

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวคิด สำหรับนำมาอธิบายในงานวิจัยเรื่อง “ความพร้อมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจนี้” ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องที่เห็นสมควรกล่าวถึง เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการอธิบายผลการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตย
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดทั้งสามเรื่องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันและสามารถนำมาใช้ในการอธิบายได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ งานวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวกับความพร้อมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจแนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยจึงเปรียบเสมือนบ้านที่แสนสุข มีความเป็นอยู่ตั้งญาติพี่น้องภายในบ้านนั้น ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่ทุกคนอยากจะเข้าไปครอบครอง ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนถนนหนทางแนวทางที่จะพาไปสู่บ้านหลังนั้น ซึ่งทุกคนคิดว่าเป็นทางที่ถูกต้องและไปถึงที่หมายได้เร็วที่สุดและสุดท้าย แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเปรียบเสมือนยานพาหนะหรือเครื่องมือที่จะนำแล่นไปในถนนหนทางที่กำหนด เพื่อที่จะไปให้ถึงบ้านอันแสนสุขที่เป็นจุดหมาย ดังนั้นถ้าขาดอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะไม่สามารถกระทำเพื่อวัตถุประสงค์นั้นสำเร็จ เช่น ถ้าขาดบ้านที่เป็นเป้าหมายก็ปราศจากจุดหมายที่ต้องการจะไป ถ้าขาดถนนหนทาง ก็ไม่สามารถไปถึงบ้านที่เป็นจุดหมายนั้นได้ หรือต้องหาทางใหม่ที่อาจจะอ้อมหรือยากลำบากกว่าสุดท้ายถ้าขาดยานพาหนะในการที่จะนำไปก็ไม่อาจไปถึงที่หมายได้

ส่วนในท้ายบทนี้ ผู้วิจัยได้ค้นคว้าผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่คิดว่าจะมีประโยชน์ในการเปรียบเทียบในแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลง หรือเปรียบเทียบยืนยันในงานวิจัยว่า ผลงานนั้นเป็นจริงเสมอหรืออยู่ที่เงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ระยะเวลา สภาพประวัติศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์ หรือปัจจัยอื่น ๆ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตย

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) มีความหมายที่แตกต่างกันหลายความหมายด้วยกัน ความหมายดั้งเดิมที่สุด ซึ่งมีต้นกำเนิดจากภาษากรีก ชาวกรีกเป็นพวกแรกที่ใช้คำนี้ ซึ่งหมายถึง “รูปการปกครองที่ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะตัดสินชี้ขาดปัญหาการเมือง โดยอาศัยหลักการฟังเสียงข้างมาก รูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยของกรีกโบราณนี้ในปัจจุบันเรียกว่า เป็นการปกครองโดยชนหมู่มาก หรือประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)

ความหมายต่าง ๆ ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นภายหลังอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ความหมายที่แคบ โดยถือว่า “ประชาธิปไตย” เป็นเพียงรูปแบบการปกครองหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษคือ ประชาชนของแต่ละประเทศมีสิทธิ อำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ นั่นคือประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง¹

2. ความหมายที่กว้าง คือ นอกจากข้างต้นแล้วยังหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติและหลักการบางประการ ซึ่งกำหนดแบบแผนและพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคมในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม² โดยความหมายที่กว้างนี้ มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบประชาธิปไตย เช่น กิจกรมทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจก็มุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือมีฉันทันทีให้บุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในด้านสังคมก็ต้องการให้ประชาชน

¹ Henry Maine, Popular government ใน จรรยา สุภาพ, หลักวิเคราะห์การเมืองแนวใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, “การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น.” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 6 (อัดสำเนา)

² C.C. Roder, L.J. Anderson and C.A. chistol Introduction to political science (Second Edition) McGraw Hill Book Company New York, 1967) p.93, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ได้รับความยุติธรรมทางสังคม ไม่ต้องการให้มีการกีดกันระหว่างกลุ่มระหว่างชั้น หรือเกิดระบบอภิสิทธิ์ชนในชาติ ส่วนทางวัฒนธรรมก็มุ่งสร้างค่านิยมและแบบแผนประเพณีที่ยึดถือการประนีประนอม การใช้เหตุผล การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการร่วมมือกันประกอบกิจการงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เข้าใจและเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่คิดจะกอบโกยผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวฝ่ายเดียว การยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่ชอบธรรมและเหมาะสมกับกาลสมัย ตลอดจนการดำรงชีวิตในลักษณะที่ยอมรับความสำคัญของบรรดาสมาชิกที่อยู่ในสังคมเดียวกัน เป็นต้น³

นอกจากนี้ มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านที่ได้ให้คำนิยาม “ประชาธิปไตย” ดังนี้

H.J.Laski กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตย ก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดทั้งความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง⁴

C.E.Merriam กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดและการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของปวงชน โดยมีเจตนาร่วมกันของปวงชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง หัวใจของประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ “ความผาสุกร่วมกัน” ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะครอบคลุมไปถึงเสรีภาพทางการเมือง มาตรฐานการครองชีพในระดับที่ดี การให้การศึกษาและปลูกฝังอบรมที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของมนุษย์ และการกระจายผลผลิตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งไปสู่ชุมชนโดยมิชักช้า”⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ จรุง สุภาพ, หลักวิเคราะห์การเมืองแนวใหม่, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁴ H.J.Laski, “Democracy,” Encyclopaedia of Social Science Vol. 5 pp. 76-85, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁵ C.E.Merriam, “The new democracy and the new despotism.” (mcGraw Hill Book, N Y, 1939), p.44, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

R.M.Maciver กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปแบบการปกครองและวิถีชีวิต ประชาธิปไตยทั้งสองทางต้องดำเนินไปด้วยกัน”⁶

ส่วนความหมายที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางคือ คำกล่าวของประธานาธิบดี अबraham ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นหมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (government of the people, by the people, and for the people)

คำว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ก็เป็นไปตามหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ในการปกครองระบอบนี้อำนาจสูงสุด หรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การปกครองประเทศเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อบริหารงานให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การปกครองในฐานะที่ปวงชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือได้ว่าการปกครองนั้นเป็นของปวงชน โดยปวงชนได้มอบอำนาจสูงสุดใน การปกครองให้แก่สถาบันทางการเมืองเป็นผู้ใช้แทนปวงชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนนั้น ถ้าจะพิจารณาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนผู้มีสิทธิทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศด้วยตนเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้เป็นประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยผ่านผู้แทน (indirect democracy or representative government) ประชาชนมิได้ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศโดยตรงด้วยตัวของตัวเอง หากแต่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนที่ตนเลือกตั้งมาตามกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เราอาจจะพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น เป็นการปกครองโดยประชาชนทั้งในทางปรัชญาและข้อเท็จจริง คือรัฐบาลใช้อำนาจบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยบุคคลทั้งสองกลุ่มได้รับการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือของสภา จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของ

⁶ R.M.Mcilver, “The Web of government.” The Macmillan Co. N Y, 1974, p.204, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ประชาชนเป็นที่ตั้ง ถ้าหากปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่บังคับให้รัฐบาลหรือสภาปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกระบวนการ เช่น โดยการเลือกตั้ง (election) โดยการออกเสียงประชามติ (referendum) โดยการเสนอร่างกฎหมาย (initiative) หรือโดยการออกเสียงประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สำคัญ (recall) เป็นต้น

ส่วนคำว่า เป็นการปกครองเพื่อประชาชนนั้น ก็เห็นได้ชัดจากเหตุผลข้างต้น ซึ่งประชาชนร่วมกำหนดทั้งผู้ที่จะมาปกครองและนโยบายที่จะใช้ในการปกครองก็เป็นธรรมดาว่าประชาชนต้องไตร่ตรองพิจารณาอย่างรอบคอบที่จะเลือกคณะบุคคลและนโยบายที่เหมาะสมและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมาปกครอง

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบนี้ คือ ประชาธิปไตยมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ รูปแบบ และเนื้อหา ซึ่งคนส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญในส่วนที่เป็นรูปแบบมากกว่าส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล การเลือกตั้ง พรรคการเมือง ฯลฯ เป็นต้น คนมักจะเน้นที่รูปแบบเป็นสำคัญ แต่ส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระมีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งต่างจากรูปแบบที่เป็นรูปธรรม ซึ่งทั้งสองมีความสำคัญ ถ้าให้ความสำคัญแต่เพียงด้านเดียวประชาธิปไตยก็จะเจริญไปไม่ได้

เนื้อหาสาระของประชาธิปไตยได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยเบื้องต้น นอกจากนั้นยังมีความศรัทธาหรือความเชื่อมั่นว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ดีที่สุดในเวลานี้ ส่วนความเคารพและปฏิบัติตามกติกาประชาธิปไตยด้วยความจริงใจก็เป็นเนื้อหาสาระที่สำคัญประการหนึ่ง ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่เคารพต่อกติกาประชาธิปไตย หลีกเลียงหรือพยายามบิดเบือนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง จนทำให้เกิดความสับสนในความถูกต้องเสมอมา

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจของประชาชนในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล (popular control) ซึ่งเป็นหัวใจประการหนึ่งของประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรู้เห็นในการบริหารงานของรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอให้รัฐบาลยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ฉะนั้นประชาชนจึงต้องมี

คุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของระบอบประชาธิปไตย ต้องติดตามปัญหา ข้อมูล สามารถตัดสินใจปัญหาด้วยเหตุผลได้ ไม่เช่นนั้นก็อาจก่อให้เกิดผลร้าย เช่น ถูกชักจูงเป็นเครื่องมือทางการเมืองของบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความยุ่งยากปั่นป่วนขึ้นอันเป็นผลร้ายต่อ ประเทศชาติ

หลักการประชาธิปไตย ประกอบด้วย⁷

1. หลักที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน (popular sovereignty) หรือถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนเป็นผู้สร้างรัฐขึ้นมา ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะกำหนดรูปแบบการปกครองและรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

2. หลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือปกครองตนเอง (self government) แต่โดยที่ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปทำการปกครองด้วยตนเอง ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

2.1 ทำการเลือกตัวแทนเข้าไปปกครองแทนตน

2.2 แสดงประชามติหรือความเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้น

2.3 จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในเรื่องขบวนการทางการเมือง

2.4 การเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อรัฐบาลโดยตรงหรือผ่านสื่อมวลชน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้เสรีภาพในด้านการเมืองการปกครองอย่างหนึ่ง

3. หลักการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งหมายถึง การกระทำทุกอย่างในทางการเมือง การปกครอง เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป โดยจะต้องละเว้นสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่ม

⁷ จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์, “พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 18 - 20.

4. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยไม่ละเมิดสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (majority rule) เพราะเสียงข้างมากคือเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความสำคัญและรักษาผลประโยชน์แก่ฝ่ายข้างน้อยด้วย (minority rights)

5. ทือหลักกฎหมาย (the rule of law) เป็นหลักในการปกครอง ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักแห่งกฎหมาย การที่บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิหรือเสียไปซึ่งสิทธินั้น จะต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในขณะนั้นเท่านั้น

6. หลักความยินยอมเห็นชอบร่วมกัน (consensus) ประชาธิปไตยไม่ต้องการให้มีการบังคับ หรือมีการกระทำที่หลอกลวงใด ๆ แต่ต้องการให้บุคคลเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีปัญหาหรือมีความปรารถนาสิ่งใด ก่อนที่จะมีการปฏิบัติในสิ่งเหล่านั้น ก็จะต้องให้ประชาชนให้ความยินยอมหรือเห็นพ้องกัน โดยผ่านทางตัวแทนของประชาชนคือ รัฐสภา เสียก่อน

7. หลักการปกครองที่ว่า รัฐที่ดีต้องมีอำนาจจำกัด ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐบาลไว้ เช่น กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสำคัญ ๆ ของรัฐ หลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาลอีกประการหนึ่งก็คือ หลักการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ (checks and balances) กล่าวคือ ให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต่างมีอิสระแก่กันและกัน และสามารถที่จะตรวจสอบซึ่งกันได้

8. หลักการเสมอภาค (equality) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันในเรื่องโอกาส เช่น โอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าเทียมกัน

9. หลักการใช้เหตุผล (rationality) ซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์เป็นสัตว์ฉลาด ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงยอมให้มีการโต้เถียง อภิปรายกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะ วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งเหตุผลและข้อสรุป การเอาชนะกันทางการเมืองนั้น ควรจะเอาชนะกันด้วยเหตุผล มิใช่กำลังหรือเล่ห์กล เพราะเหตุผลที่ดีนั้น จะก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันด้วย

10. ถือหลักความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ ในการยอมรับในเรื่องข้อคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค และพรรคการเมืองเหล่านั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการแสดงทัศนะต่าง ๆ ทางการเมือง ตลอดจนการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็สามารถที่จะทำได้อย่างอิสระ

11. หลักมองมนุษย์ในแง่ดี (optimistic) ซึ่งการปกครองในระบบประชาธิปไตย ถือว่า มนุษย์แต่ละคนมีความดีอยู่ในตัวเองมีคุณค่าในตัวเอง มนุษย์เกิดมาเป็นคนดี ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่จำเป็นที่จะต้องทำการควบคุมมากเกินไป

12. หลักเสรีภาพ (freedom) ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถแสดงออกซึ่งปัญญาและเหตุผลของตนได้ แต่ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพของแต่ละบุคคลจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย จึงจะถือเป็นการใช้เสรีภาพอย่างชอบธรรมและมีเหตุผลอย่างแท้จริง

13. หลักความสำคัญของวิธีการ (means) ว่ามีความสำคัญเท่ากับจุดหมายปลายทาง (aims) ซึ่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยยอมรับว่า วิธีการที่จะไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นมีหลายวิธี และแตกต่างกันตามความเหมาะสมกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกับการปกครองในระบบเผด็จการ ที่มักจะมุ่งจุดหมายปลายทางโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของวิธีการว่า ประชาชนจะพอใจหรือส่วนใหญ่จะเห็นด้วยหรือไม่

ดังนั้น การที่ประเทศใด สังคมใด จะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ไม่ใช่แต่เพียงว่ามีกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นซึ่งระบุว่า มีระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น ความจริงแล้วอุปนิสัยของคนในสังคมและวิถีดำเนินชีวิตประจำวัน รวมทั้งบรรยากาศอื่น ๆ ของสังคมจะต้องมีลักษณะประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่ด้วย จึงจะมีส่วนหล่อเลี้ยงระบบประชาธิปไตยทาง

การเมืองให้มั่นคงถาวรได้⁸ สำหรับลักษณะอุปนิสัย ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่จะช่วยสนับสนุนให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยความราบรื่นนั้น ก็อาจจะดูได้จาก การแสดงออกด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่าเป็นอย่างสม่ำเสมอหรือมากน้อยเพียงใด

สาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จในการปกครองแบบประชาธิปไตย⁹

1. วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่เป็นแบบเก่า ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์และวิธีการปกครองในระบบประชาธิปไตย
2. กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง มิได้มีบทบาทช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้ ความสนใจทางการเมืองมากนัก เป็นผลทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองน้อย ตลอดจนประชาชนขาดประสบการณ์ในการเรียนรู้ทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น
3. ปัญหาเศรษฐกิจบีบรัดตัวจนไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีเวลาสนใจเหตุการณ์ทางการเมืองมากนัก
4. คนไทยชอบวิถีการดำเนินชีวิตอย่างง่าย ๆ เอาความสะดวกเป็นใหญ่
5. องค์กรทางการเมืองไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองและพัฒนาทางการเมือง

⁸ สุขุม นวลสกุล, วิเศษรัฐ ทวีเศรษรัฐ และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, บรรณาธิการ การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 16, อ้างถึงใน จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์, “พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, หน้า 20.

⁹ ชัยวัฒน์ รัชชขจร, “ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตย

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ
2. ปัจจัยทางการศึกษา
3. ปัจจัยทางวัฒนธรรม
4. ปัจจัยในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง
5. ปัจจัยในเรื่องชนชั้นในสังคม และระบบสังคม

แนวทางดำเนินการส่งเสริมให้เกิดสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ¹⁰

1. สถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ รัฐสภา รัฐบาล และศาล ต้องดำเนินกิจกรรมที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดเพื่อให้ประชาชนเห็นว่าการปกครองที่เป็นไปเพื่อประชาชน

2. การเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจอุดมการณ์และหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมเผยแพร่แนวความคิดประชาธิปไตยตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3. ส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือกิ่งท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองและการปกครองตนเอง ซึ่งเปรียบเสมือนโรงเรียนสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ

¹⁰ ศึกษารายละเอียดจาก ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น หน้า 23-35.

¹⁰ สุริยะ วิริยะสวัสดิ์, “สภาตำบลใหม่ : การพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืน,” เทศาภิบาล 89 (9 กันยายน 2537).

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. โครงสร้าง
2. กระบวนการ
3. วิถีชีวิตประชาธิปไตย

ซึ่งทั้งสามปัจจัยนี้ต้องเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้การพัฒนาประชาธิปไตยเกิดความสมดุลและนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน คือเข้าสู่สังคมประชาธิปไตยที่องค์ประกอบเหล่านี้มีความถาวรมั่นคง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในสาระสำคัญอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1. โครงสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง รัฐบาล และระบบราชการ

2. กระบวนการ ได้แก่ การเลือกตั้ง การออกกฎหมายในรัฐสภา การตั้งรัฐบาล และการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

3. วิถีชีวิตประชาธิปไตย เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปรียบเสมือนส่วนที่เป็นดวงวิญญาณเพื่อเสริมส่วนที่เป็นโครงสร้างที่เปรียบเสมือนร่างกายและกระบวนการที่เปรียบเสมือนเส้นโลหิตที่เคลื่อนไหวให้เกิดกิจกรรม กระบวนการทางการเมืองและการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่สามารถอยู่ได้หากประชาชนไม่มีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย เพราะกระบวนการนั้นเป็นเพียงการปฏิบัติในสถาบันที่ตั้งขึ้น ซึ่งหากผู้ที่ปฏิบัตินั้นมีวิถีชีวิตที่สวนทางกับประชาธิปไตย การปฏิบัติ นั้นก็ไม่มีค่าแต่อย่างใด และในขณะเดียวกัน รูปแบบการปกครองก็เป็นเพียงเปลือกนอก ซึ่งหากคนไม่ยึดถือกติกาการปกครองนั้น ๆ ในการดำเนินชีวิตแล้ว โอกาสที่ระบอบการปกครองนั้น จะดำเนินไปอย่างยั่งยืนก็คงเป็นไปได้ยากยิ่ง ดังนั้น การที่จะทำให้รูปแบบการปกครองและกระบวนการปฏิบัติสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้วิถีชีวิตของประชาชนเป็นประชาธิปไตย โดยวิถีชีวิตดังกล่าวหยั่งรากลึกลงในจิตใจของคนในสังคมและกลายเป็นระเบียบแบบแผนหรือวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งเป็นการสร้างประชาธิปไตยในสังคมให้ยั่งยืนอย่างแท้จริง

วิถีชีวิตประชาธิปไตย ได้แก่

1. ความเชื่อว่า ประชาชนเป็นแหล่งที่เกิดความเป็นประชาธิปไตย และเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ความเชื่อดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนทุกคนว่ามีสิทธิทางการเมืองที่จะดูแลปกครองตนเอง ซึ่งการใช้สิทธิในการปกครองตนเองนั้น ก็จะต้องกระทำโดยการเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในสภา ทั้งในรัฐสภาและสภาระดับล่าง อย่างเช่น สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจากประชากรมีมากไม่สามารถปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยโดยตรงได้ แต่การมีผู้แทนก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาทางการเมืองที่ว่า ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุด มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง

2. ให้ความสำคัญกับสิทธิหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนต้องยึดมั่นในสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่ให้ใครละเมิดได้ สิทธิที่ว่ามีได้แก่ สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการชุมนุม โดยไม่ผิดกฎหมาย สิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรู้จักเคารพสิทธิของผู้อื่นโดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และที่สำคัญจะต้องรู้จักหน้าที่ควบคู่กับสิทธิดังกล่าวคือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเสียภาษี การเป็นพลเมืองดี

3. ยึดหลักการแก้ข้อขัดแย้งและหาข้อยุติโดยสันติวิธีในชุมชนขนาดใหญ่ที่นั้นยอมหลักเสียงข้อขัดแย้งไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตยนั้น กลไกที่จะบรรเทาและขจัดข้อขัดแย้งก็โดยใช้หลักนิติธรรม (rule of law) การใช้หลักเสียงข้างมาก (majority rule) การเคารพเสียงข้างน้อย (minority right)

4. เชื่อมั่นว่าสถาบันทางการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อสถาบันนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่

5. มีความสนใจที่จะเข้าร่วมในการปกครองตนเอง รู้จักการใช้เหตุผลทั้งในการคิด วิพากษ์วิจารณ์และปฏิบัติ ตลอดจนมองโลกในแง่ดี มีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต

การปกครองท้องถิ่น

มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นฐานเสริมระบอบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่อง ยั่งยืน

1. เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน คือจะเป็นภาพเล็กจำลองของระบบการเมืองของชาติ การมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองหนึ่งที่ฝึกหัดให้ประชาชนรู้จักการตัดสินใจและเข้าร่วมในบทบาทอื่น เช่น ผู้สมัครหรือผู้ให้การสนับสนุน

2. ทำให้ประชาชนบรรลุสู่ความรอบรู้เข้าใจในทางการเมือง (political maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การนำเอาเหตุผลของแต่ละฝ่ายมาตัดสินใจ การต่อสู้แข่งขันกันทางการเมือง การรักษาคณะผลประโยชน์ของตน การรู้จักเลือกผู้แทนและระบบการเมือง ตลอดจนการทำงานของตัวเองแทนของตนในสภาในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศหรือท้องถิ่น

3. ทำให้ประชาชนได้รับการกล่อมเกล่าทางการเมืองให้มีวิถีชีวิตประชาธิปไตย (democratic politicalization) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะมีกิจกรรมการเมืองเกิดขึ้นเสมอ ๆ และจากการที่ท้องถิ่นเข้ามาดูความเป็นอยู่ การเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อกลุ่มก็ย่อมเกิดขึ้น ความขัดแย้งและการรู้จักแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีก็เกิดให้เห็นเป็นตัวอย่างมากขึ้น นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่น ทำให้คนเอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกว่าคุณจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้

การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะป้องกันระบบเผด็จการโดยรัฐบาล คือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้นท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็ง สถาบันที่เกี่ยวข้องคือพรรคการเมืองก็จะมีควมมั่นคง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็ทำได้ยาก เช่น มองเตสกีเออร์ นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้กล่าวไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะสามารถต่อต้านคลื่นปฏิบัติรัฐประหารได้”

สรุปเมื่อท้องถิ่นปกครองตนเองจะทำให้แบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ พัฒนาศักยภาพของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ไขปัญหา

ระดับชาติ และเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ลักษณะ

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวงกรมเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของรัฐ กล่าวโดยสรุปคือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และการใช้อำนาจการปกครองกระทำโดยพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองของรัฐ¹¹

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง การรวมอำนาจปกครองเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของความล่าช้า เพราะระเบียบแบบแผนต่าง ๆ กำหนดให้ส่วนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการได้ ต้องรอการสั่งการจากเบื้องบน อีกประการหนึ่งคือ ปริมาณของงานหรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องบริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การปกครองแบบรวมอำนาจไว้ส่วนกลางไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การรวม

¹¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2491), เล่ม 1, หน้า 177-201.

อำนาจไว้ส่วนกลางไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้มีการนำหลักการแบ่งอำนาจการปกครองมาใช้ โดยการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและบริหารราชการ บางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็คือตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วไป (จังหวัด อำเภอ) เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางและมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง¹²

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครอง บางอย่างให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ¹³

3.1 องค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึง จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สินหนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

3.2 องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคือ อำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มากเกินไป จนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

¹² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2520), หน้า 140.

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5.

การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมาย คือ¹⁴

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา (ปัจจุบันมีเพิ่มอีกสองรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล) ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ประเทศต่าง ๆ มักจะนำไปผสมทั้งหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจจะใช้หลักการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมไม่ได้เพราะถ้าหากรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียวก็จะไม่เกิดผลดีต่อการปกครอง ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารได้ตรงเป้าหมาย แต่ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปโดยไม่รวมอำนาจไว้ส่วนกลางเลยก็เป็นการทำลายเอกภาพของรัฐไป

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการในลักษณะการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตยประการหนึ่ง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่ฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้

¹⁴ ชำนาญ ยุวนุรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 8. และ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 5.

แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกเป้าหมาย¹⁵

ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น”

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น นั่นเอง¹⁶

Haris G.Montagu ได้ให้นิยามว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป¹⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 6.

¹⁶ William A.Robson, “Local government,” Encyclopedia of social science, Vol X (The Macmillan Co., N.Y. 1953), p,574, อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า 237.

¹⁷ Haris G.Montagu, Comparative local government. (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948), p.1 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

William V.Holloway กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นหมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้เลือกตั้งจากประชาชน”¹⁸

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ นักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นและนักการเมือง ได้ให้คำนิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วย ชุมชน หรือหน่วยการปกครอง (political subdivisions) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่ว ๆ ไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น”¹⁹

วิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีประสบการณ์ทั้งวิชาการและปฏิบัติการในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร”²⁰

¹⁸ William V.Holloway. State and Local government in the United State. (New York : McGraw Hill Book company, Inc 1951), p.398, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

¹⁹ ดำรง ลัทธพิพัฒน์. “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น” ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503), หน้า 121, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

²⁰ วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น, เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับโรเนียว 2519, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้นว่า อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น ประเทศเหล่านี้รัฐบาลกลางมักไม่หวงอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว จะพยายามกระจายอำนาจออกไปยังส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นพื้นฐานในการพัฒนา การเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ ในทางตรงข้ามประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ยังไม่ไว้วางใจประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนิน กิจการโดยอิสระได้ จึงมีการรวมอำนาจอยู่แต่ส่วนกลางโดยให้อำนาจแก่ท้องถิ่นน้อยมาก ส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะเข้าควบคุมและดำเนินการเอง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นที่จะให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการ เมื่อแรกตั้งชาตินั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจการปกครองที่เด็ดขาดเพื่อสร้างความมั่นคง ประกอบกับอาณาเขตพลเมืองยังไม่กว้างขวางพอและมีจำนวนไม่มากนัก เพื่อเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหาร จึงต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อบ้านเมืองเจริญเป็นปึกแผ่น พลเมืองมากขึ้น ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น การบริการและอำนวยความสะดวกไม่ทั่วถึงและเป็นผลดี จึงเกิดแนวคิดการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ตรงจุด ตามกำลังความสามารถของประชาชน และฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ความเจริญของพลเมืองและท้องถิ่นไม่อาจที่จะรับผิดชอบตนเองได้อย่างสมบูรณ์แบบ จึงใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองควบคุมกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ฉะนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นต้องพยายามแสดงให้เห็นความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นและท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารงานและอยู่ได้ด้วยตนเอง เมื่อนั้นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจในปัจจุบันที่ควบคุมกับการปกครองท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ยังมีการเกี่ยวพัน ควบคุมกันอยู่พอสมควรในการบริหารก็จะค่อย ๆ หดไป ดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการปกครองส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และวิธีการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งนั้น คือต้องสร้างสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้ได้ เพราะระดับท้องถิ่นจะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรับรู้ปัญหาอุปสรรคที่จะต้องแก้ไขพยายามสร้างสถาบันให้เป็นแกนนำของประชาชน ตลอดจนเป็นสถาบันที่ให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนมากที่สุด

แต่การนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองซึ่งไม่ใช่ระบบการปกครองตามประเพณีดั้งเดิมของประเทศไทย แต่เป็นกระบวนการปกครองที่รับมาจากประเทศ

ตะวันตก ซึ่งมีพื้นฐานการปกครองและจารีตประเพณีที่แตกต่างกันไปกับเรา วิธีการปกครองแบบกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นนี้มีใช้สูตรตายตัว ที่จะใช้ในการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลได้ทั่วประเทศ ทุกสมัย ซึ่งเห็นได้จากประวัติศาสตร์ การปกครองของหลาย ๆ ประเทศว่า การกระจายอำนาจการปกครองถ้าให้ไปโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมทางการเมืองย่อมเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี ทำให้ต้องมีการเลิกล้มหรือแก้ไขวิธีการปกครองอยู่เสมอ ซึ่งเมืองพัทยาของเราที่กำลังประสบปัญหาอยู่ขณะนี้ ประสบการณ์ข้อนี้ย่อมที่จะสนับสนุนให้เห็นความจริงว่า หลักการปกครองหรือระบบการปกครองแบบใดแบบหนึ่งนั้น หาใช้ได้เหมือนกันได้ผลเท่าเทียมกันทุกแห่งไม่ ทั้งนี้เพราะสภาพภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์ของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน

ข้อไม่สมบูรณ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีผู้วิเคราะห์สรุปได้เป็นหัวข้อสำคัญ ดังนี้²¹

1. รูปแบบการปกครองตนเองดังกล่าว มีปัญหาเรื่องความอิสระในการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้ว สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์ และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง เนื่องจากวัฒนธรรมและมรดกตกทอดของการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อยู่ในสภาพเลี้ยงไม่ได้ต้องคอยมีพี่เลี้ยง

2. บ่อยครั้งการปกครองตนเองถูกขัดจังหวะเพราะการเปลี่ยนแปลงในการเมืองระดับชาติ บางครั้งหลังการปฏิวัติ คณะเทศมนตรีก็จะมาจากการแต่งตั้ง และจะมีเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเข้าไปเกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครเองก็อยู่ในสภาพดังกล่าวเดียวเลือกตั้ง เดียวแต่งตั้ง หากความแน่นอนไม่ได้ ดังนั้นจะเห็นชัดว่า ชะตากรรมของการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสถานะและ

²¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2522), วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523).

สภาพการณ์ของการเมืองระดับชาติ ความผันผวนของการเมืองระดับบน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของการปกครองในระดับล่าง

3. มีปัญหาเรื่องงบประมาณ องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่พอ และโอกาสของการพึ่งตนเองก็น้อย ผลสุดท้ายต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผนนโยบาย กลายเป็นว่าเป็นการสั่งให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

4. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น มีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้น คนดีมีฝีมือจึงไม่ค่อยมาทำงานรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ และความรู้ทางวิชาการที่สำคัญ ๆ

5. คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือเกี่ยวกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วย จนเกิดสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้น เนื่องจากงบประมาณ ขีดความสามารถ และขอบข่ายของงานจำกัด คนทั่วไปจึงไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น เพราะไม่มีอะไรเด่น ๆ ให้เห็นเท่ากับกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค

6. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกกีดขวางและบั่นทอน โดยความผันผวนของการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย ย่อมจะไร้ความหมาย ถ้าการเมืองระดับชาติอยู่ในลักษณะร่อแร่ ไม่ถาวรมั่นคง ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

7. บางครั้งการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่เข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้น ๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าความสามารถในหลักการปกครองท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อม เช่น

1. ภูมิหลัง ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การปกครอง
2. องค์ประกอบทางการเมืองระบบสังคมในแง่พื้นฐานของครอบครัว วัฒนธรรม และค่านิยม

3. ระดับการศึกษาของประชาชน สภาพภูมิศาสตร์ และการติดต่อสื่อสาร
4. ขนาดของประชากร และการขยายอัตราส่วนการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของสภาพการดำรงชีวิตในสังคม²²

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การของการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดแนวทางการปกครองท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร น่าจะขึ้นอยู่กับส่วนกลางและตัวประชาชนในท้องถิ่นเอง โดยส่วนกลางจะต้องแสดงบทบาทเป็นที่เล็งในการกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง โดยเพิ่มและขยายความรับผิดชอบของท้องถิ่นในงานสาธารณะให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และประการที่สำคัญที่สุด อยู่ที่นโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดให้มีการบริหารสาธารณะต่าง ๆ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจะต้องเสนอกฎหมายออกมาเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะนั้น ส่วนทางด้านการเงินนั้น ส่วนกลางจะต้องช่วยเหลือท้องถิ่น²³ ส่วนการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น องค์ประกอบทางการเมืองโดยพิจารณาจากวิวัฒนาการในระบบประชาธิปไตยของไทยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งมีสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ การคลัง และการศึกษา ที่มีคุณภาพต่ำเป็นตัวจำกัด ซึ่งอาจพิจารณาได้ 3 ประการ²⁴

1. รายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นขาดความอิสระในการดำเนินงาน

²² A.F. Leemans, Changing patterns of local government (The Hague : International Union of Local Authorities, 1970), pp. 77-125, อ้างถึงใน ชโลธร ฝาโคตร, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 - 2519 ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 15.

²³ Ibid, pp. 70, 72, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

²⁴ Daniel Wit, A comparative survey of local government and administrative (Bangkok : Durusapha Ladpraw Press, 1967) pp. 95-96, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

2. การขาดความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหารงานของท้องถิ่น
3. ความอ่อนแอและไม่มีเสถียรภาพของระบบการเมืองในระบบอบ
ประชาธิปไตยของไทย

ปัญหาการกระจายอำนาจ มีข้อสังเกตหลายข้อดังนี้ คือ

1. การกระจายอำนาจเท่าที่เป็นมา จะมีการปะปนการกระจายอำนาจกับการแบ่งอำนาจ เช่น การเน้นการให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมองข้ามว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องตอบสนองต่อผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง และส่วนใหญ่จะไม่ใช่คนในท้องถิ่น ดังนั้นการพูดถึงการกระจายอำนาจ ต้องจับจุดระหว่างการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจให้ชัดเจน จริงอยู่ถ้ามีการแบ่งอำนาจมากขึ้น ก็อาจมีส่วนช่วยการกระจายอำนาจบ้าง แต่ก็ยังเป็นปัญหาคนละประเด็น

2. ปัญหาการลังเลใจในการให้การปกครองตนเองในรูปของการกระจายอำนาจให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีสาเหตุจากข้อถกเถียงที่ว่า “ประชาชนยังไม่พร้อม” ถ้าปล่อยให้ไปจะเกิดความเสียหาย ความพร้อม ไม่พร้อมนี่ก็เป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งที่ต้องพิจารณา แต่สังจกรรมข้อหนึ่งก็คือ กิจการใดก็ตามต้องมีการเริ่มต้น การอ้างว่าไม่พร้อมและไม่ปล่อยให้เกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง ย่อมกลับไปสู่จุดเดิมในลักษณะวัฏจักร หรือวงจร คือ “ไม่พร้อม ไม่ปล่อยให้เรียนรู้ ไม่พร้อม” มีข้อนำคิดว่า ความไม่พร้อมที่กล่าวมานั้น อาจไม่ใช่เป็นลักษณะธรรมชาติก็ได้ เพราะทุกคนมีความคิด มีความสามารถเข้าใจชีวิตในลักษณะธรรมชาติย่อมรู้ว่า ตนและท้องถิ่นต้องการอะไร มีความจำเป็นต้องสร้างอะไร และวิธีการทำนั้นจะอย่างไร ความสามารถดังกล่าว อาจถูกทำให้ค่อยลง เนื่องจากการควบคุมจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีส่วนทำลายความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ และการจัดการธุรกิจของตนเองในท้องถิ่นมาก และหน่วยงานอื่นได้เติบโตจนเกินอรรถประโยชน์ของตนในแง่การสร้างชาติ เพราะกระบวนการสร้างชาติได้ผ่านพ้นไปแล้ว

3. นักวิชาการจำนวนไม่น้อย ตระหนักถึงปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจและอุปสรรคที่ขวางกั้น ซึ่งได้แก่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและต่างก็ตระหนักว่า ความเติบโตของมหาดไทยและการรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด ทำให้ไม่สามารถพัฒนาการกระจายอำนาจได้ นักวิชาการบางท่านถึงกับเสนอให้ยุบกระทรวงมหาดไทย จุดนี้เป็นจุดสำคัญที่ต้องใคร่ครวญให้ลึกซึ้ง ข้อเท็จจริงอันหนึ่งก็คือ กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีชีวิตสืบเนื่องมาช้านาน มีการจัดตั้งสถาบันและกลายเป็นองค์กรที่มีชีวิตของตนเอง รวมทั้งกลไกป้องกันตนเองอย่างแข็งขัน การเสนอให้ยุบเลิกมหาดไทย จึงเป็นการเสนออย่างไม่มองความเป็นจริงทางการเมือง ทางออกก็คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทมหาดไทย ให้ออกมาในรูปปรับผิชอบงานระดับชาติในการวางแผนประสานงาน และนำโครงการที่ต้องใช้กำลังคน และกำลังทรัพยากรเกินกว่าตำบล ข้อสำคัญให้ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและชี้แนะในทางวิชาการ การจัดการและทางด้านต่าง ๆ ฯลฯ

4. การไม่สอดคล้องหรือส่งเสริมซึ่งกันและกันในการพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการพยายามใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนระดับชาติ หรือการสร้างประชาธิปไตยระดับชาติ ขณะที่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานหรือรากแก้วของระบบประชาธิปไตยถูกปล่อยปละละเลย เท่ากับเป็นการดำเนินนโยบายแบบสร้างบ้านโดยขาดพื้นฐาน แต่เน้นที่โครงหลังคา ดังนั้น จึงเกิดการขาดความสอดคล้องผลจึงนำไปสู่การพยายามพัฒนาชนบทหรือพัฒนาท้องถิ่น โดยย่นให้จากระดับชาติไปสู่ระดับท้องถิ่นโดยท้องถิ่นไม่มีฐานมองในแง่หนึ่งจะเห็นว่า ในด้านการบริหารนั้น มีการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางในด้านการเมืองก็เกิดลักษณะเดียวกัน คือ เน้นการพัฒนาระดับชาติ โดยมองข้ามการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยในรูปแบบการปกครองตนเอง

5. ความพยายามในการส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองในรูปต่าง ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ “เมืองพัทยา” , เทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, สภาตำบล มีปัญหาต่าง ๆ เช่น การขาดความอิสระอย่างแท้จริง ปัญหาเรื่องรายได้และงบประมาณ เจ้าหน้าที่และวิทยากร ความร่วมมือของคนในท้องถิ่น แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ การแทรกแซงจากส่วนกลาง เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ “เมืองพัทยา” ผูกพันกับจังหวัดมาก ขาดความเป็นอิสระ หรือถูกทำให้ชะงักงันโดยการเมืองระดับชาติ เช่น พอมีการปฏิบัติก็แต่งตั้งนายกเทศมนตรีแทนการเลือกตั้ง ทำให้เกิดความไม่แน่นอน ขาดความต่อเนื่อง

สภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทย

มีลักษณะไม่แตกต่างจากการเมืองในระดับชาติมากนัก กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือให้ความสนใจเฉพาะการไปเลือกตั้งเป็นครั้งคราวเท่านั้น เลือกตั้งไปแล้วก็แล้วกันไป ผู้แทนราษฎรจะไปทำอะไรต่อไปเป็นเรื่องของผู้แทน สิ่งนี้ทำให้คนส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้ามามีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น คือบรรดานักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในการที่จะกล่าวถึงสภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทยในสวนนี้จึงจะให้ความสำคัญใน 2 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น โดยดูจากพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว การกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยดูจากการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคงจะไม่เป็นการเพียงพอที่จะสรุปได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด เพราะแม้แต่การไปออกเสียงเลือกตั้งของแต่ละคนก็มีปัจจัยเกี่ยวข้องที่ยังเป็นปัญหาอีกมากมาย โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การดูการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการไปออกเสียงเลือกตั้งก็ช่วยให้เราเห็นภาพชัดเจนและมีลักษณะเป็นรูปธรรม สามารถคำนวณออกมาเป็นปริมาณที่สามารถวัดเปรียบเทียบได้ ซึ่งเป็นข้อที่ได้เปรียบกว่าการดูการมีส่วนร่วมทางการเมืองลักษณะอื่นๆ

2. ความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะจะเป็นพื้นฐานการเมืองในระดับชาติ ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เข้าใจทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของ การปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นจึงมีน้อย ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะ “พฤติกรรมทางการเมืองจะมีมากหรือน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง”

จากสาเหตุข้างต้นจึงไม่แปลกเลยที่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่ผ่านมาประชาชนไม่ให้ความสนใจทั้งการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไป การให้ข้อเสนอแนะและร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายหรือข้อบังคับของท้องถิ่น ฉะนั้นสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยด่วนที่สุดคือการหาวิธีที่ส่งเสริม ทำความเข้าใจ ในการรับรู้สิทธิ หน้าที่ ของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ความหมายกว้าง ๆ คือ กิจกรรมของประชาชนทุกระดับของระบบการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการลงคะแนนเสียงและกิจกรรมโดยสมัครใจของบุคคลแต่ละบุคคลในกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่ง Lester W. Milbrath²⁵ กล่าวว่า “การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับสูงไม่ใช่สิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของประชาธิปไตย เพราะว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนเหตุผลของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งหมายถึงว่า ประชาชนต้องตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผล” แต่การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองและวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ “ดูจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนมีผลกระทบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมือง เพราะสามารถกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองได้ ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศที่มีวิวัฒนาการอันต่อเนื่องในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ อเมริกา การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งต่างกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายที่อัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีอัตราที่ต่ำ และมีแนวโน้มไม่แน่นอนขึ้น ๆ ลง ๆ²⁶ แต่การที่จะวัดเอาจากสถิติการลงคะแนนเพียงอย่างเดียว เป็นเครื่องตัดสินว่า คนไทยหย่อนความสำนึกหรือความรู้ความเข้าใจทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะเหตุว่ากรุงเทพฯ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ประชาชนมีการศึกษา มีความตื่นตัวทางการเมือง นับได้ว่าสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ แต่เป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ เสมอ และเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุดของประเทศหลาย ๆ ครั้งด้วยกัน โดยเฉพาะครั้งหลังสุดการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปของเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538

²⁵ Lester W. Milbrath, Political participation : How and Why do people get involved in politics (Chicago : Rand Mc Mally & Company, 1965), p. 15 อ้างถึงใน จิรายุทธ วัจนะรัตน์, “การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อม ส.ส. ฯลฯ.” หน้า 24.

²⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง,” วารสารสังคมศาสตร์ 17 (มกราคม - มีนาคม 2523) : 80

ก็ใช้สิทธิเพียง 49.82% ซึ่งเป็นอันดับสุดท้ายเช่นเคย เพราะฉะนั้นถ้ายึดหลักว่าการไปลงคะแนนเสียงเป็นเครื่องวัดความสำนึกทางการเมือง ความกระตือรือร้นทางการเมือง ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว จึงไม่ใช่ ทั้งนี้ต้องดูปัจจัยประกอบหลายอย่างด้วยกันว่า การไปใช้สิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเพราะเหตุผลหรือจิตสำนึกของตนเองหรือไม่ การที่มีเปอร์เซ็นต์ผู้ไปใช้สิทธิสูงเพราะเหตุใด เช่น ตัดชื่อผู้มีสิทธิให้เหลือผู้ที่ไปใช้สิทธิแน่ ๆ ตามความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพื้นที่จังหวัดที่มีประชากรน้อยก็มีผู้ไปใช้สิทธิที่มีเปอร์เซ็นต์สูงไม่ยากเช่น จังหวัดมุกดาหารที่ได้เป็นจังหวัดที่มีเปอร์เซ็นต์ใช้สิทธิสูงประจำซึ่งครั้งหลังสุดวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ก็เช่นกัน (83.80%) และยังมีจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นจังหวัดที่มีประชากรน้อยอีก เป็นต้น

ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

หมายถึง การที่บุคคลจะได้รับประโยชน์จากการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับสถาบันทางการเมืองและสังคม²⁷

ดังนั้นความหมายของ “การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) จึงน่าจะหมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยใจสมัครของแต่ละบุคคลในทางการเมือง รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง อีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็น

²⁷ Alan Bullock and Oliver Stally Brass (eds.), The Haver dictionary of modern thought (New York : Harper and Row Publisher, 1977), p. 458, อ้างถึงใน จรัญ วงศ์สวัสดิ์. “แบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งและประธานกรรมการโดยตำแหน่ง.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 37.

ทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือร่วมชุมนุมเพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมือง การขีดขวางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น²⁸

อย่างไรก็ดี การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีความหมายหลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หมายถึง กิจกรรมของประชาชนในทุกระดับของราชการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ในบางครั้งคำว่า “การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” สามารถใช้กับความหมายที่หมายถึง การเข้ามีความเกี่ยวข้องทางการเมืองมากกว่าการเข้าไปร่วมกิจกรรมทางการเมือง เช่น ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมคอยให้ความสนใจต่อการเมือง เป็นต้น

การเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามีส่วนร่วมแสดงออกถึงความต้องการอย่างเสรี ซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วม¹ในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือลงสมัครเข้าช่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบ แต่หมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมความสามารถและโอกาสตลอดจนการกระทำทุกอย่าง ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง (decision making process in political)²⁹ ตามครรลองของประชาธิปไตยนั่นเอง

Samual P.Huntington และ George I.Dominguez ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า

²⁸ Geoffrey K. Roberts, A dictionary of political analysis (Great Britain : Longman, 1971), p.145 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

²⁹ วิสุทธิ์ โพิธแทน “ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย,” รัฐศาสตร์ (3 สิงหาคม 2519) : 36, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

...เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมถึงเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง...³⁰

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ³¹

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจำแนกเป็นรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว นักวิชาการยังให้ความสนใจต่อระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมักจะใช้รูปแบบที่แตกต่างกันของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น ฌองส์ ลินส์ว็สตี³² จัดระดับต่าง ๆ ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

³⁰ Samuel P. Huntington and George I. Dominguez, "Political development," in *Handbook of Political Science : Macro Political Theory*. Vol.3, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby (Reading Mass: Addison Wesley, 1975), p.49, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

³¹ James David Borber, *Citizen politics* (Chicago : Markham Publishing Company, 1972), p.3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

³² ฌองส์ ลินส์ว็สตี, *จิตวิทยาการเมือง*, หน้า 110, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

1. เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 2. สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 3. ช่วยในการโฆษณาหาเสียง เช่น แจกใบปลิว
 4. การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ ดูโทรทัศน์ เกี่ยวกับข่าวการเมือง
- ถกเถียงปัญหาการเมือง
5. ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
 6. ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่รู้ความเป็นไปทางการเมืองเลย

หรืออาจจะแบ่งเป็นระดับคร่าว ๆ แบบของ Dampbell (เดมพ์เบล) คือ³³

1. ระดับสูง ได้แก่ การลงคะแนนเสียงและเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย
2. ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น
3. ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ไปลงคะแนนเสียงและไม่มีกิจกรรมอื่น ๆ เลย

V.O.Key ได้สรุปผลการศึกษาศึกษาการเลือกตั้งของชาวอเมริกันโดยแบ่งคนออกเป็นชั้น ๆ ในลักษณะเหมือนขนมชั้น พบว่า ชั้นแรกจะมีขนาดบางมาก คือ เป็นพวกที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน ชั้นที่สองหนามากขึ้นเป็นพวกมีส่วนร่วมทางการเมืองพอประมาณ เช่น ช่วยในการหาเสียง หรือพูดคุยการเมืองอยู่เสมอ และชั้นสุดท้าย มีจำนวนมากที่สุด คือพวกที่ไม่ค่อยสนใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง³⁴

Lazarsfeld ก็ได้แบ่งระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ 3 ระดับ โดยแสดงเป็นรูปปิระมิด

³³ อ้างใน วาสนา พรพัฒน์กุล, ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520), หน้า 21, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

³⁴ V.O.Key Jr. Public opinion and American democracy (New York : Knopf, 1961), p. 184, อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว, “กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง,” หน้า 84-85.

