

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาหลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนา ระบบการเมือง การปกครองของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

แม้จะมีร่างกฎหมายที่จะออกมาให้อำนาจประชาชน แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปหรือเป็นที่ใส่ใจของ ชาวบ้านไม่ เช่นเดียวกันกับพื้นที่ในวิจัยเล่มนี้ก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูงเดิมเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง อำเภอลำทะเมนชัยบุรี จังหวัดกำแพงเพชร ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539 (องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง ,2558) เนื้อที่โดยประมาณ 67 ตารางกิโลเมตรจำนวน 41,875 ไร่ โดยมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 9 หมู่บ้าน ประกอบไปด้วยหมู่ที่ 1 บ้านบุง หมู่ที่ 2 บ้านหัวเสา หมู่ที่ 3 บ้านกล้วย หมู่ที่ 4 บ้านเกาะฝ้าย หมู่ที่ 5 บ้านบึง เสือเต็น หมู่ที่ 6 บ้านบึงปอ หมู่ที่ 7 บ้านคลองวน หมู่ที่ 8 บ้านหนองชายกลอย และหมู่ที่ 9 บ้านยางสูง<sup>1</sup>

ตำบลยางสูงมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,015 ครัวเรือนและมีจำนวนประชากรทั้งหมด 6,649 คน ซึ่ง จำแนกเป็นชาย 3,292 คน หญิง 3,357คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 98 คนต่อตารางกิโลเมตรทรัพยากรธรรมชาติใน พื้นที่มีแม่น้ำปิงไหลผ่านและยังเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งอุปโภคและบริโภคทำ เกษตรกรรม พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูงเหมาะสำหรับการทำการเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ จึงประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา และทำสวนเนื่องจากมีแม่น้ำปิงไหลผ่านจึงทำให้ประกอบอาชีพทางการเกษตรได้ทั้ง ปี นอกจากนั้นยังมีการก่อสร้างบ้านพักอาศัยเป็นกลุ่มตามเครือญาติเรียงกัน มีทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่าง หมู่บ้านราษฎรไปมาหาสู่กันได้สะดวก และสามารถพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี เพราะอยู่ห่าง อำเภอยัง 9 กิโลเมตร<sup>2</sup>

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง.2559. ข้อมูลพื้นฐาน.(ออนไลน์). <http://www.yangsoong.go.th/content/information/1>. สืบค้นวันที่ 2/2/2560

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ดีหลังจากการลงพื้นที่สำรวจของนักวิจัย ได้พบสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับในเขตพื้นที่ดังกล่าวประชากรส่วนใหญ่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับ การยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็น ในสังคมประชาธิปไตย กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาสูงสุดของประเทศ สะท้อนเจตนารมณ์ในการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน รวมถึงการปฏิรูปการ บริหารงาน ภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกฎหมายหลายฉบับประกันสิทธิ ของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมและกำหนดหน้าที่ของภาครัฐในการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาทิ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการยังกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นกัน

ความสำคัญดังกล่าว จึงเกิดกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนให้เกิดเป็นรูปธรรม นั่นคือ คณะกรรมาธิการการพัฒนากองการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วม ของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยมีอำนาจหน้าที่ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนากองการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมี ส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและเผยแพร่การเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วิถึคิดและวิถึปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการ บังคับใช้รัฐธรรมนูญ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ พ.ศ.... นี้เป็นอีกหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ เพื่อส่งเสริมการพัฒนากองการเมืองอย่าง สร้างสรรค์

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนและผลักดันร่างพ.ร.บ.นี้ ควรมีการดำเนินการต่อเนื่องควบคู่กับร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการมี ส่วนร่วมอีก 2 ฉบับในโครงการนี้ นั่นคือร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... และร่าง พ.ร.บ.การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายกลาง ว่าด้วยการมีส่วนร่วม ของประชาชน ซึ่งมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Promote Participation in Policy Process) ทั้งนี้ ในกรณีที่มิกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะอยู่ แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงกว่ากฎหมายฉบับนี้ ก็ ให้บังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ แต่มีมาตรฐานการมีส่วนร่วมน้อยกว่าก็ให้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้ ยกเว้น การ มีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ สอดคล้องและโดยคำนึงถึงมาตรฐานการมีส่วนร่วมตามกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

สาธารณะฉบับนี้ด้วย การมีกฎหมายกลางเช่นนี้ ทำให้ระบบการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วม สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เพราะมีกฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งในอดีตนั้นไม่มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่อย่างไรก็ดีร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงไม่การบัญญัติใช้จนปัจจุบัน

## 1.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

1. ศึกษาแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดความมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นผ่านร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.... ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง อำเภอขามเฒ่าบุรี จังหวัดกำแพงเพชร
2. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของให้สอดคล้องกับจิตสำนึกตามบริบทของแต่ละชุมชนของพื้นที่ตำบลยางสูงฯ
3. ศึกษาองค์ความรู้เพื่อต่อยอดในเรื่องการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้มแข็งในกับชุมชน

## 1.3 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินงาน

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในส่วนของแนวคิดตามนโยบายภาครัฐในการกำหนดโครงการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในส่วนภาครัฐและภาคประชาชน รวมตลอดไปถึงแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่อยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง อำเภอขามเฒ่าบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

2. ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง ประกอบไปด้วย 9 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านบุง หมู่ที่ 2 บ้านหัวเสลา หมู่ที่ 3 บ้านกล้วย หมู่ที่ 4 บ้านเกาะฝ้าย หมู่ที่ 5 บ้านบึงเสือเต้น หมู่ที่ 6 บ้านบึงปอ หมู่ที่ 7 บ้านคลองวน หมู่ที่ 8 บ้านหนองชายกลอย และหมู่ที่ 9 บ้านยางสูง

## 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

เนื่องจากประชากรขาดความเข้าใจในการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น ไม่เข้าใจหลักเกณฑ์พื้นฐานของประชาธิปไตย ไม่ซาบซึ้งและเห็นประโยชน์ของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำให้ประชากรในท้องถิ่นตระหนักซึ่งความรู้ทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสามารถยังผลให้ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นนั้นพัฒนาให้เจริญและมีความเข้มแข็งตามแบบสังคมในประชาธิปไตย

## 1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.ทราบถึงแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดความมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

2.ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของให้สอดคล้องกับจิตสำนึกตามบริบทของแต่ละชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการใช้ชีวิตในสังคมประชาธิปไตย

3. เพื่อสร้างให้คนในชุมชนรักการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาบ้านเกิดให้ดี ให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เลี้ยงตัวเองได้ และมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล