

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด ที่ใช้ในการศึกษาและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นองค์กรพื้นฐานที่ฝึกฝนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักสำคัญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะของ อบต. โดยการศึกษาจะครอบคลุมแนวคิดและทฤษฎีสองแนวทางด้วยกัน คือ การศึกษาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม(participant political culture) และการประเมินผลการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นซึ่งจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสองรวมทั้ง โครงสร้างหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล จากการสำรวจเอกสารซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ คือ

1. วัฒนธรรมการเมือง
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น
3. การให้บริการสาธารณะขององค์กรส่วนท้องถิ่น

วัฒนธรรมทางการเมือง

ความหมาย คำว่า วัฒนธรรมทางการเมืองตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2511 กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมโดยทั่วไปตามความหมายในภาษาไทยตีความคำว่า วัฒนธรรม ออกเป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ ดีความตามรากศัพท์, ดีความตาม พรบ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 และตีความตาม ยุคสมัยปัจจุบัน

1. การตีความคำว่า วัฒนธรรม ตามรากศัพท์ “วัฒนธรรม” มาจากภาษาบาลี หมายถึง ความเจริญความงอกงาม และ “ธรรม” หมายถึง คุณความดี สภาพที่ทรงไว้¹

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2511. หน้า 827,480.

2. ในความหมายตาม พรบ.วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 มาตรา 4 หมายความว่า² “ลักษณะที่แสดงความจริงใจองกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียว ก้าวหน้าของชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน

3. ในสมัยปัจจุบัน มักตีความคำว่า “วัฒนธรรม” ว่าหมายถึง ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือแบบอย่างของโบราณ ที่ถือปฏิบัติจนเคยชิน

เมื่อเทียบคำว่า วัฒนธรรม กับ คำในภาษาต่างประเทศ เข้าใจกันว่ามีความหมาย เดียวกับคำว่า “Culture” หมายถึง “แบบอย่างการดำรงชีวิตของกลุ่มคนซึ่งเรียนรู้ และถ่ายทอดกัน ไปด้วยการสั่งสอนทั้งทางตรง และทางอ้อม” หรือความหมายง่ายๆก็คือแบบแผนชีวิตความเป็น อยู่ของชนกลุ่มหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น ไม่ว่าทัศนคติของผู้อื่นจะเห็นเป็นความจริงใจองกงาม หรือความเลวทรามต่ำช้า ไม่ว่าแบบนั้นจะยืนยงคงอยู่มาช้านาน หรือเพิ่งเกิดขึ้นก็ตาม ถ้าตราบใด คนที่อยู่รวมกันในกลุ่มนั้นจะเห็นชอบที่จะดำรงชีวิตแบบเช่นนั้นแล้ว นั่นก็คือ Culture ของคน กลุ่มนั้น

ความหมายของวัฒนธรรมในทางวิชาการสังคมศาสตร์นั้น หมายถึง แบบการ ดำรงชีวิตของกลุ่มชน ที่สมาชิกถ่ายทอดกันไปด้วยการสั่งสอนอบรมทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือ หมายถึงแบบแผนความเป็นอยู่ของชนกลุ่มหนึ่ง โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่ เป็นสิ่งดีงามเสมอไป และไม่จำเป็นว่าแบบอย่างนั้น โดยไม่จำเป็นว่าหรือเกิดขึ้นก็ตาม ถ้าตราบใดคน ที่อยู่ร่วมกันในกลุ่มนั้นเห็นดี เห็นชอบ ที่จะเป็นอย่างนั้นด้วยชีวิต แบบนั้นแล้ว’ อีกทั้งวัฒนธรรม เป็นมรดกทางสังคม (Social Heritage) ที่ส่งผ่านมายังคนรุ่นใหม่ ความสำคัญของวัฒนธรรมอยู่ที่ ว่าเป็นวิถีดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม (Way of Life)⁴ หรืออีกนัยหนึ่งวัฒนธรรมเป็นแนวทางให้ คนแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ โดยเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทุกอย่างโดยไม่

² พัทธา สายหู, “วัฒนธรรม”. วรรณไวทยากร (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราสังคม ศาสตร์และมนุษยศาสตร์แห่งประเทศไทย,2514),หน้า1.

³ พัทธา สายหู, “การใช้แบบความคิดเรื่องวัฒนธรรมไทยในการพัฒนาประเทศ” ใน วรรณ ไวทยากร : ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,2514)หน้า3

⁴ Robert Bierstedt , Evgene I.Meehan,Paul A. Samuelson.. “Modern Social Science” (New York:McGraw-Hill Book Company,1964),pp 52-55. และ โปรคดู สมศักดิ์ ส่งสัมพันธ์, “นิสิตนักศึกษา กับ วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2519),หน้า 14.

ค่านึงว่าจะเป็นสิ่งดีหรือไม่แต่อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่มนุษย์มีพฤติกรรมแสดงออกอย่างไรขึ้นอยู่กับความเชื่อความรู้ และค่านิยม หรือความรู้สึก ฉะนั้น วัฒนธรรมจึงได้แก่ แบบแผนของความเชื่อ ความรู้ และค่านิยม หรือความรู้สึกของคนในสังคมใดสังคมหนึ่งนั่นเอง

รวมทั้งสิ่งที่เป็ความเชื่อ ความรู้และค่านิยมที่มีต่อสิ่งแวดลอมทุกสิ่งทุกอย่าง เรียกว่า วัฒนธรรมของสังคมหรือวัฒนธรรมขั้นพื้นฐาน วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมด หรือกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบแผน ความเชื่อ ความรู้ และค่านิยมพื้นฐาน หรือ วัฒนธรรมขั้นมูลฐาน แม้จะมีส่วนเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง แต่บางครั้ง ความเชื่อ และค่านิยมพื้นฐานก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นเรื่องของการศึกษา เกี่ยวกับความรู้สึก ความเชื่อ ทักษะคติ ค่านิยม และแนวความคิดและพฤติกรรมที่ปัจเจกชนในสังคมต่าง ๆ มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ปัจจุบันได้มีนักวิชาการ อธิบายความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

Pye และ Verba⁵ กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นเรื่องของทัศนคติสภาวะแห่งจิตใจ และความรู้สึกต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิด และมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองในสังคม อันหมายถึง แบบแผนที่ต่อเนื่องซึ่งมีความเหมาะสมร่วมกัน และต่างก็เสริมสร้างซึ่งกันและกัน

Samuel Beer⁶ ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองเอาไว้หมายถึง “ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติทางด้านอารมณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง”

Dahl⁷ กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบแผนต่างๆ อันแตกต่างกันของความขัดแย้งทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะเด่น ๆ ได้แก่ ความรู้สึก หรือ การอบรมสั่งสอนที่มีต่อระบบการเมือง และที่มีต่อบุคคลอื่น

⁵ Sidney Verba, Comparative Political Culture. p.521.

⁶Samuel H. Beer and Adam B. Ulam, Pattern of Government, (New York: Random house, 1962) p.32. .

⁷ Robert A. Dahl, Political Opposition in Western Democracies. (New Haven: Yale University Press, 1966). Pp. 352-355.

Yinger⁸ ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นทัศนคติ และการอบรมที่แต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วยความรู้สึกนิยม และไม่นิยมต่อระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง

Manheim⁹ กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบแผนความเชื่อ และทัศนคติร่วมกันที่เกี่ยวกับเป้าหมายอันเดียวกัน ซึ่งปรากฏขึ้นในระบบการเมืองนั้น ๆ ในแง่ที่ว่าจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกันในขั้นพื้นฐาน และการประเมินค่าที่เหมือนกัน

Pye¹⁰ ได้ให้ความหมาย เกี่ยวกับ วัฒนธรรมการเมืองไว้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง คือ กลุ่มทัศนคติ ความเชื่อ และความรู้สึกในใจ ซึ่งทำให้เกิดระเบียบและความหมายแก่กระบวนการทางการเมือง และก่อให้เกิดกฎเกณฑ์หรือข้อสมมุติฐาน ซึ่งทุกคนยอมรับ สำหรับเป็นเครื่องหมายกำหนดพฤติกรรมในระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง มีความหมายรวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองและบรรทัดฐานที่ถือเป็นหลักปฏิบัติในการปกครอง และเป็นผลิตรวมของประวัติศาสตร์ของระบบการเมือง และผลิตรวมของประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชีวิตสมาชิกของระบบการเมืองรวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพล เป็นตัวกำหนดระบบทางการเมืองเพราะระบบการเมืองจะมีเสถียรภาพมั่นคงอยู่ได้วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองนั้นจะมีแนวโน้มมีอย่างเดียวกัน อีกทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองอย่างแยกไม่ออก อาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ ระบบการเมืองโดยเหตุนี้การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นการศึกษาระบบการเมืองนั่นเอง

Almond¹¹ ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นรูปแบบของทัศนคติของปัจเจกชนที่มีต่อระบบทางการเมือง และต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง

Almond และ Powell¹² กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) เป็นความรู้สึกหรือการอบรมที่แต่ละคนได้รับ ประกอบด้วย

⁸ Milton Yinger, Religion Society and the Individual. (New York: The Macmillan Company, 1962). Pp. 380-381.

⁹ Jarol B. Manheim, The Political within. (New Jersey : Prentice. Hall , Inc,1975) P.30

¹⁰ Lucian W. Pye and Sidney Verba. Eds, Political Culture and Political Development. (New Jersey: Princeton University Press,1965), p. 7

¹¹ Gabriel A. Almond, "Comparative Political System." Journal of Politics. (August 1965):p.398.

Cognitive Orientations ได้แก่ความรู้ถึงวัตถุประสงค์ทางการเมือง และความเชื่อทางการเมือง

Affective Orientations ได้แก่ความรู้สึกต่าง ๆ ที่มีต่อวัตถุประสงค์หรือองค์การทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นความรู้สึกที่มีต่อ ส่วนรวม ความรู้สึกเป็นคนแปลกหน้า ความรู้สึกไม่สนใจต่อระบบ หรือองค์การการเมืองนั้น ๆ

Evaluative Orientation ได้แก่ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยทั่วไปจะมีค่านิยมกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเหตุการณ์ทางการเมือง หมายความว่า ในที่สุดแล้วการศึกษาค้นคว้า “ระบบการเมือง” น่าจะหันมาให้ความสนใจต่อบุคคลและแต่ละคนมากขึ้นหากเราสามารถเข้าใจ ความรู้ (Cognitive Orientations) ความรู้สึก (Affective Orientations) และความเห็น (Evaluative Orientations) ที่มีนุษย์ในระบบการเมืองใดมีต่อระบบการเมืองนั้นแล้ว สามารถเข้าใจถึงการเมืองในประเทศนั้นได้ใกล้เคียงความจริง ความหมายแบบ “ระบบการเมือง” ณ. ที่นี้ เป็นการตีความที่กว้างขวางที่รวมเอาสิ่งที่เราเข้าใจว่าเป็นระบบการเมืองในสมัยก่อน ๆ เช่น การเลือกตั้ง การบังคับให้เป็นตามกฎหมาย อุดมการณ์ทางการเมือง รวมทั้งรูปแบบและโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ รวมถึง ความนึกคิด อารมณ์ นิสัยของประชากรของประเทศ เข้าไว้ในความหมายของ “ระบบการเมือง”¹³ ด้วย

Almond และ Verba¹⁴ ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ว่า หมายถึงทัศนคติและความโน้มเอียงของคนที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ตลอดจนทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีในระบบการเมือง ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองของชาติ ก็คือแบบแผนของทัศนคติและความโน้มเอียงในรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชนที่มีต่อระบบและส่วนต่าง ๆ หรือกิจกรรมทางการเมืองที่มีอยู่ในชาตินั้น¹⁵ และวัฒนธรรมทางการเมืองประกอบด้วย “ระบบความเชื่อที่ประจักษ์ (Empirical beliefs) ลักษณะที่แสดงออกและค่านิยมซึ่งเป็นตัวกำหนด

¹² Almond and Powell, *Comparative Politics: A Development Approach*, p.50.

