



## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยเกี่ยวกับงานวิจัยนี้เพื่อนำไปสู่การ วิเคราะห์รูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเริ่มจากการปกครองท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์

ทัศนคติ ทัศนคติทางการเมือง ความสำนึกทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกล่าวถึง หลักการทางทฤษฎีตลอดจนการนำไปใช้ในการวิจัยนี้อย่างไร ในส่วนสุดท้ายจะพูดถึงผลงานวิจัยในแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

#### การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จะเริ่มต้นอธิบายถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในหลักกว้าง ๆ จากนั้นจะอธิบายเน้นหนักในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ ส่วนการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะนำไปอธิบายโดยละเอียดในบทต่อไป

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (union state) มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ ต่างมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก<sup>1</sup> ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการและขีดขั้นแห่งความใกล้ชิดในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523) , หน้า 25.

ด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

วิธีการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางหรือในทางกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นสุดแล้วแต่สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งตามธรรมดาัมักจะเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองและขีดขั้นแห่งความรู้ความสามารถของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเองวิธีการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง ซึ่งอาจตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตการปกครองต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ (หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ส่วนวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นวิธีปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง

ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง และกระจายอำนาจปกครองนี้ แม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างสิทธิเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจการปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่ แต่อาจใช้รวมกันได้ใน การวางระเบียบบริหารราชการของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหลักการรวมอำนาจปกครองก็ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ดี ถ้าจะใช้หลักการใดแต่อย่างเดียวในการปกครองย่อมไม่เป็นผลดี เพราะทั้งสองหลักการนี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้นเมื่อนำหลักการทั้งสองนี้มาใช้ประกอบ กันให้เหมาะสม อาจนำเอาข้อดีของหลักการหนึ่งมาแก้ไขข้อเสียของอีกหลักการหนึ่งได้ ทั้งนี้อาจแก้ไขโดยใช้ หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคตามความจำเป็น และความเหมาะสมต่อไป

## 1. หลักการรวมอำนาจปกครอง

### 1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองหรือมัชยภาพ<sup>2</sup> หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ หรืออาจกล่าว

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30 - 35



โดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองนั้นกระทำโดย เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานการปกครองทั่วทั้งประเทศและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครอง รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

## 1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ ๆ 3 ประการ ดังนี้<sup>3</sup>

1.2.1 มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังนั้นบังคับใช้ได้โดยเด็ดขาดและทันท่วงที ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับนับเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

1.2.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการ ส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ และการควบคุมการบริหาร เป็นต้น กล่าวคือให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดได้ทั่วประเทศ สำหรับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการ ส่วนกลาง

1.2.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ลดหลั่นกันลงไป กล่าวคือ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หมายความว่าถึงระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสายบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่ง รองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่า โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบในราชการที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา

<sup>3</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 83 อ้างในสมพงษ์ บุญประดิษฐ์ “ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 หน้า 63

ได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน โดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาอาจจำแนกได้ 4 ประเภทคือ อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิดวินัย และอำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา

### 1.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

#### 1.3.1 จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีที่ประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจเพราะเกิดผลดีมีประโยชน์อยู่ 5 ประการ ดังนี้

- 1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้ เพราะได้รวมกำลังและรวมอำนาจในการบังคับบัญชาเข้าไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลทั่วประเทศอย่างทันที
- 2) ช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยเสมอหน้า เพราะหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศเป็นสำคัญ มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ
- 3) ทำให้เกิดการประหยัดได้ดีกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะอาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาซื้อของใหม่ทุกแห่งไป
- 4) ทำให้มีการรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกัน และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทั้งประเทศ ทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน เป็นผลให้เกิดเอกภาพในการปกครอง
- 5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิและมีสมรรถภาพดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาก ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

#### 1.3.2 จุดอ่อนของการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดอ่อน หรือข้อเสียอันเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ ดังนี้

- 1) ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ และมีการขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น รวมทั้งกิจการเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของท้องถิ่น โดยเฉพาะซึ่งหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไม่ได้จัดทำ ทำให้ไม่อาจสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้ทั่วถึง
- 2) ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางย่อมทำให้ต้องเสียเวลาและล่าช้า



3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้

4) ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ ถูกต้อง

## 2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

### 2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางมีอุปสรรคสำคัญดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้การสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคเพราะการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียวเพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อาจมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน และส่งมอบอำนาจที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปอย่างเดียวกัน

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวมได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้<sup>4</sup>

### 2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งมอบอำนาจ

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาค มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

2.2.1 ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศ ถือว่าการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

<sup>4</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 37 - 40

2.2.2 มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

2.2.3 ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

## 2.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

### 2.3.1 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1) การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง คือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้แทนหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการให้แก่ส่วนภูมิภาคจัดทำเองแต่บางส่วน และหากจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบบริหารราชการจากส่วนภูมิภาคเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็อาจทำได้ง่าย

2) ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปรวดเร็วยิ่งขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยจัดทำกิจการอันเป็นราชการธรรมดาของท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อนทุกเรื่องไป ราษฎรผู้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ได้รับความสะดวกรวดเร็วมาก ยิ่งขึ้น

3) ทำให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นดีขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางประจำอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ จึงอาจใช้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสำหรับติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ตลอดจนแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้มาก

4) มีประโยชน์มาก สำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่ค่อยมีความสำนึกในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองเต็มที่ก็อาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี และทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น เมื่อราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงพอ และรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง จึงค่อยกระจายอำนาจปกครองให้ปกครองตนเองอย่างเต็มรูป

### 2.3.2 จุดอ่อนของหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง



หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมีจุดอ่อนหรือข้อเสียที่ควรแก้ไขอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1) การที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่นย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองและการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมาก

2) ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไปการบริหารงานยิ่งจะชักช้า เพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก

3) การแบ่งและมอบอำนาจดูไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นในแง่ที่ว่าทรัพยากรบริหารต่าง ๆ แทนที่จะเอมาจากท้องถิ่นกลับถูกส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่

### 3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

#### 3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไป ดำเนินการเอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทาง ปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง<sup>6</sup>

#### 3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

3.2.1 มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 45

3.2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

3.2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

### 3.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

#### 3.3.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากรายการใน ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภาระกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของรายการในท้องถิ่นได้

3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วย



ความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

### 3.3.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยความถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงนำหลักการปกครองทั้ง 3 ลักษณะมาใช้ คือใช้หลักการรวมอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางหลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและหลักการกระจายอำนาจ เป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้ผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน<sup>7</sup>

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William v. Holloway) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>8</sup>

วิลเลียม เอ. โรบสัน (William A. Robson) ให้คำนิยามคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>9</sup>

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu) (1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุม

<sup>7</sup> Danial Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration*

(BanGkok : Prachandra Printing Press 1961) , pp.1 - 2

<sup>8</sup> William V.Holloway, *State and Local Government in the United State* (New York : Mc Graw-Hill Book Company, Inc.,1951,P.398

<sup>9</sup> William A. Robson, “Local Government” ,*Encyclopedid of Social Science* Vol.X (The Macmilan co.,N.Y. 1953) P.574 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ “การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น” เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาประเทศ, 2522 หน้า 237 กัບอ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10



ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด<sup>10</sup>

วิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านวิชาการและการปฏิบัติการ เน้นด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร<sup>11</sup>

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม<sup>12</sup>

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น” เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง<sup>13</sup>

10

Haris G.Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948) , P.1 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10

11

วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ.2519 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 105

12

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, “การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร” วารสารท้องถิ่น 4 ( เมษายน 2517) หน้า 19

13

ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2519) , หน้า 40

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้คือ “การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเองด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อมอย่างกว้างขวางทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิเพื่อจะแสดงความเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น<sup>14</sup>

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ และ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปการปกครองท้องถิ่น (local government) ว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกาปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, “การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น” (เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการพัฒนาประเทศ, 2522 ) หน้า 238 - 239

<sup>15</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 107



หลักการของการปกครองท้องถิ่น จากคำจำกัดความหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวน ประชากรหรือขนาดพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัด ให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น<sup>17</sup>

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติ หน้าที่แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะ ต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจ เด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้นได้แก่อำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanence) ใช้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)<sup>18</sup>

