

วัฒนธรรมไทยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

กัมลาศ เยาะะนิจ^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุขฎิบัณตติของผูัเขียน และเป็นการนำเสนอผลการศึกษาคึงเอกสารเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นของประชาชน เพื่อสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อเท็จจริงต่อไปในอนาคต การศึกษาคึงเอกสารนี้มุ่งเน้นอธิบายผลกระทบที่ปัจจัยทางวัฒนธรรมอาจมีต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าว ผลจากการศึกษาคึงเอกสารผูัเขียนมีข้อสังเกตว่า การอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาศัยเฉพาะแนวคิด ทฤษฎีวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงได้เสนอกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยว่า วัฒนธรรมของสังคมนั้นควรถูกผนวกเข้ามามีส่วนในการอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมือง และในส่วนสรุปผูัเขียนได้นำเสนอกรอบแนวคิดซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยด้านวัฒนธรรม และปัจจัยอื่นๆ ซึ่งมีผลการวิจัยอื่นๆ ก่อนหน้านี้ระบุไว้ว่าสามารถส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ โดยผูัเขียนมุ่งหวังว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวจะสามารถอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับท้องถิ่นได้

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น วัฒนธรรมไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎิบัณตติ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

* ผูันิพนธ์หลัก e-mail : makfarung1@gmail.com

THAI CULTURE AND PARTICIPATION IN LOCAL POLITICS

Kamalas Yaowanit^{1*}**Abstract**

This article is a part of the doctoral thesis of the author, it presents the result from documentary research on people's participation in local politics. The objective of this study was to build a research framework for the upcoming research on this topic. This research emphasized impacts of cultural factors on people's participation. According to the results of this documentary research, the author noted that the explanation of participation which relied only on political culture was insufficient. Therefore, the author proposed that the social culture should be included into this explanation. In the concluding part, the author showed the research framework which consisted of cultural factors and other factors affecting participation of the people in local politics as shown by other researches. The author believed that this research framework could explain Thai people's participation in local politics.

Keywords : Local Governments, Thai Culture, Political Participation of the People

¹ Student of the Doctoral Program in Public Administration, Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

* Corresponding author, e-mail : makfarung1@gmail.com

บทนำ

ประเด็นปัญหาในการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในสังคมต่างๆ ทั่วโลกนั้นอยู่ที่ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เข้ากันได้กับทุกๆ สังคมหรือไม่ โดยเฉพาะสังคมในโลกตะวันออกอย่างสังคมไทย และหนทางที่จะนำมาซึ่งคำตอบของข้อสงสัยข้างต้นได้ก็คือ การค้นคว้าในทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อหาคำตอบในทางทฤษฎีเสียก่อนว่าในความเป็นจริงนั้น วัฒนธรรมของสังคมไทยเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และอย่างไร ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการค้นหาข้อมูลเชิงประจักษ์ต่อไปว่าคำตอบในทางทฤษฎีดังกล่าวมีหลักฐานเชิงประจักษ์มารองรับหรือไม่ ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของบทความนี้จึงอยู่ที่การนำเสนอแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น วัฒนธรรมทางการเมือง และวัฒนธรรมอื่นๆ ของสังคม และท้ายที่สุดจะนำเสนอกรอบแนวคิดที่น่าจะสามารถอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมไทยและสังคมอื่นๆ ได้

ในการแสวงหาคำตอบว่าวัฒนธรรมของสังคมนั้นมีอิทธิพลหรือไม่ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และมีอิทธิพลอย่างไรนั้น นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้หาคำตอบไว้จนได้คำอธิบายที่ดีสำหรับการมีส่วนร่วม ผ่านแนวคิดและทฤษฎีเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง แต่ลำพังวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นอาจยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพราะเหตุผล 2 ประการ ประการแรกเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นให้ความสำคัญกับทัศนคติที่ประชาชนมีต่อตนเองและต่อระบบการเมืองเท่านั้น ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นตั้งอยู่บนวัฒนธรรมของสังคมและได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมทางสังคม ดังที่ทินพันธุ์ นาคะตะ (2546: 139) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ ส่วนเหตุผลประการที่สอง คือ แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นมุ่งเน้นอธิบายในระดับประเทศในขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเกี่ยวข้องอย่างมากกับปัจจัยต่างๆ ในระดับบุคคล และเพื่อให้การอธิบายเรื่องวัฒนธรรมของสังคมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบทความนี้เป็นไปอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ผู้เขียนจึงได้นำเอาแนวคิดของวัฒนธรรมของสังคมที่ถูกศึกษากันในแวดวงทฤษฎีองค์การมาเป็นกรอบแนวคิด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สองประการ ได้แก่ ประการแรก การทำความเข้าใจแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม ส่วนวัตถุประสงค์ประการที่สอง ได้แก่ การสร้างกรอบแนวคิดที่อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัยจึงเป็นการศึกษา ค้นคว้าเอกสาร ตำราทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนบทความทางวิชาการที่นำเสนอเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน จากนั้นจึงสรุปและสังเคราะห์ปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และสร้างเป็นกรอบแนวคิดตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารตำรา และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนสรุปและสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับผลที่ปัจจัยทางวัฒนธรรมมีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยจะนำเสนอในหัวข้อต่างๆ ดังนี้

ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองประชาธิปไตย และเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยที่สำคัญอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ สังคมใดที่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสูง ก็มักจะแสดงถึงสังคมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยสูงด้วย ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ ก็มักจะมีแนวโน้มที่สังคมนั้นจะมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำด้วยเช่นกัน (สมบัติ อารังธัญวงศ์ อ่างใน มนุญ จันทรสมบุรณ์, 2550: 88) นอกจากนี้ Carol Ebdon (2002: 274) ยังได้เสนออีกด้วยว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะช่วยลดความไม่ไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลลงได้ และการมีส่วนร่วมจะเป็นประโยชน์มากที่สุดหากการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นตั้งแต่เนิ่นๆ เพราะจะเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจได้จริง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดีควรจะเป็นการสื่อสารแบบสองทางมากกว่าจะเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว

ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มนุญ จันทรสมบุรณ์ (2550: 92) มีความเห็นว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งได้ทั้งในเชิงกระบวนการและในเชิงแบบแผน ซึ่งรูปแบบในเชิงกระบวนการจะเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายร่วมประเมินผล (ตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff) ในขณะที่รูปแบบในเชิงแบบแผนนั้นจะประกอบไปด้วยแบบแผนที่ถูกต้องและแบบแผนที่ไม่ถูกต้อง นอกจาก หากพิจารณาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน ก็อาจแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็นก่อนเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนเดิมที่มักจะเน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น

ส่วนการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมไทยอย่างผลงานของ สุวิทย์ ยี่วรพันธ์ (อ่างใน ชิตพล กาญจนกิจ, 2545: 52) และผลงานของ โกวิทย์ พวงงาม (อ่างใน ชิตพล กาญจนกิจ, 2545: 52) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นของไทย ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแยกได้เป็น 7 ลักษณะ เช่น การเข้าร่วมในการเลือกตั้ง และการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือคำแนะนำโดยชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ประเด็น และมุมมองต่างๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่กล่าวถึงในทางวิชาการในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าการจะวัดว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น การวัดเพียงความถี่ของการมีส่วนร่วมนั้นไม่พอที่จะแสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้ เพราะลำพังการเข้าไปมีส่วนร่วม

ร่วมบ่อยๆ แต่มีส่วนร่วมในลักษณะของการสังเกตโดยไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการเมืองนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้

จากลักษณะของการมีส่วนร่วมที่นำเสนอทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจะวัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ควรที่จะกระทำในแง่มุมต่างๆ 4 แง่มุมด้วยกัน ได้แก่ แง่มุมแรก ความถี่ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งนับได้จากจำนวนครั้งที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง แง่มุมที่สอง คือ รูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าประชาชนเข้าร่วมในระดับใดบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นระดับที่ละเอียดกว่านี้ สามารถแบ่งได้เป็น 6 ระดับ ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูล ไปจนถึงระดับการควบคุมโดยประชาชน (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 29-31) แง่มุมที่สาม คือ จำนวนกระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ดังแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) ซึ่งแยกกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมออกเป็น 4 กระบวนการ ตั้งแต่การวางแผน ไปจนถึงการติดตามประเมินผล และแง่มุมสุดท้าย คือ ผลกระทบของการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นว่ามีความสำคัญอย่างไรบ้าง โดยจะนำเสนอความสำคัญต่อความมั่นคงของประชาธิปไตยของชาติ ความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และสุดท้ายเป็นความสำคัญต่อการส่งเสริมสังคมที่มีธรรมาภิบาล โดยสามารถอธิบายความสำคัญได้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาธิปไตยของชาติเพราะการเมืองในท้องถิ่นจะอยู่ใกล้กับประชาชน ทำให้ประชาชนเห็นผลจากการแสดงบทบาทของตนเองในการเมือง ว่าพฤติกรรมแบบใดจะทำให้เกิดผลดีผลเสียต่อตนเองอย่างไร ประชาชนจึงพร้อมที่จะแสดงบทบาทของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาธิปไตยของชาติมีความมั่นคง ผลอีกอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นคือ ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี การกระจายอำนาจออกมาจากศูนย์กลางการปกครองของประเทศ ทำให้เรื่องในท้องถิ่น สามารถจัดการแก้ไขกันภายในท้องถิ่นได้วิธีการแก้ปัญหาจึงน่าจะเป็นสิ่งที่ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ยังส่งผลดีต่อความเป็นธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย เพราะการมีส่วนร่วมนี้เป็นลักษณะหนึ่งของธรรมาภิบาลที่สามารถเกื้อหนุน หรือส่งเสริมให้ลักษณะอื่นของธรรมาภิบาลตามาได้ เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

บทบาทของวัฒนธรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดที่ว่าวัฒนธรรมนั้นเป็นปัจจัยที่สามารถอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างไร โดยการจะแสวงหาคำอธิบายว่าวัฒนธรรมมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไรนั้น กระทำได้สองแนวทาง แนวทางแรกคือการแสวงหาคำอธิบายจากแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ว่าอธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้อย่างไร และในคำอธิบายนั้นมีปัจจัยใดบ้างเป็นเหตุทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เมือง ส่วนอีกทางหนึ่งที่จะหาคำตอบได้คือการแสวงหาคำตอบทั้งจากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง หรือวัฒนธรรมอื่นๆ ในสังคม ว่าวัฒนธรรมทั้งสองส่วนดังกล่าวสามารถส่งผลต่อสิ่งใดได้บ้าง โดยรายละเอียดของคำอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีดังต่อไปนี้

หากพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจากมุมมองทางรัฐศาสตร์กับมุมมองทางพฤติกรรมองค์การจะทำให้ได้กรอบแนวคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้อย่างไร เกิดจากสาเหตุอะไร โดยเหตุผลที่สำคัญนั้น อยู่ที่วัฒนธรรมทางการเมือง โดยนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ที่อธิบายเรื่องนี้และถูกกล่าวถึงอย่างมากคือ Almond และ Verba ซึ่งเสนอมุมมองไว้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน จะมีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนได้ โดยตามแนวคิดของ Almond และ Verba นั้น วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึงความโน้มเอียงในทางการเมือง อันได้แก่ทัศนคติที่มีต่อระบบการเมืองและองค์ประกอบต่างๆ ของระบบการเมือง และทัศนคติที่มีต่อบทบาทของตนเองในระบบการเมือง (Almond & Verba, 1963: 13) และจากนั้น จึงอธิบายประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง แยกออกเป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนไม่รับรู้องค์ประกอบต่างๆ ของระบบการเมือง และเป็นสังคมที่ไม่มีบทบาทเฉพาะด้านในทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนรับรู้ถึงระบบการเมืองเฉพาะในแง่ของผลของระบบการเมืองเท่านั้น แต่ไม่รับรู้ถึงปัจจัยนำเข้าของระบบการเมือง และไม่รับรู้ถึงบทบาทของตนเองในฐานะผู้มีส่วนร่วมในระบบการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีการรับรู้ต่อระบบการเมืองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองหรือผลจากระบบการเมือง (Almond & Verba, 1963: 17)

นอกจากนี้ ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ใช่รูปแบบบริสุทธิ์อีก 3 รูปแบบ ซึ่งหมายถึงสังคมมีการผสมกันระหว่างประชาชนที่มีความโน้มเอียงต่างกัน วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบผสม 3 รูปแบบนี้ เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ-ไพร่ฟ้า เป็นต้น (Almond & Verba, 1963: 23-26)