¹³ กมล สมวิเชียร, *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 40-41.

¹⁴ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*. (Boston: Little Brown and Company, 1965). P.12 และโปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย* หน้า 77-78..

¹⁵ Ibid.. P. 13.

สถานการณ์ห้อมล้อมกิจกรรมทางการเมือง”¹⁶ หรือ “การเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งได้แก่ทัศนคติที่มีต่อระบบการเมืองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือทัศนคติที่มีต่อบทบาทต่อระบบ ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

1. การเรียนรู้ในด้านข่าวสาร (Cognitive Orientation) ทางการเมือง คือ ความรู้หรือความเชื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการเมือง บทบาททางการเมืองและผู้สวมบทบาทเหล่านั้น ตลอดจนวัตถุประสงค์และผลผลิตของระบบ

2. การเรียนรู้ในเชิงอารมณ์ (Affective Orientation) คือ ความรู้สึกที่มีอยู่เกี่ยวกับระบบการเมือง บทบาททางการเมืองบุคคลทั่วไป และกิจกรรมต่าง ๆ

3. การเรียนรู้ในเชิงประเมิน (Evaluative Orientation) ได้แก่ดุลยพินิจหรือความเห็นเกี่ยวกับหน่วยต่าง ๆ ทางการเมือง (Political Object) ซึ่งตามปกติมีความเห็นเกี่ยวข้องกับส่วนผสมผสานของค่านิยมมาตรฐานและเกณฑ์ต่าง ๆ กับข่าวสารและความรู้สึก¹⁷ Almond และ Verba ได้แยกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองเป็น 3 ประเภท คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ (Parochial Political Culture) หมายถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งคนในสังคมกลุ่มใดจะจัดอยู่ในพวกที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ มีลักษณะไม่มีความรู้ความเข้าใจและเห็นห่างในระบบการเมืองของสังคม และไม่มีการรับรู้หรือมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนไม่สนใจใยดีหรือไม่คิดว่าตัวเองมีความผูกพันหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมิได้ตั้งความหวังหรือข้อเรียกร้องจากระบบ

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) หมายถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งคนในสังคมกลุ่มใดจะจัดอยู่ในพวกที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ มีลักษณะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองของสังคม แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และไม่มีความรู้สึกว่าตนเองสำคัญ หรือสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง เช่น จะมีความรู้สึกแต่เพียงว่า ตนเองมีหน้าที่ต้องยอมรับอำนาจของรัฐ หรือประเทศ และ เชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

¹⁶ Sidney Verba, “Comparative Political Culture,” in Political Culture and Political Development. Eds. Lucian W. Pye and Sidney Verba (Princeton: Princeton University Press, 1965), P 513.

¹⁷ ปฐม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการเมือง (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 136.

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม(Participation Political Culture) หมายถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองมีคนในสังคมกลุ่มใดจะจัดอยู่ในพวกที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ มีลักษณะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองของสังคม มีทัศนคติและความเห็นต่าง ๆ ต่อกิจกรรมและกระบวนการทางการเมืองตลอดจนความกระตือรือร้นสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญมีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมืองรวมทั้งมีส่วนร่วม ร่วมกับระบบทั้งในแง่ของผลผลิตและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ในแง่รับประโยชน์จากระบบแล้วก็ยังเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้องหรือวิญฉัย ตัดสิน ในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)

ความหมายของคำว่า “การเข้ามีส่วนร่วม” (Participation) ใน พจนานุกรมนั้น หมายถึง การที่จะได้รับผลประโยชน์โดยการตัดสินใจซึ่งกระทำโดยสถาบันทางการเมืองและสังคม และจะต้องร่วมในการตัดสินใจนั้นด้วย¹⁸

นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายถึงกิจกรรมโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในกิจการทางการเมืองรวมทั้งการลงคะแนนเสียงการเป็นสมาชิก และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหว พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่สถาบันทางการเมืองกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมืองหรือร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกิจการทางการเมืองนั้น¹⁹

ตามความหมายของ Bromage²⁰ ได้จำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองไว้ 3 อย่างใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting)
2. การใช้วิธีบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (Informal method of pressure and persuasion)
3. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions)

¹⁸ Alan Bullock and Oliver Stallybrass(Eds.). The Harper Dictionary of Modern Thought (New York: Harper and Row publisher, 1977), P. 458.

¹⁹ Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of political Analysis (Great Britain : Longman. 1971),P.145

²⁰ Arthur W.Bromage,Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appletongeture Grofts Ins. 1950) P. 252.

รวมทั้งนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังนี้

ดิน ปรัชญาพฤทธิ²¹ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา การเข้าไปมีเสียงในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาผลกระทบของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงเป็นนโยบายใหม่ในครั้งต่อไปด้วย

ไพรัตน์ เตชะรินทร์²² ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาว่า กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่ง หรือ หลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ชวงค์ ฉายะบุตร²³ กล่าวถึงการ มีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการที่มีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชน ยังขาดความรู้ในการปกครองตนเอง แต่มีความสนใจอยากปกครองตนเอง อยากทำงาน และสละทรัพย์สินสมทบเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และสนใจฟังข่าวคราวจากรัฐบาลเสมอ

วิสุทธิ์ โปธิแทน²⁴ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีใจหมายเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแต่เพียงการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแต่เพียงลงสมัครช่วยงานของพรรค

²¹ ดิน ปรัชญาพฤทธิ. “ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม”. พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช , 2527) หน้า 623-624.

²² ไพรัตน์ เตชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนาในปัจจุบัน, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษา นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล 2527) หน้า 6-7.