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิ ตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครอง ท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) องค์กรที่จำเป็นในการ ปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และ

<sup>16</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 16-19

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ส่วนที่ 3 มาตรา 69,70 ประกาศ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534, หน้า 38

<sup>18</sup> จรุง สุภาพ หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎี และประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518 ), หน้า 246 - 247

องค์การฝ่ายนิติบัญญัติเช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น อย่างกว้างขวางแล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคน การเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนใน องค์การปกครองท้องถิ่น ว่างารรับผิดชอบแต่ความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชน และท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้นหรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่งการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางนี้มีได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ นั้น หมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้ง ผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่มีลักษณะทางอ้อม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วย ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวความคิดไว้ว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้นจะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจและการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองผสมกันไป โดยการที่จะใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากกว่ากันเพียงใดนั้นย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิเช่น ในยาม



สงครามก็ต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองดี ก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจ และไม่มีการรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ<sup>19</sup> หลักการในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้น มาปรับแปรหรือยืดหยุ่น ดังกล่าวนี้อเองที่ทำให้นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่า เป็นการตีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจ หรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กับประชาชน ตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปฉันท์ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง (autocratic relationship)<sup>20</sup>

### วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน สามารถจำแนกได้ดังนี้<sup>21</sup>

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบาเช่นนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

<sup>19</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์ , การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,2536) หน้า 3

<sup>20</sup> รายละเอียดใน Choop Karnjanaprakorn. “Municipal Government in Thailand as an Institution and Preocess of Self - Government,” P.229: Dr Ferderick James Horriaan. “local Government and Administration in Thailand : A Study of Institutions and Their Cultural Sitting” อังใน ดำรง ลัทธพิพัฒน์, “ทฤษฎีและแนวทางการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 143 - 144

<sup>21</sup> ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2539) หน้า 13

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัดโดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงิน งบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณที่รัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self - government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเองในการปกครองที่ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### ทัศนคติ และทัศนคติทางการเมือง

#### 1. ความหมายของทัศนคติทางการเมือง

ทัศนคติ หรือ “attitude” คำนี้เป็นคำที่มาจากภาษาลาตินว่า “aptus” แปลว่า โน้มเอียงและเหมาะสมซึ่งนำมาใช้ในความหมายของคำว่า “attitude” หมายถึง ท่าทีที่แสดงออกของพวกเราซึ่งบ่งถึงสภาพจิตใจ

ต่อมาความหมายทัศนคตินั้นเป็นที่ถกเถียงกันมากในกลุ่มผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติดังนั้น ความหมายจึงเป็นเรื่องนানাทัศนะ ตามความเชื่อของแต่ละคนไป จึงขอทำความเข้าใจของทัศนคติของกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่การศึกษาเรื่องนี้มาให้ลองพิจารณากันเพื่อนำไปสู่ความหมายรวมที่ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้กันต่อไป ดังนี้



แอล.แอล.เทอสโตน (L.L.Thurstone)<sup>22</sup> มีความเห็นว่าทัศนคติเป็นผลรวมทั้งหมดของ มนุษย์ในเรื่องความรู้สึก อคติ ความคิด ความกลัวต่อบางสิ่งบางอย่าง นอกจากยังเป็นการแสดงออกทาง ด้านการพูดเป็นความคิดเห็น (opinion) และความคิดเห็นนี้เป็นสัญลักษณ์ของทัศนคติ ดังนั้น หากจะวัด ทัศนคติก็สามารถทำได้โดยวัดความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ

ต่อมาเทอสโตน ก็ได้ขยายความเห็นของตนเกี่ยวกับทัศนคติออกไปอีกว่า ทัศนคติเป็น ระดับความมากน้อยในความรู้สึกทางด้านบวกและลบที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดอาจจะเป็นหลายสิ่งก็ได้ เป็นต้นว่า บุคคล องค์กร ความคิด สิ่งของ ฯลฯ ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้สามารถแยกแยะให้ความแตกต่าง ได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

กอร์ดอน อัลพอร์ต (Gordon Allport)<sup>23</sup> ให้ความหมายไว้ว่า ทัศนคตินั้น หมายถึง สภาวะ ของความพร้อมทางด้านจิตที่เกิดจากประสบการณ์และเป็นแรงที่จะกำหนดทิศทางของปฏิกิริยาของ บุคคลที่จะมีต่อบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

มิลตัน โรคิช (Milton Rokeach)<sup>24</sup> สรุปได้ว่าทัศนคติเป็นการผสมผสานหรือจัดระเบียบ ของความเชื่อที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือสถานการณ์ใด ผลรวมของความเชื่อนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้ม ของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

วิลเลียม ดี.ฮอลเซย์ และคณะ (William D.Halsey and others) เห็นว่าทัศนคติ เป็นการ แสดงออกให้รู้ล่วงหน้าว่า ปฏิกิริยานั้นเป็นไปในทางบวกและลบหรือชอบและไม่ชอบ หรือเห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ไม่ว่ามากหรือน้อยต่อสิ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลนั้นในทางจิตวิทยาเรียกว่าวัตถุ ทางจิต (psychological object) เช่น สัญลักษณ์ วลี คำคม บุคคล สถาบัน ความคิดต่าง ๆ<sup>25</sup>

<sup>22</sup> L.L.Thurstone "Attitudes Can Be Measured," *American Journal of Sociology*,33 (1958):531

<sup>23</sup> Gordon Allport, "Attitudes" in C.Murchison (ก.),*Handbook of Social Psychology* (Worcester,Mass : Clark University Press, 1935) , p.10

<sup>24</sup> Milton Rokeach, *Beliefs, Attitudes and Values* (San Francisco : Jossey Bass Inc. 1970), 1.112

<sup>25</sup> William D. Halsey and other, "Attitude and Attitude easurement " *Gollier's Encyclopedia* 3 (1965) ; 240

มาร์วิน อี.ชอร์ และ ไอ.เอ็ม.ไรท์ (Marvin E. Shaw and I.M. Wright)<sup>26</sup> ให้ความหมายว่า หมายถึงลักษณะความรู้สึกทางจิตใจของบุคคลอันเนื่องมาจากการเรียนรู้ตลอดจนประสบการณ์ซึ่งกระตุ้นให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทางใดทางหนึ่งในการตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือจินตนาการต่าง ๆ ที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง

เบอร์นาร์ด เฮนเนสซี (Bernard Hennessy)<sup>27</sup> ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า หมายถึงความโน้มเอียง (orientation) ค่อนข้างถาวรของบุคคลที่มีต่อวัตถุรวมทั้งความคิดอื่น ๆ ที่ทำให้คนมีขอบเขตความคิดในการที่จะเข้าใจโลกได้พอสมควร

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้แต่พอสรุปความหมายตามที่ นายชวนะ ภวานันท์ ให้ไว้ดังนี้ว่า “ทัศนคติเป็นนามธรรม (abstract) ซึ่งเป็นความคิดเห็นที่มีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ เป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาโต้ตอบ (state of readiness) ต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น บุคคล สิ่งของ การกระทำสถานการณ์และอื่น ๆ รวมทั้งท่าทีที่แสดงออกบ่งถึงสภาพจิตใจซึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยตรวจสอบดูจากส่วนประกอบของทัศนคติ และบ่อเกิดแห่งทัศนคติ<sup>28</sup>

## 2. ส่วนประกอบของทัศนคติ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

2.1 ส่วนประกอบทางด้านความคิด หรือความรู้ความเข้าใจ (cognitive component) ได้แก่ ความคิด ซึ่งเป็นส่วนประกอบของมนุษย์ในการคิด ซึ่งความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น เมื่อบุคคลหนึ่งกล่าวถึงเครื่องบิน ก็ต้องมีความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องบินได้ว่ามีอะไรเป็นส่วนประกอบและทำงานได้อย่างไรนั่นเอง นอกเหนือจากจะนึกถึงแต่เพียงยี่ห้อเครื่องบินได้

2.2 ส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกผูกพัน (affective component) เป็นส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกซึ่งจะเป็นตัวเรา “ความคิด” อีกทอดหนึ่งถ้าหากบุคคลมีภาวะความรู้สึกที่ดีหรือไม่ก็จะแสดงออกขณะคิดถึงสิ่งนั้นออกมาในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ขณะคิดถึง

<sup>26</sup>

Marvin E. Shaw and I.M. Wright, *Scale for the Measurement of Attitudes* (New York : Mc-Graw-Hill, 1976), p.3

<sup>27</sup>

Bernard Hennessy, “A Headnote on the Existence and study of Political Attitudes”, *Political and Public Opinion*, pp.27 - 28

<sup>28</sup>

ชวนะ ภวานันท์ “ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525) , หน้า 79 - 84.



