a method for data collection, the author selects Sukaphibal Phudtaisong, Changwat Buriram as a case for his study. The result of the findings of this article indicate that:

(1) People have played a passive role in Sukaphibal self-government because they neither know nor understand the system of self-government. This was the most important reason.

(2) The lack of knowledge and understanding as such derives from the fact that people are still familiar with the traditional system. They have not fully oriented themselves toward the modern system give by the central government.

(3) The organization of Sukaphibal is not open for full participation of local people. This problem was not felt by the people to be vital at the moment.

The author suggests that the most important problem which should be solved immediately is to develop people's knowledge and understanding of the political system in a democratic society. The reorganization of Sukaphibal should be considered at a later date.