²³ ชวงค์ ฉายะบุตร, “ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย”. 60 ปี อธิปัตติผลอง (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2534) หน้า 170.

²⁴ วิสุทธิ์ โปธิแทน, “ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย.” รัฐศาสตร์ (3 สิงหาคม 2519) : 36.

การเมืองที่ตนนิยมชมชอบเท่านั้น แต่รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาสตลอดจนการกระทำทุกอย่าง ๆ ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ตามครรลองของประชาธิปไตย....."

United Nation, Economic and Social Council Resolucion 1929 ²⁵ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้คือ การที่สมาชิกทุกคนในชุมชนสามารถที่จะมีโอกาสเข้าดำเนินการและมีอิทธิพลในกิจกรรม และกระบวนการพัฒนา การเมือง อีกทั้งยังได้รับผลการพัฒนาอย่างเสมอภาคอีกด้วย

Cohen and Uphoff (1977) อธิบายว่า การเข้าใจถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องพิจารณาว่า การมีส่วนร่วมนั้น ๆ อยู่ในขั้นตอนใด ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม และ การมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ
 - 1.1 ร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหานั้น ๆ และการตัดสินใจเลือกวิธีแก้ปัญหา
 - 1.2 ร่วมดำเนินการในกิจกรรมพัฒนา
 - 1.3 ร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา
 - 1.4 ร่วมประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา
2. องค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน อาจเป็นผู้นำ หรือ ชาวบ้านทั่วไป เจ้าหน้าที่ของทางราชการและเอกชน เป็นต้น และต้องคำนึงว่าชาวบ้านที่เข้าร่วม มัน เป็นกลุ่มใด กลุ่มใดถูกละเลยไป ชาวบ้านยากจนควรเป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (UPHOFF) ซึ่งให้เห็น ว่า การพูดถึงชาวนาโดยรวม ๆ นั้น เป็นการมองข้ามชาวนาที่ถึงครองที่ดินจำนวนน้อย และชาวนาไร้จ้างผู้ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เป็นกลุ่มที่มักถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ และไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร

²⁵ United Nations. Department of International Economic and Social Affairs, Popular Participation as Strategy for Promoting Community Level Action and National Development. (New York: United Nations 1981) P. 11.

3. จากการจำแนกลักษณะของการมีส่วนร่วม เช่น ดูว่าจุดเริ่มต้นของโครงการมาจาก ภายนอก คือ ข้าราชการ นักพัฒนาหรือ คนในชุมชน เช่น ผู้นำ กลุ่มอิทธิพล หรือ “เกิดจาก ปัญหา และความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชุมชน การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นแบบทางการ หรือไม่ เป็นทางการตามแบบชาวบ้าน และเข้าร่วมด้วยความเต็มใจ หรือ เพราะความเกรงใจ เป็นต้น

Lucian W. Pye²⁶ กล่าวไว้ในหนังสือ *Aspects of Political Development* ว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง”

Samuel P. Huntington และ George I. Domiguez²⁷ ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า

“.....เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือ การตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่กระทำหรือความพยายามนั้นเป็นไปได้ ทั้งถูกต้อง และ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายใช้กำลังหรือไม่ใช่เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง รวมถึงการโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล เช่นการประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง ...”

Henry P. Fairchild²⁸ กล่าวว่าในทางจิตวิทยาการมีส่วนร่วมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคคล โดยการสร้างสถานการณ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมในบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

Geoffrey K. Roberts²⁹ ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) น่าจะหมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในทางการเมือง

²⁶ Pye. *Aspects of political Development*. PP.33-35

²⁷ Samuel P. Huntington and George I. Domiguez, “Political Development,” Fred Gresstein and Nelson Polsby in *Handbook of Political Science Macro Political Theory Vol 3*. (Reading, Mass : Addison Wesley.1975) p. 49.

²⁸ Henry P. Fair child. *Dictionary of Social and related Sciences*. (Englewood Cliffs. New Jersey : Adames & co. 1964) P.123.

²⁹ Geoffrey K. Roberts. *A Dictionary of Political Analysis* (Great Britain: Longman. 1971) P. 145.

รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันการเมือง อีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือ ร่วมชุมนุมเพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมือง การขัดขวางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น

Weiner³⁰ ได้สรุปนิยามที่มักจะใช้นามอ้างอิงกันโดยทั่ว ๆ ไป โดยแบ่งออกเป็น 10 ความหมายด้วยกันคือ

1. หมายถึงการให้การสนับสนุนและการเรียกร้องต่อผู้นำในรัฐบาล เพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการใด ๆ
2. หมายถึงความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้ผลและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกเสียงการยื่นข้อเรียกร้อง การประท้วง การลอบบี้ เป็นต้น
4. หมายถึงการใช้สิทธิเลือกตัวแทนเข้าไปแทนอำนาจแทนตนเอง(Representation) หมายถึง ความรู้สึกแปลกแยกหรือตีตนออกจากระบบทางการเมืองอันเนื่องมาจากการถูกกีดกันไม่ให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม พวกนี้มีศักยภาพที่จะกลับเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลง ระบบการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสมหรือยุติธรรมกว่าเก่า
5. หมายถึง กิจกรรมของพวกที่ตื่นตัวในทางการเมือง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้รวมไปถึง การพูดคุย ถกเถียง ปัญหาในทางการเมืองก็ได้ ไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องอยู่ในรูปของการใช้สิทธิเลือกตั้ง
6. หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ทั้งแบบที่ใช้ความรุนแรงและแบบที่ไม่ใช้ความรุนแรง
7. หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของข้าราชการด้วย
8. หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทบต่อการเมืองระดับชาติแต่บางคนมองว่าจะต้องรวมถึง กิจกรรมที่กระทบต่อองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย

³⁰ Weirer, "Political Participation : Crisis of the Political Process." *In Crisis on Sequences in Political Development*. Eds. Leonard Binder and Other, (Princeton, N.J.I. Princeton University Press) 1972.