2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวมิตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัดโดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงิน งบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณที่รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self - government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเองในการปกครองที่ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### ทัศนคติ และทัศนคติทางการเมือง

#### 1. ความหมายของทัศนคติทางการเมือง

ทัศนคติ หรือ “attitude” คำนี้เป็นคำที่มาจากภาษาละตินว่า “aptus” แปลว่า โน้มเอียงและเหมาะสมซึ่งนำมาใช้ในความหมายของคำว่า “attitude” หมายถึง ท่าทีที่แสดงออกของพวกเราซึ่งบ่งถึงสภาพจิตใจ

ต่อมาความหมายทัศนคตินั้นเป็นที่ถกเถียงกันมากในกลุ่มผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติดังนั้น ความหมายจึงเป็นเรื่องนานาทัศนะ ตามความเชื่อของแต่ละคนไป จึงขอทำความเข้าใจของทัศนคติของกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่การศึกษาเรื่องนี้มาให้ลองพิจารณากันเพื่อนำไปสู่ความหมายรวมที่ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้กันต่อไป ดังนี้

เครื่องบิน บุคคลที่มีความรู้สึกที่ดีต่อเครื่องบินก็จะมีความรู้สึกในด้านบวก (positive) ในทางตรงข้าม บุคคลที่มีความรู้สึกที่ไม่ดีก็จะมีความรู้สึกในทางลบ (negative)

2.3 ส่วนประกอบทางด้านพฤติกรรม (behavioral component) เป็นส่วนประกอบที่มีแนวโน้มไปเน้นทางพฤติกรรมหรือการกระทำในลักษณะที่ว่าเมื่อมีสิ่งเร้าก็จะเกิดปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น ขับเครื่องบิน เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า ถ้าบุคคลไม่มีความเข้าใจหรือมีความคิดรวบยอด (concept) เกี่ยวกับเครื่องบินก็จะไม่มีทัศนคติต่อเครื่องบินได้ เช่น เมื่อมองเห็นเครื่องบิน ความคิดเกี่ยวกับเครื่องบินอาจมีแตกต่างกันเช่น เป็นที่น่ากลัวถ้าได้ขึ้นไปเป็นผู้โดยสาร นำทดลองเป็นกัปตันเครื่องบินเพราะโกดี เป็นต้น

ดังนั้น ส่วนประกอบทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจจึงนับได้ว่าเป็นส่วนประกอบขั้นพื้นฐานของทัศนคติและส่วนประกอบนี้จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรู้สึกของบุคคลอาจออกมาในรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งในทางบวกและทางลบ ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์และการเรียนรู้ของความรู้สึกที่เกิดขึ้น และมีต่อวัตถุหรือปรากฏการณ์นั้น ๆ เป็นสำคัญ

จากส่วนประกอบของทัศนคติ จะเห็นว่าทัศนคติ สามารถเรียนรู้ได้เพราะบุคคลมีชีวิตอยู่ท่ามกลางแวดวงของสิ่งแวดล้อมของสังคม โอกาสที่จะเรียนรู้จากสิ่งแวดล้อมย่อมจะมีอยู่มาก ฉะนั้น ทัศนคติจึงเกิดจากสภาพแวดล้อมชีวิตประจำวันที่บุคคลรับรู้เป็นสำคัญ

### 3. บ่อเกิดแห่งทัศนคติ ทัศนคติเกิดจาก 3 ด้านต่อไปนี้

3.1 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจ (cognitive component of attitude formation)

เกิดจากการที่บุคคลรับและสัมผัสสิ่งต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน แล้วจัดกลุ่มของสิ่งที่ผ่านเข้ามาเป็นหมวดหมู่โดยรวมสิ่งที่เห็นเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งในทางจิตเรียกว่าการแบ่งประเภทหมวดหมู่ (categorization) เพื่อช่วยในการรับรู้ (perception) ของตนและการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลรับและสัมผัสนี้ นับว่าเป็นส่วนประกอบทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจของทัศนคติ

3.2 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านความรู้สึกหรืออารมณ์ (affective component of attitude formation) เป็นการเกิดความรู้สึกผูกพัน หรืออารมณ์ที่เป็นไปในด้านบวกหรือลบ ภายหลังจากที่บุคคลจัดประเภทหมวดหมู่แล้วทำการแปลความหมายออกมา



3.3 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านพฤติกรรม (behavioral component of attitude formation) ปทัสถานทางสังคม (social norms) มีอิทธิพลต่อการเกิดทัศนคติทางด้านนี้มาก เพราะเป็นต้นตอแห่งความคิดที่สร้างความเชื่อในสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องและความเชื่อนี้เองจะคอยควบคุมความประพฤติ พฤติกรรมและการแสดงออกของแต่ละบุคคลไว้ภายใต้อำนาจของปทัสถานทางสังคม เช่น การเหยียดผิว ในอเมริกา หรือความกลัวที่ถ้าทำสิ่งซึ่งปทัสถานทางสังคมไม่ยอมรับชาวบ้านจะชูปชิตินินทา เช่น การแต่งงานภายในสายเลือดเดียวกัน (incest taboo) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่า ทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้ที่แตกต่างกันตามลักษณะของ ส่วนประกอบของทัศนคติที่บุคคลรับและสัมผัสสิ่งต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันเป็นสำคัญ อาจแสดงให้เห็นเป็นแผนภาพเพื่อความเข้าใจยิ่งขึ้นได้ดังนี้

จากการพิจารณาถึงความหมายของทัศนคติ ส่วนประกอบของทัศนคติ บ่อเกิดทัศนคติ จึงพอให้ความหมายของทัศนคติที่สมบูรณ์ได้ว่า ทัศนคติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นรวมตลอดไป ถึงความคิดหรือความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกหรืออารมณ์ความเชื่อ จากการที่บุคคลรับรู้และสัมผัส สิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันจนเกิดการเรียนรู้ขึ้น

#### 4 ทัศนคติทางการเมือง

เมื่อเข้าใจความหมายคำว่า “ทัศนคติ” แล้ว ต่อไปจะมีคำว่าการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพื่อจะนำไปสู่ความเข้าใจ ในคำว่า “ทัศนคติทางการเมือง”

สำหรับคำว่าการเมืองนั้น มีผู้ให้ความหมายกันไว้มากมายและยังเป็นเรื่องที่ทราบกันทั่วไป แล้ว โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ทั้งหลาย จึงจะไม่ขอนำมากล่าวอ้างอีก จึงพอสรุปความหมายไว้กว้าง ๆ ที่ น่าจะครอบคลุมที่สุดตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. กระทบ ท่องธรรมชาติ ว่า การเมืองคือการที่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมซึ่งอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออาจขัดแย้งกัน หรือมีความคิดเห็นที่ ต่างกันหรือไม่ลงรอยกัน ทำการต่อสู้เพื่อสรรหาบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ปกครองแทนเรา และหรือเพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจที่จะบันดาลให้พวกเขา สามารถตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างโดย ชอบธรรม<sup>29</sup>

<sup>29</sup> กระทบ ท่องธรรมชาติ, “การเมืองคืออะไร” ,วารสารสังคมศาสตร์ (9 กรกฎาคม

เมื่อรวมคำว่า “การเมือง” เข้าไปกับคำว่า “ทัศนคติ” ก็ได้คำว่าทัศนคติทางการเมือง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้มากมายเช่น

ศ.ดร.สุจิต บุญบงการ<sup>30</sup> สรุปความหมายของทัศนคติทางการเมืองไว้ว่าเป็นแบบแผนของทัศนคติและความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการเมือง เป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล วัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนถึงความรู้ทางการเมือง ความรู้สึกเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง รวมทั้งความรู้สึกพึงพอใจในสถาบันหรือระบบการเมือง

เบอร์นาร์ด เฮนเนสซี (Bernard Hennessy)<sup>31</sup> ให้ความหมายทัศนคติทางการเมืองว่าเป็นความโน้มเอียงค่อนข้างถาวรของบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง รวมทั้งความคิดอื่น ๆ ในทางการเมืองที่ทำให้บุคคลนั้นมีความคิดที่จะเข้าใจโลกสังคมการเมืองได้อย่างพอสมควร