แม้ว่าปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาจุดเน้นของการอธิบายวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเน้นอธิบายทัศนคติที่บุคคลมีต่อระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองของตนเองเท่านั้น และยังไม่อธิบายภาพในระดับมหภาคของการเมืองในระดับประเทศ ดังจะเห็นได้จากส่วนที่ Almond และ Verba (1963: 14-15) ระบุไว้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น คือการกระจายตัวของรูปแบบความโน้มเอียงของประชาชนในประเทศนั้น ที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง” ในขณะที่พฤติกรรมและการแสดงออกของบุคคลในทางการเมืองนั้น เป็นผลมาจากทัศนคติที่บุคคลมีต่อสิ่งอื่นๆ รอบตัวนอกเหนือไปจากสถาบันทางการเมืองด้วยเช่นกัน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นปรากฏการณ์ที่ควรถูกวิเคราะห์ในระดับจุลภาคด้วย จากจุดนี้ทำให้สามารถพิจารณาต่อไปได้อีกนอกจากวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว วัฒนธรรมของสังคมเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นได้ โดยในที่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมของสังคมที่ถูกศึกษาในแวดวงของพฤติกรรมองค์การนั้น น่าจะถูกนำมาเสริมในการอธิบายพฤติกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อพิจารณากรอบแนวคิดวัฒนธรรมของสังคมกับทฤษฎีองค์การแล้วจะ

เห็นได้ว่าในทางทฤษฎีองค์การนั้น วัฒนธรรมนั้นส่งผลอย่างมากต่อพฤติกรรม ดังจะเห็นได้จากกรอบแนวคิดของ Schein (1999) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมในระดับที่ลึกที่สุด (อันได้แก่ข้อสมมติพื้นฐานที่บุคคลมีต่อโลก ต่อตนเอง และต่อสิ่งอื่นๆ) นั้นส่งผลต่อค่านิยมของบุคคล และท้ายที่สุดค่านิยมนั้นจะส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งใกล้เคียงกันกับแนวคิดของ Hofstede (1997) ที่อธิบายว่าวัฒนธรรมนั้นประกอบไปด้วย 2 ระดับ ได้แก่ ระดับค่านิยม กับระดับการปฏิบัติ

สำหรับประเด็นว่าวัฒนธรรมของสังคมแบบที่ว่าจะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้นควรจะมีลักษณะเป็นอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาวัฒนธรรมของสังคมตามกรอบแนวคิดของ Hofstede เป็นประโยชน์อย่างมากในการวิเคราะห์ เนื่องจากกรอบแนวคิดของ Hofstede ให้ภาพของวัฒนธรรมของสังคมที่แยกพิจารณาเป็นมิติ แยกได้เป็น 5 มิติ ผู้เขียนเห็นว่ามี 3 มิติ ที่น่าจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 3 มิติ นั้นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้ว่าเรื่องระยะห่างเชิงอำนาจ และการให้ความสำคัญกับเพศที่แข็งแกร่งนั้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น เพราะการที่ประชาชนท้องถิ่นมีความคิดว่าคุณแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น และในด้านหนึ่งของการให้ความสำคัญกับเพศที่แข็งแกร่งนั้น ยังหมายความว่าไปถึงความคิดของบุคคลเกี่ยวกับการแข่งขันกันเพื่อเอาชนะคนอื่นๆ ในสังคม ซึ่งหากขาดซึ่งส่วนนี้ไปเสียแล้วการมีส่วนร่วมน่าจะลดลง ส่วนการเน้นความเป็นปัจเจกชน-ความเป็นส่วนรวมนั้น จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมได้เช่นกัน เพราะการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความคิดเชื่อในความเป็นปัจเจกบุคคลมาก ย่อมทำให้เกิดการยึดติดในตัวบุคคล และมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับประชาชนแต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน จนทำให้ประชาชนมองว่าตนเองไม่เหมาะสมที่จะเข้าร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในที่สุด

นอกจากวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย และวัฒนธรรมโดยทั่วไปของสังคมซึ่งสามารถพิจารณาแยกเป็นมิติต่างๆ 3 มิติ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนประกอบของวัฒนธรรมไทยอีกส่วนที่อาจจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้ คือ ค่านิยมที่คนไทยยึดถือ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะค่านิยมที่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะพบว่ามีความค่านิยมที่เกี่ยวข้องอีก 3 ประการ ได้แก่ การนับถือบุคคล การเคารพอาวุโส ความวางเฉยและการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับผู้อื่น โดยการที่คนไทยมีค่านิยมนับถือบุคคล และมีค่านิยมเคารพอาวุโสนั้น ถือได้ว่าเป็นค่านิยมที่น่าจะขัดขวางการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะส่งเสริมให้ยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน เช่นเดียวกันกับการมีค่านิยมที่วางเฉย และการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับผู้อื่นนั้น ซึ่งจะทำให้คนไทยมีความเฉื่อยชาทางการเมือง ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ

สังคมไทยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

ส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทย พิจารณาตามกรอบของวัฒนธรรมทางการเมืองและวัฒนธรรมของสังคมที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ ว่าสังคมและวัฒนธรรมไทยมีลักษณะเป็นอย่างไร ก่อนที่จะเสนอผลการคาดการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นของประชาชน

ผลการสำรวจวัฒนธรรมของไทย โดย Hofstede Center (The Hofstede Center) มิติระยะห่างเชิงอำนาจของสังคมไทยคิดเป็น 64 ซึ่งถือว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในเอเชียด้วยกันเล็กน้อย ซึ่งหมายความว่าในสังคมไทยมีการยอมรับความไม่เท่าเทียมของอำนาจ ในมิติความเป็นปัจเจกบุคคล ประเทศไทยได้คะแนน 20 ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีความเป็นปัจเจกบุคคลต่ำ และมีความเป็นส่วนรวมสูง ในมิติการให้ความสำคัญกับเพศที่แข็งแกร่ง ประเทศไทยได้คะแนน 34 คะแนน ซึ่งถือว่าต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศในเอเชียด้วยกัน และหมายความว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่เน้นความเป็นเพศหญิง (Feminine Society) และเป็นสังคมที่คนไม่ค่อยกล้าแสดงออก และไม่ชอบการแข่งขัน ในมิติการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน ประเทศไทยได้คะแนน 64 คะแนน ซึ่งหมายความว่ามีความไว้วางใจที่ค่อนข้างจะหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน และเกรงกลัวความเสี่ยง

จากลักษณะของวัฒนธรรมไทยในมิติต่างๆ ทั้งมิติต่างๆ ตามแนวคิดของ Hofstede ทำให้คาดการณ์ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่มากนัก เนื่องจากมีระยะห่างเชิงอำนาจสูง แต่การคาดการณ์นี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลในอดีตของสังคมไทยเท่านั้น สิ่งที่ต้องค้นหาในปัจจุบันคือ หลังจากที่สังคมไทยประสบกับช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านหลายต่อหลายครั้ง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงล่าสุดที่มีผลกระทบอย่างมากต่อสังคมไทยคือการแผ่ขยายของเศรษฐกิจทุนนิยม อุดมการณ์ประชาธิปไตย และสภาวะโลกาภิวัตน์นั้นจะทำให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลง และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดความเป็นไปของชีวิตตนเองโดยตรงมากขึ้นหรือไม่

นอกจากวัฒนธรรมของสังคมไทยแล้ว เมื่อพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมของสังคมไทยด้วยเช่นกัน ซึ่งทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ตั้งข้อสังเกตวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยไว้ว่ามีลักษณะเป็นสังคมอำนาจนิยม มีการจัดลำดับฐานะระหว่างบุคคล ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีความเป็นอิสระนิยม ไม่ชอบถูกบังคับ เป็นคนที่ชอบประนีประนอม และมีความเฉื่อยช้าต่อการเมือง (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2546: 162-173)

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมีลักษณะที่เป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมือง จึงน่าจะได้ผลการคาดการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไทยในการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก เช่นเดียวกับการคาดการณ์จากวัฒนธรรมของสังคมไทยที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้

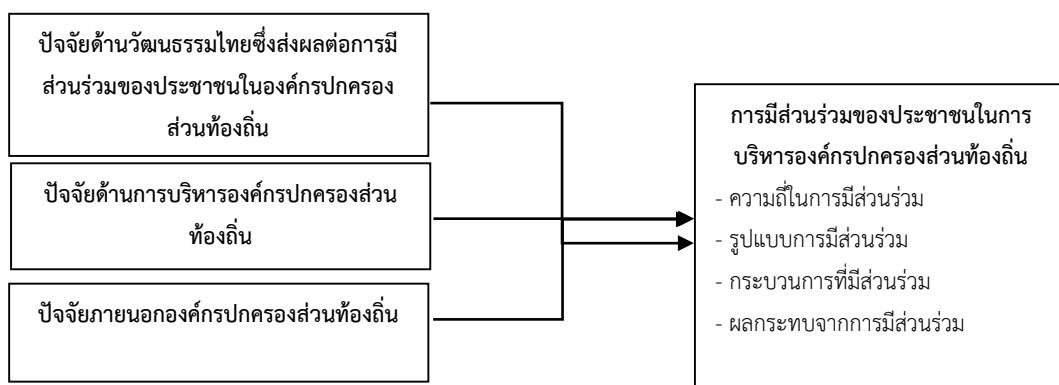
นอกจากปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม จากการพิจารณาผลการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว พบว่ามีปัจจัยส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมอีก 2 ด้าน ด้วยกัน ได้แก่