อ้างถึงใน วิสุทธิ โทธิแทน. "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ในประเทศไทย. รัฐศาสตร์สาร (3 สิงหาคม 2519) 34-35.

9. หมายถึงกิจกรรมทุกชนิดที่ เป็นการเมือง

อย่างไรก็ตาม weiner ได้สรุปนิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยได้ แจกแจงเป็นองค์ประกอบย่อย ๆ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. จะต้องมีกิจกรรม เช่นมีการพูด คุย และร่วมดำเนินการใดๆ แต่ที่นี้ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก
2. จะต้องมีกิจกรรมในลักษณะที่เป็นอาสาสมัคร
3. จะต้องมียุทธศาสตร์หรือทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกิจกรรมทางการเมือง หลายอย่างรวมกันอยู่ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ต่างก็มุ่งที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลทั้งสิ้น รูปแบบต่างๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละสังคมอาจเน้นหรือให้ความสำคัญแตกต่างกันไป บางสังคมอาจให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับชาติ แต่บางสังคมอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบใด ๆ เป็นแนวทางย่อมที่จะต้องมีกระบวนการที่แตกต่างกันไปด้วย พวกที่เข้าไปช่วยหาเสียงให้ผู้สมัครรับการเลือกตั้งอาจดำเนินการได้โดยเข้าเป็นสมาชิกพรรคนั้น ๆ ปฏิบัติการไปตามแนวทางหรือแนวนโยบายที่พรรควางไว้ให้ ส่วนพวกที่ติดต่อโดยตรงกับผู้แทนราษฎร เพื่อหวังที่จะให้ผู้แทนช่วยเหลือใด ๆ ก็ย่อมที่จะใช้กระบวนการที่ต่างกันไป

Verba, Nie และ Kim ³¹ ได้แบ่งรูปแบบต่างๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จึงถูกแบ่งเป็น 4 รูปแบบคือ

1. การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นกิจกรรมของบุคคลแต่ละคนในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครองสิทธิในการเลือกตั้งจึงอาจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการควบคุมรัฐบาล แต่การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งจะแตกต่างไปจากกิจกรรมการเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ที่สังคมเป็นผู้กำหนดโอกาสให้ เช่น 4 ปีต่อครั้งจึงทำให้ความรู้สึกสร้างสรรของคณมน้อยมาก

³¹ Nie, "Political Participation," pp 9-12. : William E. Schonfeld, "The Meaning of Democratic Participation." *World Politics*. Vol 28 (1975-1976) : 139.

2. กิจกรรมการณรงค์หาเสียงเป็นกิจกรรมในลักษณะเดียวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นรูปของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการณรงค์หาเสียง กิจกรรมนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ประชาชนอาจใช้เพื่อเพิ่มอิทธิพลที่เขา ฟังมีต่อผลของการเลือกตั้งนอกเหนือไปจากเสียงเสียงที่เขาได้จากสิทธิในการเลือกตั้งแล้ว กิจกรรมการณรงค์หาเสียงนี้นับเป็นกิจกรรมที่ค่อนข้างยากเมื่อเปรียบเทียบกับ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

3. กิจกรรมของชุมชนเป็นกิจกรรมของกลุ่มหรือองค์กรที่ราษฎรร่วมกันดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมและการเมืองในกรณีนี้ราษฎรจะร่วมมือกันเพื่อใช้อิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล กิจกรรมในรูปแบบนี้เป็นไปอย่างมีเป้าหมายที่แน่นอนและมีอิทธิพลมาก

4. การติดต่อเป็นการเฉพาะ เป็นรูปแบบสุดท้ายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับราษฎรรายบุคคลไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ เพื่อให้แก้ไข

Huntington กับ Nelson ได้จำแนกรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองใน ลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็ได้เพิ่มเติมบางรูปแบบเพื่อให้สมบูรณ์และครอบคลุมเนื้อหามากขึ้นดังนี้

1. กิจกรรมการเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้งและการเข้าร่วมณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งด้วย
2. การล็อบบี้ (Lobby) หมายถึง การเข้าหาเจ้าหน้าที่หรือผู้นำทางการเมืองเพื่อหาทางเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยให้ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นเกณฑ์
3. กิจกรรมองค์กรเป็นกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มองค์กรใด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เฉพาะอย่าง ๆ หรืออาจเป็นผลประโยชน์สุดของส่วนรวมก็ได้
4. การติดต่อ หมายถึงการเข้าหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการเป็นการส่วนตัว โดยปกติจะมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวหรือครอบครัว
5. การใช้กำลังรุนแรง คือ กิจกรรมที่พยายามจะสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลโดยการทำร้ายร่างกายหรือทำลายทรัพย์สิน กิจกรรมนี้อาจดำเนินไปโดยมี จุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง เช่น กิจกรรมของรัฐประหาร การลอบสังหารผู้นำทางการเมืองหรืออาจมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง เช่น การทำการปฏิวัติได้

Almond กับ Powell³² ได้จำแนกรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ แบบ Conventional กับ Unconventional และในแต่ละรูปแบบยังจำแนกออกเป็นแบบย่อย ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ดังนี้

Conventional Forms	Unconventional Forms
1. การออกเสียงเลือกตั้ง	1. การยื่นข้อเสนอเรียกร้อง
2. การพุดจาปรึกษาทางการเมือง	2. การเดินขบวน
3. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง	3. การเข้าประจัญหน้ากัน
4. การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ	4. การละเมิดกฎระเบียบของสังคม
5. การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ทางการเมืองและการบริหาร	5. การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
	5.1 ประทูลร้องต่อทรัพย์สิน
	5.2 ประทูลร้องต่อบุคคล

Verba, Nie และ Kim ได้ให้นิยามของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า