โดยสรุป ทัศนคติทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดความพร้อมของบุคคลที่จะตอบสนองต่อเรื่องเกี่ยวกับการเมืองซึ่งอาจจะเป็นไปในทางสนับสนุนหรือต่อต้าน ทัศนคติทางการเมืองในการวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะทัศนคติทางการเมืองของท้องถิ่นในรูปแบบของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในร่างพระราชบัญญัติใหม่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

#### ความสำนึกทางการเมือง

คำว่า ความสำนึกทางการเมือง เป็นการผสมคำระหว่าง “ความสำนึก” กับ “การเมือง” หมายความว่า ความสำนึกที่มีต่อการเมือง

ความสำนึก (conscionsness) มีผู้ให้ความหมายไว้พอสมควร

เก.คอฟฟา (K.Koffka) ให้ความหมายว่า หมายถึงสภาวะทางจิตใจที่เกี่ยวกับความรู้สึก ความคิดและความปรารถนาต่าง ๆ ความสำนึกจึงเกิดจากการรับรู้ที่มีความหมายเหมือนกับคำว่า ความตระหนัก (awareness)<sup>32</sup>

<sup>30</sup> สุจิต บุญบงการ , วรรณไวทยากร : รัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 6 - 7.

<sup>31</sup> Bernard Hennessy, “A headnote on The Existence and Study of politcal Attitudes” *Political and Public Opinion*, pp.27 - 48 และ Likhit Dhiravegin *Political Attitudes of Bureaucratic Elite and Moderization in Thailand*, P. 4 อ้างใน ชวนะ ภวกันันท์ “ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาล โนนสูง จังหวัดนครราชสีมา” , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525) , หน้า 86



โทมัส เนลสัน (Thomas Nelson) ให้ความหมายว่า ความสำนึกเป็นสภาวะที่เมื่อบุคคลได้รับความรู้หรือประสบการณ์ต่าง ๆ แล้ว มีการประเมินค่าและตระหนักถึงความสำคัญที่ตนเองมีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของสภาวะต้นตัวทางจิตใจ<sup>32</sup>

มาร์ติน ฟิชเบน และเบอร์แทรม เรน (Mation Fishbein and Bertram Raim) นิยามความสำนึกว่าเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นอย่างผิวเผินที่สุด เมื่อได้รับรู้ก็จะแสดงออกมาเป็นความเห็นที่อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่ชอบก็ได้ ความสำนึกจึงได้มาจาก ทศนคติที่เป็นการประเมินค่าและขึ้นอยู่กับอารมณ์เป็นสำคัญ<sup>34</sup>

แจ๊ค เบรห์น และ เอ.อาร์.โคเฮน (Jack Brehn and A.R. Cohen) เห็นว่า ความสำนึกประกอบด้วยสองส่วน คือส่วนความเห็นและส่วนการประเมินค่า<sup>35</sup>

ทีโอดอร์ นิวคอมบ์ และราฟท์ เทอร์เนอร์ และฟิลิป คอนเวซ (Theodore Newcomb and Ralph Turner and Philip Converse) ซึ่งให้เห็นว่าความสำนึกเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่เกิดจากความรู้อันที่สะสมไว้ทั้งทางบวกและทางลบ เป็นสิ่งสะท้อนถึงความศรัทธาเริ่มแรกที่ได้รับมาจากการประสบการณ์<sup>36</sup>

<sup>32</sup> K.Koffka, "Consciousness," *Encyclopedia of The Social Science*, Vol.3-4 (1978) , P.212

<sup>33</sup> Thomas Nelson, "Consciousness", *Nelson Comple Encyclopedia*, Vol.6 (1937), P. 308

<sup>34</sup> Mation Fishbein and Bertram Raim, "The A.B. Scale An Operational Definition of Belief and Attitude, *Human Relation is.*" (February,1962) : 35-44. อ้างถึง ใน สุวรรณีย์ กุลวิจิตรรังสี, "ความสำนึกต่อชาติของนักเรียนโรงเรียนแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 23.

<sup>35</sup> Jack Brehn and A.R. Cohen, *Explorations in Cognitive Dissonance* (New York : Wiley and son, 1962), P.17 อ้างถึงใน สุวรรณีย์ กุลวิจิตรรังสี, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน. from Pornsak Phongphaew, "The Political Culture and Personality of The Laotian Political Bureaucratic Elite, Unpublished Ph.D Dissertation, University of Oklahoma, 1976 , P.220 อ้างถึงใน สุวรรณีย์ กุลวิจิตรรังสี , เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>36</sup> Theodore Newcomb and Ralph Turner and Philip Converse, *Social Psychology* (London : Routledge and Kegan Paul, 1966) , P.41 อ้างถึงใน สุวรรณีย์ กุลวิจิตรรังสี, เรื่องเดียวกัน, จาก Pornsak Phongphaew , *Ibid.*, P.252.

พรรคักดิ์ ผ่องแผ้ว ให้ความหมายของความสำนึกว่าเป็นผลที่ได้มาจากการประเมินค่าการเห็นความสำคัญซึ่งเป็นสิ่งที่ได้มาจากทัศนคติ (attitude) ความเชื่อ (beliefs) ค่านิยม (values) ความเห็น (opinion) และความสนใจ (interests) ความแตกต่างของความคิดเห็น ค่านิยม ทัศนคติ ความเชื่อถือและความสำนึกที่แตกต่างของระดับความรู้สึก

กล่าวโดยสรุป ความสำนึกจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับความเชื่อถือมากที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากประสบการณ์ต่าง ๆ ของมนุษย์เป็นประสบการณ์ที่มีการรวมตัวกัน และมีความสัมพันธ์กันด้วยในขณะเดียวกัน ทำหน้าที่ประเมินค่าจิตใจว่าเป็นสิ่งใดบ้างที่มีความสำคัญหากปราศจากความเชื่อแล้ว ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นก็จะอยู่แต่เพียงในความทรงจำ ไม่มีส่วนใดมีความสำคัญเด่นชัดขึ้นมาเลย<sup>37</sup>

#### ความสำนึกทางการเมือง (political conscionusness)

โรเบิร์ต เลน (Robert Lane) ได้กล่าวถึงความสำนึกทางการเมืองว่า หมายถึง “ตัวเองในทางการเมือง” (self - in - politice) ซึ่งจะหมายรวมถึงการปฏิบัติ (action) และความนึกคิด ความรู้สึกที่ไวต่อการมีปฏิกิริยาในการสนองตอบ (sensitivity) ความตระหนักถึงหรือความรู้ตัว (awareness) ความรู้สึกที่สามารถแยกความถูกต้อง (discernment) ของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันทางการเมืองและการใช้สติปัญญาความนึกคิดในทางการเมืองทั้งหลาย<sup>38</sup> ความสำนึกทางการเมืองไม่ใช่เป็นสิ่งเดียวกันกับความรู้ทางการเมืองหรือความสนใจทางการเมือง หรือการติดตามข่าวการเมือง

ความสำนึกทางการเมืองของบุคคลใด ๆ จึงมักเกิดขึ้นโดยบุคคลนั้นรู้ตัวของตัวเอง (self-knowledge) ได้ดีอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในลักษณะวางเฉย (passivity) หรือตื่นตัว (activity) ทางการเมือง เมื่อมีปัจจัยในลักษณะที่เป็นผล (effect) จากระบบการเมืองมากระทบถึง

<sup>37</sup> ขวนะ ภวภานันท์ “ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาล โนนสูง จังหวัดนครราชสีมา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 91.

<sup>38</sup> Robert Lane, *Political Thinking and Conscionusness* (Chicago : markham Publishing, 1969), P.312.



เป็นต้นว่านโยบายใหม่ ๆ หรือลักษณะอื่น ๆ ของกระบวนการทางการเมืองและมักจะนึกตั้งคำถามตัวเองเสมอ ๆ ว่า “ข้าพเจ้ากำลังทำอะไรอยู่”<sup>39</sup>

วิทยา สุจริตนารักษ์ ให้ทัศนะว่า ความสำนึกทางการเมืองหมายถึง ความเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การปฏิบัติ การควบคุมสื่อมวลชน เป็นต้น มีผลกระทบต่อบุคคลากรโดยทั่ว ๆ ไป ในแง่ใดแง่หนึ่ง หรือหลาย ๆ แง่ เช่น ทำให้ขาดเสรีภาพเต็มที่ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อคน ปฏิกริยาจะแสดงออกในรูปของการโต้ตอบ ถ้าหากผลของการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนหรือเป็นผลในการทางลบต่อผลประโยชน์ สิทธิเสรีภาพ และความ เป็นธรรม ความสำนึกทางการเมืองนี้จะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ<sup>40</sup>

โรเบิร์ต ดี.เอส.และ จูดิธ วี.ทอร์นีย์ (Robert D. Hess and Judith V. Thorney) ได้ให้ความเห็นว่าความสำนึกทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจาก “กระบวนการอบรมกล่อมเกลางานการเมือง” (political socialization) หมายความว่า ผู้เยาว์กว่าหรือสมาชิกใหม่ของระบบการเมืองจะถูกระบบนั้นให้ การอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับค่านิยม ทัศนคติและพฤติกรรมของระบบนั้น กระบวนการอบรมกล่อมเกลางานการเมืองก็จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไปตลอดชีวิตของบุคคล แต่สัมฤทธิ์ผลทั้งหลายที่พึงบังเกิด มักจะมีขึ้นในระยะแรก ๆ ของการสั่งสอนอบรม<sup>41</sup>

เจมส์ เอส โคลแมน (James S. Coleman) ได้อธิบายว่า ความสำนึกทางการเมืองเป็นความรู้สึกหรือความตระหนักหรือการกำหนดตัวเองเข้าเป็นส่วนประกอบทางการเมืองที่ทำให้เกิดความสนใจทางการเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมการเมือง แต่ก่อนอื่นบุคคลจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีความรู้ ความเชื่อ และโลกทัศน์เกี่ยวกับระบบการเมือง การมีความรู้ สึกจึงมีความสำนึกในทางการเมืองได้<sup>42</sup>

แฮร์รี สก๊อดฟิลด์ (Harry Schofield) กล่าวถึง ความสำนึกทางการเมืองเป็นความรู้สึก ซึ่งบุคคล ได้เรียนรู้จากองค์กรทางสังคมที่สำคัญ ๆ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา

39

Robert Lane, *Political Thinking and Consciousness* (New York : Free Press, 1975) , P.312-313,336.

40

วิทยา สุจริตนารักษ์, “ความสำนึกทางการเมือง” วารสารการเมืองสำหรับประชาชน (6 ธันวาคม ,2516) , หน้า 1-z

41

Robert D. Hess and Judith V. Thorney, *The Development of Political Attitudes in Children* (Chicago : Aldine, 1967), P.6.

42

James S. Coleman, “Introduction” . in *Education and Political Developmet*, ed. James S. Coleman (New Jersey : Princeton University Press, 1968), P.18

กลุ่มเพื่อนอาชีพและสื่อมวลชน ตลอดจนจากสิ่งแวดล้อมรอบตัว แต่มาจากสภาพโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ประวัติศาสตร์ของสังคม และปรัชญาทางสังคมต่าง ๆ เป็นต้น<sup>43</sup>

ดังนั้น จากการศึกษามาแต่ต้น พอสรุปความหมายของความสำนึกทางการเมืองเพื่อใช้ในการวิจัยได้ว่า หมายถึง ความเชื่อ ความคิดอ่านทางการเมือง ความมีเหตุผล การรู้จักวิเคราะห์หิววิจารณ์และมองโลกตามความเห็นจริงในเรื่องที่เป็นจริงได้ มีความตระหนักถึงความอยู่รอดของการปกครอง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และมีความรู้สึกนึกคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยที่ทุกคนต่างถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำด้วยจิตใจยี่มั้นในการประพฤติปฏิบัติ ตามอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลา และมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน มีความเชื่อมั่นและปฏิบัติตนเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยเห็นความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้งการสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์

#### วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture)

##### 1. ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง

คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” (political culture) บุคคลที่นำมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาค้นแรก คือ Gabriel A. Almond เพื่ออธิบายแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งปรากฏในบทความ “comparative political system” ใน Journal of Politics เมื่อเดือน สิงหาคม ค.ศ. 1956 ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ต่อมาได้กลายเป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ที่มีความสำคัญ คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell, Jr. กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง รูปแบบของทัศนคติส่วนบุคคล และความโน้มเอียงเกี่ยวกับการเมืองระหว่างสมาชิกของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่เห็นได้ไม่ชัดเจนนัก แต่จะเป็นตัวรองรับ และมีความหมายต่อการกระทำทางการเมืองของแต่ละบุคคล ความโน้มเอียงของบุคคลดังกล่าวประกอบด้วย

<sup>43</sup>

Harry Schofield, *The Philosophy of Education : An Introduction* (London :

George Allen and Unwin, 1972), P.17



ก. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรับรู้ (cognitive orientations) ได้แก่ ความรู้ถึงวัตถุประสงค์ทางการเมือง และความเชื่อทางการเมือง

ข. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้สึก (affective orientations) ได้แก่ ความรู้สึกผูกพันที่มีต่อ วัตถุประสงค์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการยอมรับ หรือปฏิเสธ

ค. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประเมินค่า (evaluative orientations) ได้แก่ การตัดสินใจ และ ความคิดเห็นที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งโดยปกติจะเป็นการเอาค่านิยมมาตรฐานเข้าวัดวัตถุประสงค์ทางการเมือง และเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ<sup>44</sup>

Lucian W.Pye อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของทัศนคติความเชื่อ สภาวะอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งเป็นสิ่งที่สั่งการ และมีความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง เป็นกรอบ พฤติกรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ ส่วนประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองมีทั้งอุดมคติทางการเมือง และปทัสถานในการดำเนินการของระบบการเมือง อีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมือง คือรูปแบบของ มิติทางจิตวิทยา และอัตวิสัยของการเมืองที่ปรากฏอยู่ในระบบการเมืองแต่ละระบบ<sup>45</sup>

Eric Rowe กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแบบแผนอย่างหนึ่งของค่านิยมความเชื่อ และทัศนคติด้านความรู้สึกทั้งหลายของบุคคลแต่ละคน<sup>46</sup>

Gabriel A.Almond และ Jame S.Coleman กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ทัศนะ และความโน้มเอียงทางการเมือง ทัศนคติที่คนมีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ตลอดจนทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีในระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของชาติ หนึ่ง ๆ ก็คือ ลักษณะของทัศนคติ และความโน้มเอียงในรูปแบบต่าง ๆ ของสมาชิกในสังคมที่มีต่อ ระบบ และส่วนต่าง ๆ หรือกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมีอยู่ทั่วไปในชาตินั้น ๆ<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Gabriel A.Almond and G.Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics : A*

*Developmental Approach* (Boston : Brown and Company, 1966), p.50.

<sup>45</sup> Lucian W.Pye, "Political Culture", *International Encyclopedia of The Social Sciences* (N.Y.: Macmillan and The Free Press, 1968), Vol.12, p. 218.

<sup>46</sup> Eric Rowe, *Modern Politics* (London : Routledge and Kegan Paul, 1969), p. 12.

<sup>47</sup> Gabriel A.Almond and Jame S.Coleman, eds., *The Politics of Developing Areas* (Princeton : Princeton University Press, 1966), pp. 12 - 13.

Milton Yinger กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ทศนคติและการอบรมที่บุคคลแต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วยความรู้สึกนิยม หรือไม่นิยมในระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง<sup>48</sup>

Sidney Verba กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ระบบความเชื่อที่เกี่ยวกับแบบแผนของกิจกรรมทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง ไม่ได้หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ทางการเมืองที่เกิดขึ้นทั้งหมด แต่หมายถึงสิ่งที่ประชาชนเชื่อในสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งความเชื่อเหล่านี้อาจจะอยู่ในหลายลักษณะ เช่น ความเชื่อในแง่ประจักษ์ในวิถีชีวิตที่เป็นจริงในทางการเมือง หรืออาจจะเป็นความเชื่อในเป้าหมาย หรือค่านิยม ซึ่งควรจะเข้ามาใช้ปฏิบัติได้<sup>49</sup>

Jarol B.Manheim กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของความเชื่อและทัศนคติร่วมกันของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับเป้าหมายทางการเมืองอย่างเดียวกัน ซึ่งปรากฏอยู่ในระบบการเมืองต่าง ๆ เป้าหมายที่ว่าหมายถึง การมีผลประโยชน์ร่วมกันในชั้นมูลฐาน และการประเมินค่าที่เหมือนกัน ตลอดจนการเห็นพ้องต้องกันจากการได้รับประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน<sup>50</sup>

จากความหมายของคำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” ที่ได้กล่าวไปแล้ว อาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมร่วมกัน ของบุคคลในสังคมที่เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลารวมทั้งประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ทำให้บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง มีความโน้มเอียงทางการรับรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่าที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองแตกต่างกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบของพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การ

<sup>48</sup> Milton Yinger, *Religion Society and The Individual* (N.Y.: The Macmillan Co., 1962), pp. 380 - 381.