ส่วนยอด คือ กลุ่มที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหาร

ส่วนกลาง คือ กลุ่มที่มีความสนใจทางการเมืองสูงกว่าประชาชนทั่ว ๆ ไป เป็นพวกที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ พยายามแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ให้รัฐบาลรับฟังและนำไปปฏิบัติ

ส่วนฐานของสามเหลี่ยม คือ ประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นส่วนที่ได้รับความสนใจและมีการศึกษาวิจัยมากที่สุด³⁵ จากผลการศึกษาดังกล่าว เราอาจวาดภาพได้ว่าไม่เฉพาะแต่สังคมอเมริกาเท่านั้นที่มีลักษณะเช่นนี้ แต่ในทุกระบบการเมือง ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ต่างกันและประชาชนที่ให้ความสนใจและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจังจะมีจำนวนน้อยที่สุด

Almond กับ Powell³⁶ ได้จำแนกรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ค่อนข้างจะละเอียด กระฉ่างชัด และครอบคลุมเนื้อหามากกว่าการจำแนกอื่น ๆ ในกรณีนี้ Almond และ Powell ได้แบ่งรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ

³⁵ Paul F. Lazarsfeld, "Political behavior and public opinion" in *The Behavioral Sciences Today*, ed. Bernard Berelson (New York : Harper and Row Publishers. Inc., 1964), pp. 176-187, อ้างถึงใน วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, "ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส.ในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อ 4 เมษายน 2519, หน้า 14.

³⁶ G. Almond and G.B.Powell, *Comparative politics today*. (Boston : Little Brown and Co, 1976) อ้างถึงใน พิเชษฐ สีสมรงค์, "แรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ, 2529), หน้า 29.

แบบ conventional กับ unconventional และในแต่ละรูปแบบยังจำแนกออกเป็นแบบย่อย ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ดังตารางข้างล่างนี้

รูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

Conventional forms แบบปกติ	Unconventional forms แบบไม่ปกติ
1. การออกเสียงเลือกตั้ง 2. การพูดจาปรึกษาเรื่องการเมือง 3. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง 4. การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ 5. การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ทางการเมือง	1. การยื่นข้อเรียกร้อง 2. การเดินขบวน 3. การเข้าประจันหน้ากัน 4. การละเมิดกฎระเบียบของสังคม 5. การใช้ความรุนแรงทางการเมือง 5.1 ประทูลร้องต่อทรัพย์สิน 5.2 ประทูลร้องต่อบุคคล 6. สงครามกองโจรและการปฏิวัติ

แต่อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสังคมต่าง ๆ เราจะพบว่า แต่ละสังคมจะมีระดับของกิจกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น ในการเลือกตั้งระดับชาติ ปี ค.ศ. 1969 นั้น บุลกาเรียมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง 100% ในขณะที่ สวิสเซอร์แลนด์มีราษฎรไปใช้สิทธิเพียง 23.2% แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า บุลกาเรียซึ่งมีระดับของการเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบของการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสูงจะเป็นผลให้ระดับของการเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ สูงตามไปด้วยหรือไม่ บางรูปแบบอาจจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าใน สวิสเซอร์แลนด์ก็ได้ เช่น ในรูปแบบของการพูดคุยปรึกษาเรื่องการเมืองในบรรดารัฐกร เป็นต้น

นอกจากนี้เรายังไม่มีวิธีการใดที่จะวัดขอบข่ายและความเข้มข้นในรูปแบบต่าง ๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และนำมาอยู่ในลักษณะรวมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมดได้

ตัวอย่างรายละเอียดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบต่าง ๆ
ทั้งแบบปกติและไม่ปกติ

รูปแบบ	กิจกรรมทางการเมือง
1. การประท้วง	1. การร่วมเดินขบวนตามถนนหนทาง 2. การร่วมประชุมคัดค้านและไม่ยอมรับ กฎหมายที่ไม่ยุติธรรม
2. การมีบทบาทในชุมชน	1. ทำงานสังคมร่วมกับคนอื่นในท้องถิ่น 2. ตั้งกลุ่มทำงานในท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือ ชุมชน 3. ติดต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อชุมชน 4. ติดต่อเจ้าหน้าที่ไม่ว่าระดับท้องถิ่นหรือ ระดับชาติ
3. การรณรงค์หาเสียง	1. ชักชวนให้ผู้อื่นลงคะแนนเสียง 2. ทำงานให้พรรคการเมือง กลุ่มการเมือง หรือผู้สมัครฯ 3. ร่วมประชุมทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือผู้สมัครฯ 4. บริจาคเงิน สิ่งของให้พรรคฯ หรือผู้สมัครฯ เลือกตั้ง
4. การสื่อข่าวสาร	1. เข้าร่วมอภิปรายทางการเมืองตามสถานที่ ต่าง ๆ 2. ฟังคำปราศรัยของนักการเมือง 3. เขียนบทความทางการเมืองไปลงสิ่งพิมพ์ ต่าง ๆ 4. เขียนจดหมายถึงบรรณาธิการเกี่ยวกับเรื่อง การเมืองสังคม 5. ส่งข่าวสารสนับสนุนหรือประท้วงผู้นำทาง การเมือง

รูปแบบ	กิจกรรมทางการเมือง
5. การลงคะแนนเสียง	1. ระดับชาติ 2. ระดับท้องถิ่น
6. การสนับสนุน	1. สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง 2. สนับสนุนบุคคลให้เข้าสมัครรับเลือกตั้ง 3. การเสียภาษีอากร
7. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่	1. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง หรือจดหมาย หรือโทรศัพท์ ฯลฯ เพื่อ แก้ไขปัญหาชุมชน

ที่มา : จรัญ วงศ์สวัสดิ์, “แบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รูปแบบสุขภาพิบาลที่ประธานกรรมการสุขภาพิบาลมาจากการเลือกตั้งกับประธานกรรมการโดยตำแหน่ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

1. สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม อาจจะมาจากการสื่อสาร การรณรงค์หาเสียง การประชุม หรือการเจรจา Milbrath กล่าวว่า สิ่งเร้าทางการเมืองมากขึ้นคนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และแต่ละคนมีความสามารถในการรับรู้ข่าวสารบ้านเมืองแตกต่างกันไป นอกจากนั้นบุคคลจะเลือกสิ่งเร้าความรู้สึกเกี่ยวกับการเมืองเพื่อผลประโยชน์ต่าง ๆ กัน

2. ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ทักษะคติ ความเชื่อ บุคลิกภาพ ซึ่งไม่อาจวัดสิ่งเหล่านี้ได้โดยตรง จึงต้องพิจารณาจากพฤติกรรมที่สนองตอบต่อสิ่งเร้าความรู้สึก

3. สภาพทางการเมือง มีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

3.1 ระดับการพัฒนา ซึ่งพบว่าสังคมที่มีระดับการพัฒนาสูงจะมีระดับการเข้าร่วมทางการเมืองสูง

3.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเมือง เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง ความต้องการหลักแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น³⁷

3.3 สถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง ความขัดแย้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรค การติดต่อส่วนตัวของเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

3.4 ลักษณะการเลือกตั้ง คือ ความรู้สึกที่มีต่อการเลือกตั้งว่าเป็นสิ่งสำคัญ ความเข้าใจในการเลือกผู้สมัคร การโฆษณาสื่อสาร ตลอดจนจนเขตการเลือกตั้งที่ชัดเจน

4. สภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งพบว่า ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ³⁸ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าว ได้แก่

4.1 รายได้ พบว่า ผู้ที่มีรายได้มากกว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า เนื่องจากรายได้เกี่ยวข้องกับความแตกต่างในทัศนคติและสถานะเศรษฐกิจสังคมอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลที่สุด

4.2 การศึกษา พบว่า ผู้ที่มีการศึกษาสูง มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ขาดการศึกษา เพราะระดับการศึกษาของบุคคลมีความสัมพันธ์กับคุณสมบัติทางด้านบุคลิกภาพทางสังคมและจิตวิทยาของบุคคลด้วย กล่าวคือ คนที่มีการศึกษาสูงเปิดเผยต่อสื่อมวลชน สماعคมกับคนอื่น ๆ มีตำแหน่งสูงและรับข่าวสารการเมืองได้มากกว่า มีความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง มีความสำนึกในหน้าที่พลเมือง และมีความรับผิดชอบ³⁹

³⁷ Milbrath, Political participation, p.43, อ้างถึงใน จรัญ วงศ์สวัสดิ์ “แบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสหภาพบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประชาชนในเขตสุขาฯ ที่ประธานกรรมการฯ มาจากการเลือกตั้งกับประธานฯ โดยตำแหน่ง, หน้า 49.

³⁸ ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 108, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

³⁹ McClosky, “Political participation.” p.57, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

4.3 อาชีพ จากการศึกษาของ Jansen พบว่า พวกประกอบวิชาชีพมีแนวโน้มที่จะมีความกระตือรือร้นทางการเมืองมากที่สุด รองลงมาได้แก่ นักธุรกิจ เสมียน ช่างฝีมือ และกรรมการตามลำดับ⁴⁰ ตัวแปรด้านอาชีพนี้ยากกว่าการศึกษาและรายได้ เพราะไม่สามารถบอกความแตกต่างของประเภทอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

4.4 อายุ Verba และ Nie พบว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามอายุ จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดในวัยกลางคน ต่อจากนั้นจะค่อย ๆ ลดลงตามอายุมีมากขึ้น⁴¹ และยังพบด้วยว่า อายุมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบอย่างสม่ำเสมอ โดยมีปัจจัยแทรก 3 ประการ คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน การมีเวลาว่างสำหรับการเมือง และความสมบูรณ์ของสุขภาพ⁴²

4.5 ความแตกต่างทางเพศ จากผลการวิจัยของ Anger ในปี ค.ศ. 1964, Almond ในปี 1963 และ Lealus ในปี 1954 พบว่า เพศชายมักมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง ช่องว่างระหว่างเพศต่างกันมากที่สุดตามกลุ่มฐานะต่ำ และมีความแตกต่างน้อยในกลุ่มฐานะสูง สิ่งที่ทำให้อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของเพศชายต่างจากเพศหญิง คือ ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง อัตราความแตกต่างระหว่างเพศดังกล่าวพบว่า จะลดน้อยลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้เพศหญิงมีความรู้มากขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการออกไปทำงานนอกบ้าน ตลอดจนการขยายตัวของ การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรี

4.6 การเป็นสมาชิกหรือกลุ่มองค์การ กลุ่มจะเป็นตัวแปรอิสระที่สำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลอย่างแท้จริงในลักษณะค่อย ๆ สะสมและเพิ่มขึ้นทีละน้อย โดยที่อิทธิพลของกลุ่มจะมีมากน้อยอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มหรือองค์การนั้น ๆ จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์อะไร และมีการเกี่ยวข้องกับการเมืองมากน้อยเพียงไร

⁴⁰ Jack Jansen, Political participation : A Survey in Evanston อ้างใน Milbrath. Political participation, p. 97, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁴¹ Verba and Nie, Participation in America, p.90, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁴² Milbrath, Political participation, p.116, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

Norman H.Nie, G.Powell และ Kenneth Prewitt กล่าวว่า “การเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองของแต่ละชาติจะเปลี่ยนแปลงในอัตราที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ”⁴³

Alex Inkeles กล่าวว่า “การศึกษามีความสัมพันธ์อย่างมากกับบทบาทของประชาชน ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาสูง จะมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงขึ้นด้วย”⁴⁴

Almond และ Verba กล่าวว่า “กระบวนการศึกษามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง”⁴⁵

Verba, Nie และ Kim ได้เห็นพ้องต้องกันว่า “การศึกษาจะมีความสัมพันธ์อย่างมากกับบทบาทของการรณรงค์ทางการเมือง แต่จะมีความสัมพันธ์น้อยมากกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง”⁴⁶

Myron Weiner ได้ชี้ให้เห็นว่า “ความสนใจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนกิจการและผลงานของรัฐบาล”⁴⁷

⁴³ Norman H.Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt, “Social structure and political participation : Development relationship,” A American Political Science. 1969 : pp 361 - 378, อ้างอิงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