“... เป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยราษฎร โดยส่วนตัว โดยมี เป้าหมายที่มุ่งเข้าไปมีอิทธิพลต่อการคัดเลือกบุคคลากรของรัฐบาล และ หรือ กิจกรรมของรัฐบาล”

ทั้งนี้การเข้ามีส่วนร่วม หมายถึงกิจกรรมต่างๆ แต่ไม่รวมถึงทัศนคติ หรือ ความรู้สึก

กิจกรรมของประชาชนโดยส่วนบุคคล หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลแต่ละคนในฐานะที่เป็นราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่พรรค ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง นักลอบบี้อาชีพ หรือนักการเมืองอาชีพ โดยปกติแล้วกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมจะอยู่ในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่เต็มเวลาและไม่ถือเป็นอาชีพหลัก นอกจากนี้กิจกรรมของประชาชนนี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นการประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเอกชนขึ้นเงินเดือนให้จึงไม่ถือว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และกิจกรรมนี้ยังรวมถึงกิจกรรมทุกรูปแบบที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลหรือไม่ก็ตาม

³² Almond and Powell, *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation*. 1987, PP.14-17.

โดยสรุปเราจึงอาจกล่าวได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็คือ กิจกรรมของประชาชนที่มุ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไปด้วย

Nie และ Verba ได้เน้นว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็น³³

1. เรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคลรวมทั้งผู้ซึ่งไม่ ค่อยกระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์แต่ร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ

2. กิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งการเลือกของเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการเลือกที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล

3. การเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรม

นั่นคือ การเข้ามีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีโอกาสกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งสำคัญ ๆ สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือรวบรวมพรรคการเมือง หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิสำคัญเกี่ยวกับการพูดการประชุมและการพิมพ์อย่างอิสระ

การให้บริการสาธารณะ

David Easton³⁴ ได้ใช้ทฤษฎี ระบบ (System Theory) พิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมที่รัฐให้บริการสาธารณะต่อประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ คือ

1. ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีส่วนทำให้ระบบดำเนินไปได้ หากปราศจากปัจจัยนำเข้ย่อมหมายถึงว่าระบบการเมืองนั้นจะอยู่กับที่ ไม่แก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

³³ Nie, "Political Participation." P.9.

³⁴ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System" World Politics. (Appil 1957), P.383-400

ได้ หรือไม่มีการพัฒนา ประกอบด้วย ความต้องการของประชาชน (Demands) และการที่ประชาชน สนับสนุนแก่ระบบการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Supports)

2. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Processes) เป็นองค์ประกอบหลักของระบบการเมืองที่จะทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยการนำเข้าทุกประเภท ให้เหมาะสมกับการทำงานของระบบการเมืองให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดี องค์การที่ทำหน้าที่ในการแปรสภาพนี้ก็คือ รัฐบาล และระบบราชการ

3. ปัจจัยนำออก (Out Put) คือ ผลผลิตจากการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ออกมาให้สอดคล้องกับความต้องการภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ เช่น นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

4. ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำออก กับองค์ประกอบการนำเข้า (Feed Back) เป็นผลกระทบย้อนกลับที่มีต่อกัน

การศึกษาการให้บริการให้แก่ประชาชน เป็นการศึกษานโยบายการนำเข้าออก (OutPuts) หรือความสามารถของระบบ (Capability) ได้แก่ ผลอันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล แสดงออกมาในรูปนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน นโยบายการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน นโยบายการพัฒนาชนบทที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๆ 5 ประการ คือ

1. ความสามารถในการตั้งทรัพยากรต่าง ๆ จากประชาชน ให้เป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม
2. ความสามารถนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ในสังคม
3. ความสามารถจัดสรรสิ่งที่ประชาชนต้องการให้ได้
4. ความสามารถให้สัญลักษณ์ที่เป็นที่ต้องการของสังคมได้
5. ความสามารถสนองความต้องการให้จริงจัง

ลักษณะทั้ง 5 ประการข้างต้นเรียกว่า “สมรรถนะของระบบการเมือง” (Political Systems Capabilities) ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ระบบการเมืองภายในสภาพแวดล้อม Almond³⁵

³⁵ Gabriel Almond and Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach. (Boston : Little Brown, 1966), P.21

ได้ขยายแนวความคิดของ Easton ว่าในการพิจารณาระบบการเมืองนั้นเห็นว่า สมรรถนะของระบบการเมืองเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการเมืองและถือเป็นสมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อปัจจัยแวดล้อม (Responsive Capability) ซึ่งหมายความว่า ระบบการเมืองจะต้องเป็นระบบเปิดพร้อมที่จะรับเอาความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และตอบสนองความต้องการเหล่านั้นสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ภายในตัวระบบการเมือง นั่นเอง

สมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมือง อาจสร้างความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ และส่งผลกระทบต่อกระบวนต่อระบบ (Feedback) ก่อให้เกิดความต้องการ (Demands) หรือการสนับสนุน (Supports) ให้รัฐดำเนินการในกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจได้มากที่สุด

แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดของนักวิชาการที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการขององค์การสรุปได้คือ

John D. Millet³⁶ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับของ Simon โดยหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (human satisfaction and benefit produced)

ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกร³⁷ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ว่าเป็นแนวความคิด หรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุดคุ้มกับกับที่ได้จ่ายเงินภาษีอากรไปในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

³⁶ John D. Millet, Management in the Public Service. (New York : Mc Graw-Hill Book Company, Inc. 1954). P.4.

³⁷ ชูบ กาญจนประกร, “รัฐประศาสนศาสตร์” สังคมศาสตร์ (พระนคร : มงคลการพิมพ์ 2510). หน้า 40.