<sup>49</sup> Sidney Verba, “Comparative Political Culture,” in *Political Culture and Political Development*, eds. Lucian W.pye and Sidney Verba (N.J.: Prentice Hall, 1975) , p. 30.

<sup>50</sup> Jarol B.Manheim, *The Politics Within* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1975), p. 30.



แสดงออก หรือไม่แสดงออกทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นในทางสนับสนุน ต่อต้าน หรือนิ่งเฉยต่อระบบการเมืองก็ได้<sup>51</sup>

จากการที่วัฒนธรรมทางการเมือง มีผลทำให้บุคคลมีความโน้มเอียงทางด้านความรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่าที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองแตกต่างกันนั้น พึงเข้าใจคำว่า “ความโน้มเอียง” ซึ่งหมายถึง ท่าที (predisposition) ที่จะมีการกระทำทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งโดยที่จะต้องเข้าใจว่าจะถือว่าบุคคลมีอิสระเสรีในการกำหนดความโน้มเอียงของเขาทั้งหมดนั้นไม่ได้ เพราะมีประเพณี ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และบรรทัดฐานทางสังคมหลายอย่างที่เขาสัมผัสเข้ามาในตัวเขา (internalise) โดยผ่านการขัดเกลาทางสังคม นอกเหนือไปจากแรงจูงใจ อารมณ์ ความรู้สึก และอื่น ๆ ที่เขามีในฐานะบุคคลเป็นตัวกำหนดร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น ในความหมายของคำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” ที่ได้ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงใช้คำว่า “บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง” กำกับอยู่ด้วยเพื่อแสดงว่าสิ่งที่สนใจวิเคราะห์นั้น ไม่ใช่ความโน้มเอียงส่วนบุคคล หากแต่เป็นความโน้มเอียงของบุคคลทางด้านจิตวิทยาส่วนบุคคล (individual psychology)<sup>52</sup> ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองในฐานะเป็นสังกะย (concept) ทางรัฐศาสตร์ จึงเป็นความโน้มเอียงหรือแนวโน้ม หรืออย่างมากที่สุดก็ท่าที ไม่ใช่การกระทำ แต่ความโน้มเอียงมีความเชื่อมโยงกับการกระทำ หรือพฤติกรรมความโน้มเอียงเป็นเบ้าหลอม และตัวที่ทำให้ความหมายแก่การกระทำในตัวของมันเอง ความโน้มเอียงทางการเมือง หรือวัฒนธรรมทางการเมือง ไม่ได้กระทำอะไรเลย แต่มีฐานะเป็นอิทธิพลเชื่อมโยงมากกว่าเป็นอิทธิพลกำหนด กล่าวคือ ขอเรียกรองต่อระบบที่ดี ปฏิกริยาโต้ตอบต่อกฎข้อบังคับที่ดี การเกื้อหนุนที่ดี หรือแม้แต่การปฏิบัติตนของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดี ถูกหล่อหลอมโดยความโน้มเอียงที่คนในสังคมมีร่วมกัน<sup>53</sup> วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นความโน้มเอียงในอันที่จะเกิดพฤติกรรม แต่พฤติกรรมจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถพูดได้จากการพิจารณาวัฒนธรรมทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว พฤติกรรมจะเกิดหรือไม่เกิดขึ้นอยู่กับสิ่งอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น คนมีทัศนคติความเชื่ออื่น ๆ เข้มข้น แน่ชัดแน่วแน่เพียงใด เขาพร้อมที่จะทำตามความเชื่ออื่นหรือ

<sup>51</sup> ผู้เขียนปรับปรุงจากความหมายของ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : ข้อสรุปจากการวิจัยเชิงประจักษ์,” ในวัฒนธรรมทางการเมืองไทย, พลศักดิ์ ฟ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 22.

<sup>52</sup> ม.ร.ว. พุทธิสาธน์ ชุมพล, ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 94.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

ไม่และหากเขาพร้อม เมืองค์หรือโครงสร้างใดหรือไม่ที่จะอำนวยให้เขาได้กระทำตามความเชื่อนั้น และหากเมืองค์หรือโครงสร้างเหล่านั้นมีอำนาจอย่างไรเป็นต้น<sup>54</sup>

## 2. หน้าที่ของวัฒนธรรมทางการเมือง

ประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาต่อไปก็คือ วัฒนธรรมทางการเมืองทำหน้าที่อะไร เราอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองทำหน้าที่ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น คือ

2.1 สำหรับบุคคล วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเครื่องชี้แนะแนวทาง ในการประพฤติปฏิบัติทางการเมืองให้แก่บุคคลโดยช่วยตีความสิ่งที่เป็นการเมือง

2.2 สำหรับสังคมโดยรวม วัฒนธรรมทางการเมืองเปรียบเสมือนแผนที่ของค่านิยมและปทัสถานทางการเมือง ซึ่งช่วยให้การทำงานของสถาบัน และองค์การทางการเมืองต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันพอสมควร กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองก็คือ แบบอย่างหรือกระสวนของความโน้มเอียงที่ช่วยกำหนดขอบเขตความเป็นไปได้ หรืออุปลักษณะของระบบการเมือง เพื่อให้สามารถที่จะเห็นความจริงในข้อนี้ได้ชัดเจน เราอาจเปรียบวัฒนธรรมทางการเมืองว่าเป็นทะเลที่มีคลื่นมีกระแสน้ำ มีความลึกตื้นในแต่ละตำแหน่งแห่งที่ โดยที่ระบบการเมืองเป็นเรือที่ลอยอยู่ในทะเล จะแล่นไปได้ก็ภายใต้เงื่อนไผ่ของกระแสน้ำ คลื่น และอุปสรรคขัดขวางต่าง ๆ อันเกิดจากการตื่นเงินของทะเล ตลอดจนความกว้างของทะเลเอง วัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีบทบาททั้งในทางอุปฐก เปิดช่องทาง และเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานของระบบการเมือง เป็นเชิงกรอบกำหนดความเป็นไปได้ของระบบการเมือง<sup>55</sup>

## 3. ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง

หากวัฒนธรรมทางการเมืองมีผลทำให้บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง มีความโน้มเอียงทางด้านความรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่า ที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองแตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลแล้ว

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94 - 95.



ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองก็จะต้องพิจารณาจากความโน้มเอียงทางการเมืองในการจัดแบ่งประเภทของความโน้มเอียงทางการเมือง Almond และ Verba เริ่มด้วยการศึกษาความรู้สึก และทัศนคติของคนที่มิต่อการเมืองในระดับต่าง ๆ คือ ต่อระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตย หรือสังคมนิยม เป็นต้น จากนั้นก็ไปพิจารณาความรู้สึกของคนเกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมือง ความรู้สึกที่ว่าตนมีความสำคัญต่อระบบการเมืองอย่างไร และในการพิจารณาสั้นย่อ หรือส่วนประกอบต่าง ๆ ของระบบการเมือง ได้แยกเรื่องที่จะศึกษาออกเป็น 3 ประการ คือ

ก. บทบาท หรือโครงสร้างทางการเมืองที่เฉพาะเจาะจงลงไป เช่น สถาผู้แทน ฝ่ายบริหาร หรือระบบราชการ ว่าคนในสังคมมีความรู้สึก และทัศนคติต่อสิ่งเหล่านี้ในทางใด

ข. ตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบาทนั้น ๆ เช่น ตัวผู้แทนราษฎร ข้าราชการ และผู้ปกครองประเทศ ว่าคนในสังคมมีความรู้สึก และทัศนคติต่อบุคคลผู้ทำหน้าที่ หรือมีบทบาททางการเมืองอย่างไร

ค. นโยบายของรัฐ การตัดสินใจ หรือการใช้นโยบายเฉพาะเรื่อง ๆ ไป<sup>56</sup>

โดยสรุปแล้ว Almond และ Verba ไขแนวทางในการค้นหาความโน้มเอียงทางการเมืองของบุคคล โดยการสร้างตารางแบบความสัมพันธ์ระหว่างความโน้มเอียงทางการเมือง 3 ประเภท โดยวัดจากปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ<sup>57</sup>

ก. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับชาติของเขา และเกี่ยวกับระบบการเมืองของเขาโดยทั่วไปอย่างไร เช่น ประวัติศาสตร์ของชาติ ขนาดของประเทศ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศ แหล่งอำนาจทางการเมือง ลักษณะพิเศษของการปกครอง ฯลฯ เขามีความรู้สึกต่อลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของระบบอย่างไร เขามีความเห็น หรือการตัดสินใจว่าระบบนี้เป็นอย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>56</sup> ชัยอนันต์ สมุทวนิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, หน้า

<sup>57</sup> เรียงเดียวกัน.