⁴⁴ Alex Inkeles, “Participation citizenship in six developing countries,” American Political Science Review. 1969 : pp.1120-1141, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

⁴⁵ Almond and verba, The Civic culture, 1965. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ Sidney Verba, Norman H Nie, Joe-On Kim, “Them modes of democratic participation : Across National comparison. Comparative Politics Series., Vol 2. Bererly Hill, Calip : Sage, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁴⁷ Myron Weiner, “Political participation : Crisis of the political process,” Crisis and Sequences in political development, pp. 161 - 163, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ซูโปโม แห่งอินโดนีเซีย กล่าวว่า “การปรับปรุงทางเศรษฐกิจทั้งหลาย จะต้องดำเนินควบคู่กันไปกับพัฒนาการด้านการเมืองและสังคมด้วย ถ้าจะให้บรรลุถึงพัฒนาการที่สมดุลชนชั้นกลางจะเป็นผู้ถือคบเพลิงแห่งชาติและอุดมการณ์ นอกเหนือจากนั้นยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำอุดมการณ์เหล่านี้ให้ลุล่วงสัมฤทธิ์ผล⁴⁸”

นอกจากนี้ทัศนคติของคนในสังคม ก็ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกันด้วย ซึ่งอาจมีผลมาจากบทบาทของสื่อมวลชนที่จะกระตุ้นประชาชนให้เกิดความรู้สึกร่วม.⁴⁹

สาเหตุของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง⁵⁰

ในทางทฤษฎีนั้น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามที่จะทำให้เป้าหมายของพวกเขาประสบผลสำเร็จหรือบรรลุได้นั้น ถ้าพวกเขาเห็นว่าอาจจะกระทำได้โดยวิธีการที่ไม่เป็นการเมืองหรือเห็นว่าวิธีการที่ไม่เป็นการเมืองน่าจะได้ผลดีกว่าวิธีทางการเมืองแล้ว พวกนี้จะทุ่มเทให้กับวิธีการที่ไม่เป็นการเมือง แต่เป้าหมายบางประการจำเป็นต้องใช้วิธีการทางการเมืองเท่านั้นจึงจะบรรลุผลได้ เช่น ในเรื่องของการประกันราคาข้าว การกำหนดอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองขึ้น พวกนี้จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมโดยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้

⁴⁸ซูโปโม กล่าวไว้ในการอภิปรายในหัวข้อเรื่อง “วิวัฒนาการของชนชั้นกลางในประเทศร้อน” เมื่อปี พ.ศ. 2498 ที่กรุงลอนดอน ในการประชุมของ Institute international des Civilisations Differentes (INCIDI) จาก เสน่ห์ จามริก แปลและเขียนบทผนวก, แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและปัญหาของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2507), หน้า 142, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁴⁹Milbrath, *Political participation*, p.43, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁵⁰พิเชษฐ สิษณรังษี, “แรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529. หน้า 30-35.

นอกจากนี้ในสังคมที่มีการขัดแย้ง มีปัญหาเรื่องเชื้อชาติ มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะอยู่ในรูปของการเมือง และจะก่อให้เกิดการปลุกกระดม อันจะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่รุนแรงขึ้นได้ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ที่สังคมประสบ เช่น เรื่องของการแจกแจงสวัสดิการ ปัญหาเงินเฟ้อ ค่าครองชีพสูงเหล่านี้อาจนำมาซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการของรัฐบาลมีประสิทธิผลและเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีอื่น ๆ

ในที่นี้อาจจะสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดังนี้

1. กระบวนการสร้างความเป็นทันสมัย (modernization) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างสังคมดั้งเดิมกับสังคมทันสมัย กระบวนการนี้จะเป็นผลให้สังคมดั้งเดิมแปรเปลี่ยนไป มีการกลายสภาพเป็นเมือง (urbanization) การพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) ระดับการศึกษาของคนสูงขึ้น ความคาดหวัง ความทะเยอทะยานของคนเพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลจากการระดมทางสังคม ในขณะที่เดียวกันในสังคมที่ระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่า กระบวนการระดมทางสังคมแล้วความคับข้องใจก็จะเกิดขึ้น และความคับข้องใจเหล่านี้ถ้าไม่สามารถถูกขจัดไปได้แล้วประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สร้างข้อเรียกร้อง (demands) เข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น
2. การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างชนชั้นทางสังคม การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และมีส่วนเชื่อมโยงให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย

Nie, Powell และ Prewitt⁵¹ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 3 ตัว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างชนชั้น และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจาก 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐ

⁵¹ Norman H. Nie, G. Bingham Powell, Jr. Kenneth Prewitt, "Social structure and political participation : Development relationships," *American Political Science Review* (1969) : pp. 361-378.

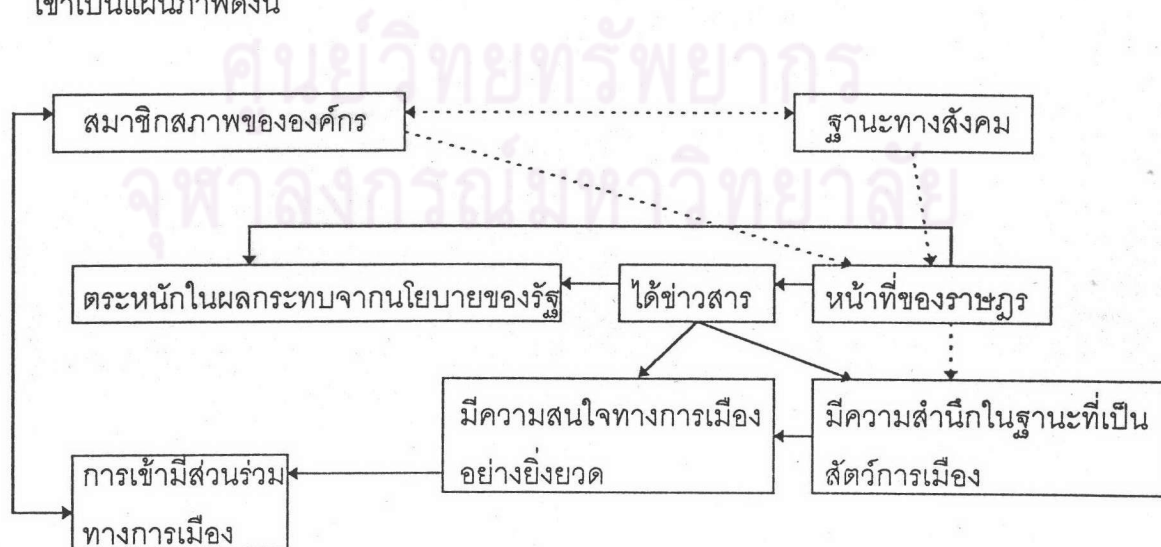
อเมริกา อังกฤษ เยอรมัน อิตาลี และเม็กซิโก พบว่าคนที่มีฐานะทางสังคมดีจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าชนชั้นอื่น ๆ อาจอธิบายได้ว่าผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มการเข้ามีส่วนร่วมโดยทำให้เกิดชนชั้นกลางและชนชั้นสูงมากขึ้นและคนพวกนี้มีแนวโน้มว่าจะเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรใด ๆ สูงกว่าชนชั้นอื่น นอกจากนี้ทั้ง 3 คน ยังพบอีกว่าสมาชิกที่เอาจริงเอาจังขององค์การมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าพวกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กรใด ๆ

ดังนั้น เมื่อโครงสร้างชนชั้นของคนเปลี่ยนไปจะเป็นผลให้ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของคนเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ

1. มีความสำนึกในหน้าที่ของราษฎรมากขึ้น
2. ได้รับข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น
3. ตระหนักในผลกระทบที่นโยบายของรัฐพึงมีต่อตนเองยิ่งขึ้น
4. มีความสำนึกในฐานะที่เป็นสัตว์การเมือง
5. ให้ความสนใจอย่างยิ่งยวดในกิจกรรมทางการเมือง

จากทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นผลให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น Nie, Powell และ Prewitt ได้สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาของพวกเขาเป็นแผนภาพดังนี้



3. อิทธิพลของปัญญาชนและการสื่อสารแบบใหม่ในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่หลายประเทศ ที่นักศึกษาปัญญาชนได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น ตุรกี เกาหลีใต้ และประเทศไทยในช่วง 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้น พวกนี้ยังมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ในฐานะราษฎร เช่น โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยของศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในปี 2517 เป็นต้น

นอกจากนี้อิทธิพลจากวิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ยังมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในบางสังคมจะใช้สื่อมวลชนเหล่านี้เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อบ้างก็เพื่อให้การอบรมทางการเมืองแก่สมาชิกของสังคม ที่สำคัญก็คือสื่อมวลชนเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง แน่แน่นอนว่าถ้าผู้ปกครองไร้ประสิทธิภาพ ไม่สนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกในสังคม ก็จะเป็นผลให้ข้อเรียกร้องต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย

4. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองก็ถือเป็นสาเหตุประการสำคัญอันจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การขัดแย้งนี้มักเป็นการขัดแย้งระหว่างผู้นำที่อยู่ในอำนาจซึ่งไม่ต้องการที่จะให้ผู้นำใหม่ที่มีหัวคิดก้าวหน้าเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเหตุให้กลุ่มผู้นำใหม่จำเป็นต้องหาทางปลุกกระดมประชาชน ให้ประชาชนเกลียดชังระบบการเมืองที่เป็นอยู่ สร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมืองใหม่ที่อ้างว่าสามารถให้ความยุติธรรมกว่าเดิม การขัดแย้งนี้มักจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการใช้กำลังรุนแรง

5. รัฐบาลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวในสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมมากยิ่งขึ้นก็นับเป็นสาเหตุที่สำคัญอันจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบบสังคมแบบดั้งเดิมนั้น เรื่องราวในทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระบวนการประเพณี และความเชื่อที่ฝังรากลึก เช่น เชื่อกันว่าฐานะความเป็นอยู่ของคนนั้นเป็นผลมาจากกรรมในอดีต ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม มักจะได้รับการแก้ไขกันเอง และมองว่ารัฐบาลเป็นเรื่องของคนชั้นสูงในเมือง การเมืองกับตนเองอยู่กันคนละโลก ต่อมาเมื่อบ้านเมืองทันสมัย ระบบการเมืองทันสมัยมากยิ่งขึ้น ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องออกกฎระเบียบต่าง ๆ ก็ยิ่งมีมากขึ้น อำนาจของรัฐบาลกลางจะแผ่ขยายออกไปครอบคลุมในสัดส่วนต่าง ๆ ของภูมิภาค

กว้างขวางยิ่งขึ้น หมู่บ้านในชนบทสามารถติดต่อกับตัวเมืองสะดวกยิ่งขึ้นโดยผ่านถนนชั้นดี การบริหารของรัฐในด้านสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า การศึกษา ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในชนบทมากยิ่งขึ้น ในที่สุดชาวชนบทจะเกิดความสำนึกในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และจะพยายามเรียกร้องหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่พวกเขาต้องการมากยิ่งขึ้น

6. อิทธิพลของการศึกษา มีการวิจัยหลายชิ้นที่พบว่า คนที่ได้รับการศึกษาในระดับสูงมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงกว่าบุคคลที่มีการศึกษาน้อย

ในหนังสือ *The Civic Culture* นั้น Almond กับ Verba ได้สรุปความสัมพันธ์ของการศึกษากับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังต่อไปนี้⁵²

1. บุคคลที่ยังมีการศึกษาก็ยิ่งตระหนักในผลกระทบที่รัฐบาลมีต่อบุคคลแต่ละคนมากกว่าบุคคลที่ระดับการศึกษาน้อย
2. บุคคลที่มีการศึกษาดีจะมีที่พาดว่าจะอ้างว่าเขาติดตามข่าวสารการเมืองและให้ความสนใจต่อการรณรงค์หาเสียงมากกว่าบุคคลที่มีระดับการศึกษาน้อย
3. บุคคลที่ยังมีการศึกษาดี จะยังมีข่าวสารทางการเมืองมาก
4. บุคคลที่ยังมีการศึกษาดี จะมีความคิดเห็นในเรื่องการเมืองกว้างขวางมาก ความสนใจต่อการเมืองจะมีเป้าหมายหรือประเด็นที่กว้างกว่า
5. บุคคลที่ยังมีการศึกษาดี มีแนวโน้มว่าจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการถกเถียงพูดคุยทางการเมืองกัน
6. บุคคลที่ยังมีการศึกษาดี ก็ยังรู้สึกอิสระที่จะพูดคุยเรื่องการเมืองกับคนโดยทั่วไป ส่วนพวกที่มีการศึกษาน้อยมีแนวโน้มว่าจะอ้างว่ามีคนจำนวนมากที่เขาไม่อยากจะพูดคุยการเมืองด้วย

⁵² Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic culture*. Princeton (N.J. : Princeton University Press, 1963).