อาจารย์ ระพี แก้วเจริญ และ ทิตยา สุวรรณชฎ³⁸ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ในครั้งที่ทำวิจัยเรื่อง การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ

จากทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญของคำว่าประสิทธิภาพของภาครัฐ จุดใหญ่อยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตามความพึงพอใจนั้นเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น และค่อนข้างยากสำหรับการนับ ในการพิจารณาถึงความพึงพอใจนั้นได้มีบุคคล ต่าง ๆ ให้ทัศนะไว้หลายอย่าง

ตามทัศนะของ John D. Millet³⁹ ความหมายของคำว่า “ความพึงพอใจ” หมายถึง ความสำเร็จ (achievement) และมุ่งมากปรารถนา (aspiration) ในงานนั้น ๆ เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{satisfaction} = \text{achievement} : \text{aspiration}$$

โดยให้ความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (satisfaction service) หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่าบริการที่ให้นั้นเป็นที่ พึงพอใจหรือไม่ พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service)

ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ มีหลักสำคัญซึ่งอาจแยกพิจารณาให้ 5 ประการ คือ

³⁸ ระพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณชฎ, การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโส (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510). หน้า 5.

³⁹ John D. Millet, op-cit. Pp, 397-400.

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของ ฝ่าฝืนปกครอง
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของ ประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีการดำเนินบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เสมอเพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอไม่มี การหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือด ร้อน หรือได้รับความเสียหายเอกชน
5. ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะเป็นความสามารถในการดำเนิน การอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด โดยความหมายของคำว่าโดยดีที่สุดนั้น ก็คือ ความ สามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด เพราะฉะนั้น ถ้าจะ พิจารณาความหมายของคำว่าประสิทธิภาพที่จะใช้กับการจัดบริการของรัฐในที่นี้ก็คือความสามารถ ในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างเพียงพอ (ample) เท่าเทียมกัน (equitable) ต่อเนื่องกัน (continuous) ทันต่อเวลา (timely) และก้าวหน้า (progress) ทั้งใน ด้านปริมาณและ จุลภาพของงานนั้น ๆ

แนวทางในการวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการ ของสำนักทะเบียนอำเภอ จะพิจารณาถึงผลงานที่บรรลุเป้าหมายกับความสำเร็จของงานตาม เป้า หมาย ซึ่งจะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ด้าน ด้วย กัน คือ

1. ความสามารถในการจัดบริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของผู้รับบริการ (ample service)
2. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างยุติธรรม โดยลักษณะการจัดให้ นั้นจะ ต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า (equitable service) แก่ผู้รับบริการ
3. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (continuous service) โดยไม่มี การหยุดชะงัก หรือติดขัดในการให้บริการนั้น ๆ
4. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันเวลา (timely) ตามลักษณะ ของความจำเป็นรีบด่วนในบริการและความต้องการของประชาชนในบริการนั้น ๆ

5.ความสามารถในการพัฒนาบริการที่จัดให้ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้า (progress service) ตามลักษณะของบริการนั้น ๆ ให้มีมาตรฐานสูงขึ้น ไปด้วย

ในการศึกษาเรื่องนี้นำกรอบแนวคิดของ รศ.ดร. จรัส สุวรรณมาลา⁴⁰ มาพิจารณา โดยได้แบ่งกลุ่มบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนได้ ดังนี้

1. กลุ่มบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เช่น รักษาพยาบาล ส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพป้องกันโรคติดต่อให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ เป็นต้น

2. กลุ่มบริการด้านสวัสดิการสังคม เช่น บริการด้านประกันสังคมให้คำปรึกษาปัญหาสังคมต่าง ๆ ให้การสงเคราะห์ผู้ที่สมควรช่วยเหลือแก่ลูกบริการด้านที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อน สถานกีฬา ศูนย์บริการส่งเสริมสุขภาพ สถานที่รับเลี้ยงเด็ก พิพิธิภัณฑ์ของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

3. กลุ่มบริการด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดหางาน การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการประกอบอาชีพด้านฟารเกษตร ฯลฯ

4. กลุ่มบริการด้านการศึกษา เช่น การจัดการเรียนการสอนในระบบการศึกษาที่เป็นทางการตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษจนถึงระดับอุดมศึกษาการจัดฝึกอบรม พัฒนาฝีมือ แรงงาน สาธิต ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

5. กลุ่มบริการด้านรักษาความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมในสังคมเช่น การจัดกองกำลังตำรวจเพื่อเฝ้าระวังรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรับแจ้งเหตุด่วน เหตุร้าย การรับคำฟ้องร้อง และพิจารณาคดีความ และข้อพิพาทต่างๆ การควบคุมคุมขังบุคคล การกล่อมเกลาคความประพฤติของบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

6. กลุ่มบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มี ถนน แสงสว่าง ท่าเรือ สนามบิน ระบบการจราจรทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ทางน้ำ สำหรับการอุปโภค

⁴⁰ จรัส สุวรรณมาลา, การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ฟอร์แมก ไทยแลนด์, 2534)

บริโภคและการเกษตร ไฟฟ้าและการพลังงาน โทรศัพท์ และระบบการสื่อสารทางไกล ต่าง ๆ ระบบระบายน้ำ และป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ เป็นต้น

7. กลุ่มบริการด้านรักษาความสะอาดและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น บริการเก็บขนและทำลายขยะ บริการบำบัดน้ำเสีย

8. กลุ่มบริการเชิงบังคับ ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้ประชาชนต้องมาติดต่อหรือดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถกำกับดูแล ควบคุมคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่นบริการทะเบียนราษฎร์ บริการเกี่ยวกับทะเบียนการค้าของสถานประกอบการ บริการเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางบริการออกเอกสาร แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การออกใบอนุญาตต่าง ๆ บริการที่เกี่ยวข้องกับเสียภาษีอากร ฯลฯ เป็นต้น