ข. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง และบทบาททางการเมืองของชนชั้นปกครองอย่างไร และเขามีความรู้สึก และความเห็นต่อโครงสร้าง บทบาทของผู้นำ และนโยบายของรัฐอย่างไร

ค. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐอย่างไร มีความรู้เกี่ยวกับสถาบันตัวบุคคล และกระบวนการตัดสินใจที่ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานนั้นอย่างไร และมีความรู้สึกความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นอย่างไร

ง. บุคคลนั้นมองตัวเองในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งในระบบการเมืองอย่างไร มีความรู้สึกเกี่ยวกับการเมืองอย่างไร เขามีความรู้สึก เขาสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการตัดสินใจของรัฐบาลหรือไม่อย่างไร

ถ้าบุคคลมีความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก และการประเมินค่าต่อระบบการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ในรายละเอียดอย่างไร นั่นคือ แบบแผนทัศนคติทางการเมืองของบุคคลนั้นนั่นเอง<sup>58</sup>

ตัวแบบบริสุทธิ (ideal types) ที่ Almond และ Verba สร้างขึ้น มีการแบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ<sup>59</sup>

ก. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทคับแคบ (parochial political culture)

ข. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทไพร่ฟ้า (subject political culture)

ค. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทมีส่วนร่วม (participant political culture)

ก. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทคับแคบ (parochial political culture)

หมายถึง การที่บุคคลในสังคมไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ในระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไปเลย และไม่มีการรับรู้หรือความเห็นต่อการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนไม่สนใจใยดี หรือไม่คิดว่าตัวเองมีส่วนร่วมทางการเมืองเลย เช่น ในสังคมของชนเผ่าบางเผ่าในแอฟริกา ซึ่งระบบสังคมยังคงอยู่ใน

58 สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิด และการพัฒนา, หน้า 260.

59 ม.ร.ว. พุทธิสาธน์ ชุมพล, ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น, หน้า 98.



สภาพดั้งเดิม ไม่มีการแบ่งแยกแจกแจงอำนาจหน้าที่ และบทบาททางการเมืองให้แน่ชัดเฉพาะเจาะจงลงไป<sup>60</sup>

ข. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทไพร่ฟ้า (subject political culture)

หมายถึง กรณีที่บุคคลในสังคมมีความโน้มเอียงทางการเมืองในลักษณะที่ยอมรับอำนาจรัฐ เชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลของการตัดสินใจทางการเมือง (output ของ system) อย่างเดียว มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาทางการเมือง (ขั้นตอนของ input) และไม่มีความรู้สึกว่าตนเองอยู่ในฐานะที่จะมีความหมาย มีอิทธิพลต่อการเมือง โดยมัทสันคิดว่าตนกับการเมืองอยู่คนละโลกกันไม่เกี่ยวข้องกัน และไม่พยายามไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง มีแต่หน้าที่คอยเคารพกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น<sup>61</sup>

ค. วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทมีส่วนร่วม (participant political culture)

หมายถึง การที่บุคคลในสังคมมีความโน้มเอียงทางการเมืองในทางที่เข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป มีความรู้ มีความเข้าใจ มีทัศนคติ และความเห็นต่าง ๆ ต่อโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองการบริหาร ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าเขาสามารถมีอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตาม Almond และ Verba ได้ให้ทัศนะว่า เป็นการยากที่จะชี้ให้เห็นว่าในสังคมต่าง ๆ ประชาชนทั้งประเทศจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบหนึ่งแบบใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะประชาชนในสังคมต่าง ๆ มักมีความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะมีผลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของบุคคลเหล่านั้นด้วย Almond และ Verba สรุปว่า ในสังคมต่าง ๆ ประชาชนจะมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสาน (mixed political culture) แบบใดแบบหนึ่งใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไพร่ฟ้า (the parochial - subject culture)

<sup>60</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, หน้า 80.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80 - 81.

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ผสมแบบมีส่วนร่วม (the subject - participant culture) หรือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบมีส่วนร่วม (the parochial - participant culture)<sup>63</sup> เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง และองค์ประกอบต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากระบบความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองของบุคคลที่ได้รับการปลูกฝัง อบรม และถ่ายทอดสืบต่อกันมา ดังนั้น การที่บุคคลจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้ และอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง (political socialization process) ที่กลุ่มคนในสังคมเรียนรู้ และถ่ายทอดสืบต่อกันมา

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการวิจัยนี้ จำเป็นต้องนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาทำการศึกษา เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไป

ในปี พ.ศ.2522 ถาวร พรหมมีชัย<sup>64</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และได้ขอสรุปจากการศึกษาวิจัยดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งของไทยซึ่งมีขอบเขตและความรับผิดชอบกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ

1. ปัญหาเรื่องหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน
2. ปัญหาเรื่องการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
3. ปัญหาเรื่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

<sup>63</sup> ผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับ “mixed political culture” โปรดดูจาก Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston : Little Brown and Company, 1965), pp. 23 - 29.

<sup>64</sup> ถาวร พรหมมีชัย, ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522



สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิจัยปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ดังกล่าว โดยจะศึกษาวิจัยทั้งทางด้านการวิจัย ค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) และการวิจัยสนาม (field research) หรือ survey research ซึ่งจะเป็นการศึกษาวิจัยจากแบบสอบถาม (questionnaire) รวมทั้งการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานและการสัมภาษณ์ (Interview) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

1. หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ
2. การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง
3. พฤติกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงน่าที่จะแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวในเรื่องดังต่อไปนี้
  1. ปรับปรุงในด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้มีสภาหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  2. ในด้านการจัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะมีการปรับปรุงโดยการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ด้านเดียวและอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดก็น่าจะให้มีการหมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งครั้งละครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุมได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (popular control)
  3. ปรับปรุงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้หน้าที่ที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลไปพลางก่อนจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้
  4. ในด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมไม่ใช่เก็บในอัตราที่ตายตัวดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ส่วนประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บนั้นก็น่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ในเรื่องการกู้เงินก็น่าจะให้ เป็นอำนาจของสภาจังหวัดโดยตรง

5. ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการควบคุม นั้น น่าจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการในการสั่งยุบสภาจังหวัด และมีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องมติของสภา จังหวัด

ในปี พ.ศ.2523 ไพรัช สุนทรวิวงศ์กุล ได้ทำการศึกษาวิจัยในบทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นโดยมุ่งศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ และได้สรุปผลการวิจัยไว้ดังนี้<sup>65</sup>

บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่มุ่งศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาศัยกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมือง คือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ และการใช้ระบบคณะกรรมการสภาจังหวัด พร้อมกับได้ศึกษาปัจจัยหรือตัวแปรที่จะเข้ามามีส่วนกำหนดหรือข้อจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในแง่มุมต่าง ๆ คือ ศึกษาภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดเกี่ยวกับภูมิลำเนา อาชีพ การศึกษา และประสบการณ์ทางการเมืองศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการบริหารในระดับจังหวัด ศึกษาทัศนคติบางประการของสมาชิกสภาจังหวัด โดยใช้วิธีการศึกษาจากรายงานการประชุมสภาจังหวัด และคณะกรรมการสภาจังหวัด จากการทดสอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ การศึกษาครั้งนี้พบว่า