7. บุคคลที่ยังมีการศึกษาดี จะมีแนวโน้มว่าจะมองว่าตนเองมีความสามารถที่จะใช้อิทธิพลบีบบังคับรัฐบาลได้

สรุปผู้ที่ขาดความกระตือรือร้นทางการเมืองอาจมาจากสาเหตุ

1. ขาดแรงจูงใจ
2. ต้องดิ้นรนเพื่อเลี้ยงชีพ
3. มีความรู้เพียงเล็กน้อย
4. จะต้องทำเพื่อความอยู่รอด

5. รู้สึกว่าตนไม่ได้รับสิ่งตอบแทนทางการเมืองเท่าที่ควร คือไม่ได้รับความพอใจจากผลงานทางการเมืองและรู้สึกว่าความพยายามของตนทางการเมืองนั้นมักจะไม่มีประสิทธิภาพ คือไม่เป็นที่ยอมรับ รับผิดชอบ หรือได้รับความสำคัญ ฉะนั้นจึงมีความผิดหวังและท้อแท้ คนยากจนทั่วไปรู้สึกว่าเวลาที่ตนมีอยู่ควรจะต้องใช้ไปในการหาเลี้ยงชีพ และเวลาว่างก็ควรจะใช้ไปในการหาความสุขอื่น ๆ สนทนาเรื่องต่าง ๆ มากกว่าที่จะพูดคุยกันในเรื่องการเมือง

สมมุติฐานในทางรัฐศาสตร์มีอยู่ว่า

1. ตราบใดที่บุคคลมีความพอใจหรือไม่พอใจก็ไม่มีปฏิกริยารุนแรงต่อผลแห่งกระบวนการทางการเมืองของรัฐ ตราบนั้นบุคคลเหล่านี้ก็ยังดำเนินการต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น ประกอบอาชีพของตนไปตามความพอใจ (หมายความว่าถ้าบุคคลยังรู้สึกไม่กระทบกระเทือนหรือมีความพอใจในสภาพที่ตนเป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพอใจในระบบการเมือง กิจกรรมทางการเมือง หรือผลแห่งกระบวนการทางการเมือง บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่กระตือรือร้นหรือเข้าร่วมทางการเมือง)

2. ถ้าเมื่อใดบุคคลรู้สึกว่าตนเองถูกกระทบกระเทือนหรือสูญเสียผลประโยชน์ บุคคลเหล่านั้นก็จะใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและบุคคลเหล่านั้นก็จะกลายเป็นผู้ที่สนใจและมีกิจกรรมทางการเมือง

ประชาชนส่วนใหญ่มักจะไม่เข้าใจถึงคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ⁵³ ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองเมินเฉยในสิทธิหน้าที่ของตน⁵⁴ ปัญหาดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

1. วัฒนธรรมการเมืองของประชาชนเป็นแบบเก่า
2. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความกระตือรือร้นหรือสนใจทางการเมือง
3. ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง
4. กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง มิได้มีบทบาทช่วยให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสนใจ ความรอบรู้และการแสดงความคิดเห็นได้แย่ง
5. ระบบการศึกษาบกพร่อง การจัดการศึกษามีได้เป็นอย่างดีถึง
6. ปรัชญาและนโยบายการศึกษาโดยเฉพาะการให้การศึกษาทางการเมืองมิได้มุ่งให้การศึกษาอบรมเพื่อการเรียนรู้ทางการเมือง
7. การศึกษาเกี่ยวกับลัทธิ เสรีภาพ ทางการเมืองยังเข้าไม่ถึงจิตใจของประชาชนส่วนมาก เนื้อหาของวิชาที่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องการเมืองมีน้อยและขัดกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละยุคสมัย ทำให้ผู้รับการศึกษา มีความรู้ทางการเมืองจำกัดและสับสน
8. องค์กรทางการเมือง ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเมืองและพัฒนาการเมือง
9. ประชาชนขาดการเรียนรู้ทางการเมืองด้านประสบการณ์ทางการเมือง
10. ในระดับท้องถิ่น ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ได้สร้างความสนใจแก่ประชาชนในชนบท และชักจูงเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

⁵³ กระมล ทองธรรมชาติ, “ปัญหาการเมืองของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา.” ใน อมร รัชชาลัย และชัตติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ), ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, 2515, หน้า 42.

⁵⁴ สุขุม นวลสกุล, “สังเขปการปกครองไทย,” ในกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครแห่งประเทศไทย, รายงานประเมินผลโครงการพัฒนาเยาวชนในระบอบประชาธิปไตย ฉบับที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2518), หน้า 288.

ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง⁵⁵

เป็นสิ่งสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมกาเลือกตั้ง ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองนั้น หมายถึง การที่บุคคลมีความรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศชาติของตนและเกี่ยวกับหน้าที่ของตน ในฐานะที่เป็นบุคคลหนึ่งในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ความรู้ที่กล่าวนี้เกี่ยวกับความรู้โดยทั่ว ๆ ไป ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศของบุคคลในรัฐบาลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามการเมือง ความปลอดภัย ความสงบสุข ตลอดจนความมั่นคงและชื่อเสียงอันดีงามของประเทศ ฯลฯ

คนที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะเขาเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงกระทำ จากการวิจัยในสหรัฐอเมริกา พบว่า ในปี ค.ศ. 1956 จำนวน 85% ของคนที่มีคะแนนความสำนึกในหน้าที่พลเมืองสูงจะไปออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนพวกที่มีคะแนนต่ำจะไปใช้สิทธิออกเสียงเพียง 13% เท่านั้น ความสำนึกว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา และสัมพันธ์กับลักษณะอาชีพอยู่ด้วย คือ เป็นปัจจัยที่มีพลังเข้มแข็งในการพัฒนาความรู้สึกรับผิดชอบในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง⁵⁶

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของความล้มเหลวในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การขาดความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองของเด็กไทย⁵⁷ ในเรื่องความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทยนั้น จากผลการวิจัยพบว่า เด็กไทยในกลุ่มตัวอย่างมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองอยู่ในระดับต่ำ การที่เด็กมีความสำนึกต่ำ มิได้มีผลมาจากการเรียนการสอนในโรงเรียน หากอาจเนื่องมาจากปัจจัยอีกหลายอย่าง เช่น การอบรมเลี้ยงดูของบิดา มารดา

⁵⁵ สวนา พรพิพัฒน์กุล. "ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทย." (รายงานการวิจัย, ฉบับที่ 22 สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520), หน้า 9. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁵⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. "กรอบการมองพฤติกรรมทางการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์ 17 (มกราคม - มีนาคม 2523) : 96. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

โดยสรุปความสำคัญในหน้าที่พลเมืองของประชาชนอาจจะมีขึ้นได้ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้และการอบรมสั่งสอน โดยเริ่มจากครอบครัวมาสู่โรงเรียนและรวมไปถึงการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ นอกจากนี้ยังต้องอาศัยสิ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาความสำคัญในหน้าที่พลเมือง คือ สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเท่าเทียมกัน ความเชื่อมั่นในตนเองว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และมีประโยชน์ต่อสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความสำคัญในหน้าที่ของพลเมือง แสดงออกให้ปรากฏในสังคมตั้งแต่ชั้นเบื้องต้นด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ภายในสังคมไปจนถึงขั้นสูงสุดคือ การเป็นเจ้าของหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือการได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ⁵⁸

ความกระตือรือร้นทางการเมือง Bone และ Ranney ได้ศึกษาวิจัยพบว่า⁵⁹ เพศหญิง มีความกระตือรือร้นทางการเมืองน้อยกว่าเพศชายมาก และเพศหญิงไม่คิดว่าการออกเสียงเลือกตั้งของตนจะมีความสำคัญต่อประเทศชาติมากกว่าเพศชาย⁶⁰

ผู้หญิงในสหรัฐอเมริกา ไปลงคะแนนเสียงน้อยกว่าผู้ชาย ในกลุ่มของผู้ที่มีการศึกษาดำ ความแตกต่างกันในกรณีนี้มีมาก ส่วนถ้าเป็นในกลุ่มที่มีการศึกษาสูงความแตกต่างกันจะน้อยและสตรีมักมีความเห็นสอดคล้องกับสามี

การสำรวจโดย Alford และ Regenstreif ถึงข้อมูลเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1953, 1958, 1962, 1963 พบว่า ในประเทศแคนาดาความสนใจและการลงคะแนนของเพศหญิงมีน้อยกว่าเพศ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

⁵⁹ Hugh A bone and Austin Ranney (2 ed). *Politics*. (New York : McGraw - Hill Book, 1967), อ้างถึงใน กนก บิณศิริวานิช, “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้ง ส.ส. เขต 8 กรุงเทพฯ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 33.

⁶⁰ วิจารณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, “การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตกรุงเทพฯ ปี 2519, หน้า 17-18.

ชาย และเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนความตั้งใจก่อนเลือกตั้งมากกว่า เนื่องจากได้รับการชักจูงให้เลือกพรรคที่สามี่จะเลือก แต่สตรีที่มีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย อายุน้อย อยู่ในเขตเมือง และพูดภาษาอังกฤษ จะมีลักษณะที่ตัดสินใจเองมากขึ้น

สรุปเพศหญิงไม่สู้กระตือรือร้นทางการเมืองเท่าเพศชาย และมักมีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามสามี่

อายุ Bone และ Ranney พบจากการศึกษาผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี เมื่อ ปี ค.ศ. 1956-1958 ว่า ยิ่งบุคคลอายุสูงขึ้นจะยิ่งสนใจการเมืองมากขึ้น⁶¹ มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีความกระตือรือร้นมากขึ้น การที่คนมีอายุ 40 - 50 ปี มีเวลามากกว่าพวกเขาอายุ 20 ปี ในการพัฒนาความคิดมากขึ้นทำให้คนช่วงอายุนี้เห็นว่าการกระทำของรัฐบาลมีความสำคัญมากต่อชีวิตส่วนตัวของพวกเขา⁶² ข้อมูลของ Census bureau ในปี ค.ศ. 1969⁶³ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 2 เพศ ที่ปรากฏในปี ค.ศ. 1968 คือพวกเขาอายุ 21-24 ปี มีส่วนร่วมทางการเมือง 51%, อายุ 45-54 ปี = 75%, 61-74 ปี = 71.5% และ 75 ปี ขึ้นไป = 56%

สำหรับความถี่ของการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การเดินขบวน การชุมนุม การประท้วง และการจลาจล (riot) นั้น โดยทั่วไปแล้วผู้ที่อายุน้อยจะแสดงออกมากกว่าผู้ที่มีอายุมาก⁶⁴

นอกจากนี้จากการสำรวจของ David Bulter และ Donald Stoke ในการศึกษาการเลือกตั้งประเทศอังกฤษ พบว่า ผู้ที่มีอายุน้อย มีหัวรุนแรงเมื่ออายุมากขึ้นจะมีสถานภาพที่ดีขึ้น มีทรัพย์สินสมบัติ รวมทั้งเป็นผู้ออกคำสั่งได้ ก็จะกลายเป็นพวกอนุรักษ์นิยม

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶² Ranney, *opcit*, p.107, อ้างถึงใน กนก บิณฑิรวานิช, เรื่องเดียวกัน.