โดยใช้ตัวแปรที่จะนำมากำหนดคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

ความถูกต้องตามกฎหมาย

บริการที่จัดให้มีขึ้นตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการที่บังคับให้ ประชาชนต้องมาใช้บริการ (ประชาชนที่ไม่มีโอกาสเลือกที่จะไม่ใช้บริการ) เช่น บริการทำบัตรประจำตัวประชาชน บริการชำระภาษีอากร บริการออกใบอนุญาตกฎหมายและเอกสารสิทธิต่างๆ เป็นต้นนั้น จำเป็นต้องควบคุมให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ การดำเนินการบริการให้เป็นไปตามกฎหมายจึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของคุณภาพในการให้บริการประชาชน

ความเพียงพอ

ในที่นี้หมายถึง บริการที่มีจำนวนและคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ ไม่มีการรอคอยหรือเข้าคิวเพื่อขอรับบริการ เพราะหน่วยงานมีขีดความสามารถในการให้บริการต่ำกว่าความต้องการของประชาชน เช่น บริการเก็บขยะของเทศบาล ต้องเพียงพอกับความต้องการของชุมชน สามารถเก็บขยะได้หมดทุกวัน ไม่มีขยะตกค้าง ดังนี้ เป็นต้น การให้บริการที่เพียงพอ กับความต้องการของประชาชนจึงเป็นอีกด้านหนึ่งของคุณภาพในการให้บริการ

ความทั่วถึง เท่าเทียม ไม่มีข้อกเว้น ไม่มีอภิสิทธิ์

บริการสาธารณะที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกพื้นที่ ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย ได้ใช้บริการประเภทเดียวกัน คุณภาพเดียวกันได้อย่าง ทั่วถึง เท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อกเว้นใด เช่น ถ้ารัฐบาลจัดบริการด้านการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนทุกคน ที่อาศัยทุกพื้นที่ในประเทศไทยจะต้องมีโอกาสเข้ารับการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน ณ สถานพยาบาลที่รัฐจัดไว้ให้ได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการได้เปรียบเสียเปรียบ ในการไปใช้บริการ ไม่ว่าจะบุคคลผู้นั้นจะอยู่ ณ ตำบลหมู่บ้านใดของประเทศ จึงจะนับได้ว่าเป็นบริการที่ดีมีคุณภาพ

ความสะดวก รวดเร็ว เชื่อถือได้

การให้บริการที่ดีมีคุณภาพนั้น ผู้ใช้บริการจะต้องได้รับความสะดวกคือ สามารถใช้บริการได้ ณ ที่ต่าง ๆ และสามารถเลือกใช้วิธีการได้หลายแบบ ตามสภาพของผู้ใช้บริการ เช่น ประชาชนสามารถชำระภาษีอากรและค่าบริการต่างๆ ได้โดยผ่านระบบธนาคาร หรือสามารถใช้บริการด้านทะเบียนราษฎรได้ทางไปรษณีย์ หรือ ทางระบบการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไป ณ ที่ว่าการอำเภอ/เขต ดังนี้ เป็นต้น นอกจากนี้ ความสะดวกอาจพิจารณาได้จากกระบวนการให้บริการ เช่น การจัดให้มีจุดให้บริการเพียงจุดเดียว (One-Stop service) ซึ่งจะอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริการได้ดีกว่าการให้ผู้บริการต้องเดินไปตามโต๊ะ หรือหน่วยบริการหลาย ๆ หน่วย เพียงเพื่อขอรับบริการอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ดังนี้ เป็นต้น

ความรวดเร็ว เป็นอีกด้านหนึ่งของคุณภาพการให้บริการ โดยนัยนี้ประชาชนต้องได้รับบริการได้ทันที โดยไม่ต้องรอคิวขอรับบริการนานเกินสมควร เช่น เมื่อประชาชนไปรับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของรัฐ เมื่อไปถึงก็สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้ทันที หรือเมื่อขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ก็สามารถยื่นคำร้องและได้รับการพิจารณาทันที ดังนี้ เป็นต้น

ความน่าเชื่อถือได้ของระบบบริการเป็นอีกด้านหนึ่งของคุณภาพการให้บริการ บริการที่ดี คุณภาพจะต้องมีความต่อเนื่อง สม่ำเสมอ คงเส้นคงวา มีระเบียบแบบแผนการให้บริการที่แน่นอน คาดการณ์ล่วงหน้าได้แน่นอนเป็นที่พึงพาของผู้ใช้บริการได้เสมอ และมีโอกาสเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

ความได้มาตรฐานทางเทคนิคหรือมาตรฐานทางวิชาการ

การให้บริการบางประเภทจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิคหรือวิชาการ เช่น บริการทางการแพทย์ บริการให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรม เกษตรกรรม เศรษฐกิจ การเงินการบัญชี กฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น บริการดังกล่าวนี้จะมีคุณภาพดีก็ต่อเมื่อมีบุคลากรและกระบวนการให้ บริการที่ได้มาตรฐานทางวิชาการเท่านั้น

การเรียกเก็บค่าบริการที่เหมาะสม ต้นทุนการให้บริการต่ำ

การให้บริการของรัฐบางประเภทมีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องนำเรื่องการเก็บค่าบริการมาพิจารณาด้วยเช่นกัน บริการที่ดีต้องมีค่าบริการที่เหมาะสม ไม่สูงจนเกินไปทำให้ บุคคลบางกลุ่มซึ่งจำเป็นต้องใช้บริการถูกกีดกัน (เพราะราคาแพงเกินไป) ไม่ใช้บริการได้ อันจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมไม่ทั่วถึงขึ้นในการให้บริการ

ค่าตอบแทนกับต้นทุนการให้บริการมักจะมีความสัมพันธ์กัน โดยตรงทั้งนี้เพราะ ต้นทุนการจัดบริการเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการกำหนดอัตราค่าบริการ การให้บริการที่ดีจึงต้องมีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดี และมีค่าบริการที่ไม่สูงเกินไป

ความพอใจ ประทับใจของผู้ใช้บริการ

อีกด้านหนึ่งของคุณภาพการให้บริการคือความพึงพอใจของผู้รับบริการที่ มีคุณภาพจะต้องเป็นที่พึงพอใจและเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการส่วนใหญ่