1. การกระทำหน้าที่นิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัดไม่เคยเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขึ้นรับหลักการสมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนร่วมในการอภิปรายน้อย และการขอแปรญัตติเป็นการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งไปพร้อม ๆ กับการควบคุมฝ่ายบริหาร

2. การควบคุมฝ่ายบริหารในสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดได้มีส่วนร่วมแสดงบทบาทมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด และได้ใช้กระบวนการทางการเมืองทุกรูปแบบเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้การตั้งกระทู้ถามมากที่สุด รองลงมาได้แก่การเสนอญัตติญัตติที่เสนอมีลักษณะต้องการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่การตอบสนองการควบคุมจากฝ่ายบริหารมีอยู่ต่ำ และระดับความถี่และความเข้มข้นของกระทู้ถามและญัตติ เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร

<sup>65</sup> ไพรัช สุนทรวิวงศ์กุล, บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523



3. การตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นการเสนอปัญหาท้องถิ่น ครอบคลุมกิจการส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ และระบุแหล่งปัญหา ในระดับจังหวัดสูงกว่าระดับอำเภอหรือ ตำบลหรือหมู่บ้าน

4. ภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดด้านต่าง ๆ พบว่า ในการตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติ สมาชิกสภาจังหวัดที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่เชียงใหม่ ภูมิหลังทางด้านการศึกษาในระดับมัธยมและประถมมีส่วนสัมพันธ์กับการตั้งกระทู้และเสนอญัตติ ในขณะที่ภูมิหลังทางด้านประเภทอาชีพ กับการเคยมีหรือไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง มีความสัมพันธ์ไม่เด่นชัด

5. ความผูกพันอยู่กับท้องถิ่นนาน การประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่มากนักและองค์ประกอบด้านอาชีพของบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ มีผลโดยตรงต่อการควบคุม บทบาทของสมาชิกในการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่

6. ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างสมาชิกสภาจังหวัด กับฝ่ายบริหาร และต่อการควบคุมบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ได้แก่สภาพแวดล้อมทางการเมือง การปกครองและการบริหารในระดับจังหวัด

7. สมาชิกสภาจังหวัดมุ่งเน้นที่จะใช้ระบบคณะกรรมการสภาจังหวัด ควบคุมฝ่ายบริหาร อยู่ในระดับที่สูง แต่สมาชิกสภาจังหวัดยังไม่ได้เป็นผู้ใช้ระบบคณะกรรมการสภาจังหวัดอย่างกว้างขวาง การริเริ่มเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกิดจากฝ่ายบริหารมากกว่าสมาชิกสภาจังหวัด

ในปี พ.ศ.2534 ได้มีการสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด นักวิชาการ นักการเมือง และ ข้าราชการ ซึ่งจัดโดยสถาบันศึกษาและวิจัยพัฒนาการเมือง ในรายงานการสัมมนาดังกล่าวได้มีการ สะท้อนสภาพปัญหา รวมทั้งการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>66</sup>

ประเด็นสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว พิจารณาถึงการปรับปรุงองค์การบริหารส่วน จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาจังหวัด เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีศักดิ์ศรี ชำรงความเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไว้ได้ จากการสัมมนาได้ สรุปแนวทางในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ 3 แนวทาง คือ

<sup>66</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดสถานภาพ ปัญหาและแนวทางแก้ไข, สรุปรายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมืองคณะรัฐ ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย, 2537 หน้า 14.

1. คงสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในสมัยปัจจุบันให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น
2. ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะคล้ายกับกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาตามมาว่า เมื่อกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาจังหวัดแล้ว สภาจังหวัดจะบริหารกิจการในจังหวัดในรูปใดมีความสัมพันธ์กับข้าราชการอื่นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนในจังหวัด สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของจังหวัดในส่วนต่าง ๆ ได้ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สรุปความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ<sup>67</sup>

| ผู้เข้าร่วมสัมมนา                           | เห็นด้วยกับแนวทางที่ |   |   | ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติม  |
|---|----------------------|---|---|--|
|   | 1                    | 2 | 3 |  |
| นายอนันต์ อนันตกุล                          | /                    | / | / | กระทรวงมหาดไทยมองเห็นถึงความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและพร้อมจะนำเอาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข  |
| นายชลอ ธรรมศิริ                             | /                    |   |   | การปรับปรุงแก้ไขจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเต็มใจและความตั้งใจจริงของรัฐบาล   |
| นายถวิล ไพโรสณฑ์                            |                      | / |   | ควรจะรวมกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในฉบับเดียวกันและวางบทบัญญัติให้มีความยืดหยุ่นพอสมควรโดยบางจังหวัด เช่น ภูเก็ตอาจไม่ต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ |
| นายสมชาย สหไทยรุ่งเรือง                     |                      | / |   | รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ข้าราชการส่วนภูมิภาคสวมหมวกสองใบ และไม่รัฐซึ่งถึงปัญหาของท้องถิ่น  |
| ชนากร ก่องวัฒนา<br>(ประธานสภาจังหวัดภูเก็ต) | /                    | / | / | เห็นด้วยกับทุกแนวทาง เพราะถึงเวลาที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นแล้ว  |

<sup>67</sup> อ้างจากเรื่องเดียวกัน หน้า 37 - 39.

สรุป (ต่อ)

| ผู้เข้าร่วมสัมมนา                            | เห็นด้วยกับแนวทางที่ |   |   | ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติม  |
|--|----------------------|---|---|--|
|  | 1                    | 2 | 3 |  |
| สมจิต อนันตเมฆ                               |                      | / |   | ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมมากแล้ว ในปัจจุบัน รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยต้องจริงจังที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น |
| ปรีชา ผ่องเจริญกุล                           |                      |   | / | โดยเริ่มต้นดำเนินการตามแนวทางที่สองก่อน เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้การปกครองท้องถิ่นมั่นคงเสียก่อน                                     |
| นางสุดา ชุกลีน                               |                      |   | / | ประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด                 |
| สวาท ไชยสังข์<br>(สมาชิกสภาจังหวัด<br>ยโสธร) |                      |   | / | ควรดำเนินการโดยรวดเร็ว   |
| (ประธานสภาจังหวัด<br>กำแพงเพชร)              |                      | / |   | โดยเริ่มดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความเจริญหลาย ๆ ด้านก่อน   |



## สรุป (ต่อ)

| ผู้เข้าร่วมสัมมนา                                     | เห็นด้วยกับแนวทางที่ |   |   | ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติม   |
|---|----------------------|---|---|---|
|   | 1                    | 2 | 3 |   |
| (สมาชิกสภาจังหวัด<br>ราชบุรี)                         | /                    | / | / | เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงแก้ไข<br>แต่กระทรวงมหาดไทยจะยอมลด<br>อำนาจหรือไม่   |
| (สมาชิกสภาจังหวัด<br>ปราจีนบุรี)                      |                      | / | / | ควรพิจารณาผลดี-ผลเสียของแต่ละ<br>แนวทาง แต่ก็ขึ้นอยู่กับกระทรวง<br>มหาดไทยด้วย  |
| เผด็จ ศรณารายณ์<br>(สมาชิกสภาจังหวัด<br>ตรัง)         |                      | / | / | ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของกระทรวง<br>มหาดไทย และนโยบายของรัฐบาลที่มา<br>จากการเลือกตั้งของประชาชน  |
| ประทีป สุขเจริญ<br>(สมาชิกสภาจังหวัด<br>สุราษฎร์ธานี) |                      | / |   | ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในพื้นที่เพียงชั่ว<br>ระยะสั้น ๆ ไม่รู้ปัญหาที่แท้จริงของ<br>ท้องถิ่น  |
| (รองประธานสภา<br>จังหวัดแม่ฮ่องสอน)                   |                      | / |   | ประชาชนมีความพร้อมมากแล้วในทุก<br>ด้านทั้งการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม<br>แต่กระทรวงมหาดไทยจะยินยอมให้<br>ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง<br>หรือไม่ |
| นักการเมือง   |                      | / | / | แนวทางที่สองอาจถูกคัดค้านจาก<br>กระทรวงมหาดไทย แนวทางที่สอบ<br>อาจมีความเป็นไปได้มากกว่า  |