ปัจจัยทางด้านการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ประกอบไปด้วย จำนวนประชาชนในพื้นที่ ความเจริญของพื้นที่ (Yang & Callahan, 2007) และเนื่องจากจำนวนประชาชนในพื้นที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ดังนั้น อาจอนุมานได้ว่าสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงการดำเนินงานของท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าขนาดของพื้นที่ และระบบสารสนเทศที่ใช้สื่อสารข้อมูลกับประชาชนน่าจะเป็นปัจจัยที่ควรพิจารณาเช่นกัน นอกจากนี้ ยังควรจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง และความสามารถในการจัดการการเปลี่ยนแปลง

ปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ประกอบไปด้วย การสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน (Berner, Amos, & Morse, 2002) การรับรู้ถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสลับซับซ้อนของกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Ebdon, 2002: 289) แรงจูงใจของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (Ebdon, 2002: 284) ผลกระทบที่ท้องถิ่นสามารถมีต่อประชาชน (Ebdon, 2002: 284) ความเชื่อมั่นในผลกระทบที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน (Ebdon, 2002: 289) เวลาที่ประชาชนมีเพื่อมีส่วนร่วม (Yang & Callahan, 2007) และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยภาคส่วนต่างๆ (Berner, Amos, & Morse, 2002)

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

หากประมวลแนวคิด ทฤษฎีทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดที่อธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น จะสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นผลมาจากปัจจัย 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม (ซึ่งแยกได้เป็นวัฒนธรรมของสังคม กับ วัฒนธรรมทางการเมือง) ปัจจัยด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาวะผู้นำของผู้บริหาร จำนวนประชาชน ความเจริญของพื้นที่ ขนาดพื้นที่ ความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง ความสามารถในการจัดการการเปลี่ยนแปลง และระบบสารสนเทศที่สื่อสารกับประชาชน) และปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสื่อสารระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่น ความสลับซับซ้อนของกระบวนการทำงาน แรงจูงใจของประชาชน ผลกระทบที่ท้องถิ่นมีต่อประชาชน ความเชื่อมั่นในผลจากการมีส่วนร่วม เวลาที่มีเพื่อการมีส่วนร่วม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วม) ซึ่งสามารถแสดงได้ดังแผนภาพดังต่อไปนี้



ข้อเสนอแนะ

การวิจัยศึกษาเอกสารในครั้งนี้ทำให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงวัฒนธรรมทางการเมืองเท่านั้นที่จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ยังรวมไปถึงวัฒนธรรมอื่นๆ ของสังคม ตลอดจนปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าหากจะมีการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ควรที่จะใช้กรอบแนวคิดที่เสนอในบทความนี้เป็นแนวทางเพื่อจะได้เป็นการทดสอบอำนาจในการอธิบายของกรอบแนวคิดนี้

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาของอาจารย์ พลเอก ดร. เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และอาจารย์ ดร. บุญเลิศ ไพรินทร์ เป็นอย่างยิ่ง ที่ได้มอบคำแนะนำ ซึ่งเปิดมุมมองของผู้เขียนให้กว้างขึ้น และสามารถพัฒนารอบแนวคิดที่นำเสนอในบทความนี้ได้

เอกสารอ้างอิง

- ชิตพล กาญจนกิจ. (2545). ความไว้วางใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2546). วิถีชีวิตไทย: วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่. กรุงเทพฯ: หจก. สหายบล็อก และการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- มณูญ จันทรสมบุรณ์. (2550). วัฒนธรรมธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political culture attitudes and democracy in five nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Berner, M. M., Amos, J. M., & Morse, R. S. (2002). What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? view from city stakeholders. *PublicAdministration Quarterly*, 204-221.
- Ebdon, C. (2002). Beyond the Public Hearing: citizen participation in the local government budget process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 284.
- Hofstede Centre, the. *Country Comparison*. Retrieved August 10, 2014, from the Hofstede Centre: <http://geert-hofstede.com/countries.html>
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations: Software of the Minds*. New York: McGraw-Hill.

Schein, E. (1999). *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: participatory values, stakeholder pressure, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 249-264.