⁶³ Richard Rose, *Electoral behavior : A Comparative hand book* (New York : Free press, 1974), pp. 698-699, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ Ranney, *opcit*, p 107, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

ครอบครัว อิทธิพลครอบครัวมีส่วนกำหนดพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งอยู่มาก ครอบครัวเป็นหน่วยแรกที่ป้อนการเรียนรู้ให้เด็ก เช่น มีส่วนช่วยทำให้เด็กรู้สึกรับผิดชอบและรู้หน้าที่ควรจะพึงปฏิบัติในฐานะพลเมืองที่ดี คือ เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือโดยกลับกันทำให้ไม่รู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมการเมือง คือ เพิกเฉย ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง พ่อ แม่ ถ่ายทอดความเชื่อทางการเมืองให้ หรือมีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพบางอย่างของลูก สร้างความรู้สึกที่มีกระบวนการทางการเมือง

การศึกษา อิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งนั้น การสำรวจของ Current Population Survey ซึ่งกระทำหลังเลือกตั้งประธานาธิบดีของอเมริกา 2 สัปดาห์ ในปี ค.ศ. 1964 พบว่า การศึกษาเป็นตัวแปรหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (ตัวแปรอื่น คือ รายได้ ถิ่นที่อยู่อาศัย และอายุ)⁶⁵

โรงเรียนเป็นองค์กรที่สำคัญมากในการถ่ายทอดค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติ ให้แก่เด็ก Dean Jaros กล่าวถึงอิทธิพลของโรงเรียนที่มีต่อเด็กว่า ขึ้นอยู่กับลักษณะและวิธีการในการให้ความรู้ ถ้าเป็นโรงเรียนที่ครูเปิดโอกาสให้เด็กแสดงความคิดเห็นมาก ๆ เด็กจะมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้สอนอาจถ่ายทอดความเชื่อ และค่านิยมของผู้สอนไปด้วย นอกจากนี้ พฤติกรรมและบุคลิกภาพของครูอาจจะมีอิทธิพลต่อเด็กด้วย นอกจากนี้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังมีอิทธิพลต่อทัศนคติ ค่านิยม บุคลิกภาพ ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคมด้วย

Robert Lane ได้รวบรวมผลการศึกษาถึงการที่สถานศึกษาต่าง ๆ ได้ถ่ายทอดความเชื่อ และค่านิยมให้แก่นักเรียน นักศึกษา ในสหรัฐอเมริกาว่า คนที่มีการศึกษาสูงมักจะรู้ความเป็นไป หรือข่าวคราวความเคลื่อนไหวทางการเมืองดีกว่าคนที่มีการศึกษาต่ำกว่า J.S.Mill เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นไปลงคะแนนมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่า ผู้ได้รับข่าวสารเป็นอย่างดีจะตัดสินใจดีกว่า และเลือกโดยมีน้ำหนักมากกว่าผู้ที่ได้รับข่าวสารด้อยกว่า

⁶⁵ วิจารณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมืองฯ, หน้า 15.

แต่จากการสำรวจการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2512 ปรากฏว่าระดับการศึกษาของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่สำเร็จการศึกษาชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1-4 หรือเทียบเท่ามีมากที่สุดคือ 49% ผู้สำเร็จระดับปริญญาตรีมีจำนวนน้อยที่สุด ผู้ที่มีอาชีพทาง กสิกรรมมากที่สุด 68% อาชีพรับจ้างรองลงมา เนื่องจากส่วนใหญ่มีอาชีพกสิกรรมและระดับ ความรู้ของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองส่วนมากอยู่ในระดับต่ำ จึงอาจไม่ถูกต้องเสมอไปที่ผู้มี สถานะทางสังคมสูงและการศึกษาสูงจะคำนึงถึงหน้าที่พลเมืองที่ดีมากกว่า⁶⁶

สุจิต บุญบงการ ในงานวิจัยเรื่องนิสิต นักศึกษา กับการพัฒนาทางการเมืองของไทย พบว่า อิทธิพลจากการเรียนรู้ทางด้านสังคมจากสถาบันสังคมชั้นต้น คือ ครอบครัว และจาก สังคมโดยทั่ว ๆ ไป ยังมีส่วนกำหนดทัศนคติ ค่านิยมของนิสิต นักศึกษาอยู่มาก สถาบันการศึกษา ยังไม่มีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมของนักศึกษาได้เท่าที่ควร อนึ่งการศึกษากลับ เป็นปัจจัยที่มีส่วนทำให้นักศึกษามีทัศนคติ ค่านิยมแบบดั้งเดิมอยู่ คือมีการยอมรับอำนาจและ การใช้อำนาจ การอบรมเน้นหนักไปทางด้านการให้ความเชื่อฟัง เคารพยำเกรง ผู้ที่อยู่ชั้นสูงกว่า ทำให้กลายเป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม ซึ่งขัดกับความคิดประชาธิปไตย

Almond และ Verba ได้แสดงให้เห็นว่า การศึกษามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการ เรียนรู้ทางการเมืองของบุคคล ทำให้คนที่ได้รับการศึกษานั้นมีความสำนึกในบทบาทของ รัฐบาล ได้รับข่าวสารทางการเมืองและได้รับรู้ทัศนะทางการเมือง ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ต่อระบบ ประชาธิปไตย หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า การศึกษาที่บุคคลได้รับจะมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อทัศนะทาง การเมืองของบุคคล⁶⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ ทิพาพร พิมพิสุทธ์ และอนุสรณ์ ลิ้มมณี, พฤติกรรมทางการเมือง (กรุงเทพฯ : ราม คำแหง, 2520), หน้า 22.

⁶⁷ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 113, อ้างถึงใน กนก บิณฑริวานิช, เรื่องเดิม, หน้า 38.

เศรษฐกิจและสังคม มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งชั้นทางสังคม (social class) ในยุโรปตะวันตกมีความสำคัญมากกว่าสหรัฐอเมริกา สิ่งที่กำหนดทางสังคม คือ รายได้ การศึกษา อาชีพ⁶⁸

ศูนย์วิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน พบว่า ผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มักจะสนใจการเมือง และมีความปรารถนาทางการเมือง คือ ทุกกลุ่มต่างมุ่งหวังให้การเมืองเป็นไปในรูปที่ตัวต้องการ⁶⁹

Lazarsfeld ชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่มีฐานะดี มีการศึกษา มีความสนใจการเมืองเลือกตั้งมากที่สุด ส่วนพวกที่ลงคะแนนที่ไร้การศึกษา ฐานะค่อนข้างต่ำมีความสนใจต่ำที่สุด⁷⁰

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ชี้ให้เห็นว่า เงินหรือรายได้มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมมากกว่า อาชีพ เนื่องจาก เงินสามารถทำให้มีเวลาว่างมากขึ้น⁷¹

การวิจัยในอเมริกาพบว่า บุคคลที่มีรายได้สูงนั้น จะรู้สึกว่าการกระทำทางการเมืองของแต่ละบุคคลมีส่วนกระทบถึงการเมืองทั้งหมด Riesman พบว่า คนชั้นต่ำรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องห่างไกล⁷²

⁶⁸ Alan R. Ball, Modern politics and government (London : Macmillan Press, 1978), p.129, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

⁶⁹ วิภาภรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, อ้างแล้ว, หน้า 17-18, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

⁷⁰ Paul E Lazarsfeld, Bernard Berelson and Hazel Gaudet, The People choice etc. (New York : Columbia University, 1968), pp. 43-44, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁷¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “กรอบการมองพฤติกรรม,” หน้า 90, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁷² Austin Ranney, op.cits, p.107, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมสูงมักสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงด้วย นอกจากนี้ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังได้วิจัยพบว่า ผู้ที่อยู่อาศัยในเขตที่มีการพัฒนา เศรษฐกิจสูง ในชุมชนที่มีการแบ่งชั้นทางสังคมหลายระดับและในชุมชนที่มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมสูง มักจะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงด้วย⁷³

ในกรณีของประเทศไทยนั้น หากเอาสถานภาพทางเศรษฐกิจมาจับพฤติกรรม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อ 10 สิงหาคม 2518⁷⁴ จากกลุ่มตัวอย่าง 2,400 คน พบว่า ผู้มีรายได้ต่ำ (ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท) ที่ไม่ไปใช้ สิทธิมีจำนวน 31.80% และที่บอกว่าไม่ว่างมีจำนวน 20.28% มีผู้มีรายได้ปานกลาง (1,000 - 3,000 บาท) ไม่ไปใช้สิทธิฯ จำนวน 30.64 % ที่บอกว่าไม่ว่างมีจำนวน 17.36 % ผู้ที่มีรายได้สูงไม่ไปใช้ สิทธิจำนวน 23.50 % และที่บอกว่าไม่ว่าง จำนวน 11.06 %

กล่าวโดยรวม ๔ การศึกษา อาชีพ เป็นปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง⁷⁵

สถานการณ์ ปัจจัยทางด้านสถานการณ์มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน ปัจจัยเหล่านี้จะรวมถึงสภาพต่าง ๆ ทางสังคมและการเมืองด้วย เช่น วิกฤตการณ์ (crisis) ทั้งต่างประเทศและภายในประเทศ จะทำให้การมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ความตื่นเต้น (excitement) จะทำให้บุคคลเกิดการกระทำร่วมกัน คือ เข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น ความสำคัญของการ เลือกตั้ง ถ้าสำคัญมากคนก็จะเข้ามีส่วนร่วมมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี หรือ สมาชิกวุฒิสภา ย่อมทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าเลือกตั้งของท้องถิ่น การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ ระดับสูงของรัฐย่อมมีคนเข้าร่วมมากกว่าการเลือกเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าหรือที่สำคัญน้อยกว่า ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (multiple - party system) มักดึงดูดการเข้ามีส่วนร่วมของ ประชาชนได้มากกว่าระบบหนึ่งหรือสองพรรค Grazia อธิบายว่าเป็นเช่นนี้บางทีอาจเป็นเพราะ

⁷³ วิภากรณ์ ปราโมช ณ ออยุธยา, อ้างแล้ว, หน้า 17-18, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁷⁴ ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ และอนุสรณ์ ลิ้มมณี, พฤติกรรมทางการเมือง, หน้า 176. อ้างถึง ในเรื่องเดียวกัน หน้า 40.

⁷⁵ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว, “กรอบการมองพฤติกรรม,” หน้า 90, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ระบบหลายพรรค มีโอกาสในการเลือกมากกว่าในสายตาของผู้ออกเสียง ระบบที่จะทำได้ ผู้แทนที่เหมาะสมจะเพิ่มจำนวนของผู้เข้าร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีเรื่องการรณรงค์ให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ขบวนการกรรมกรซึ่งมีส่วนทำให้การเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น ความมั่นใจว่าการเลือกตั้งจะสามารถแก้ปัญหาสำคัญ ซึ่งคนส่วนใหญ่กำลังเผชิญอยู่⁷⁶ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้คนสนใจไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้นด้วย

ความรู้ความเข้าใจ ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของการเลือกตั้งและความสนใจทางการเมืองมีผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้ง ประชาชนที่มีความรู้ ความเข้าใจ ถึงความจริงต่างๆทางการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่เข้าใจทางการเมือง⁷⁷ การขาดความรู้ความเข้าใจ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ไม่รู้ว่าหน่วยเลือกตั้งอยู่ที่ใด ย่อมไม่อยากจะไปออกเสียงเลือกตั้ง⁷⁸

ศูนย์วิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกนพบว่า ผู้ที่สนใจการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่สนใจ กล่าวคือ ไปลงคะแนนช่วยผู้สมัครหาเสียง ความสนใจทางการเมืองอาจจะดูได้จาก การติดตามข่าวสารทางการเมือง เช่น โดยทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การพูดคุยกับคนอื่นทางการเมือง การไปฟังเขาหาเสียง บุคคลที่เข้าใจปัญหาทางการเมืองปัญหาใดปัญหาหนึ่งมากเป็นพิเศษ ก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากตามไปด้วย

ความผูกพันกับกลุ่มหรือพรรคการเมือง กลุ่มต่าง ๆ หรือองค์การ เช่น กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มเพื่อนร่วมงาน กลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มศาสนา กลุ่มชุมชน ก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเมือง เช่น ผู้ที่เป็นยิวจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงกว่าคาทอลิก พวกคาทอลิกจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าพวกโปรเตสแตนต์ ซึ่งอาจจะเป็น

⁷⁶ Alfred de Grazia, *opcit*, p. 169, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน. หน้า 48 - 49.

⁷⁷ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 116, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

⁷⁸ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว, “กรอบการมองพฤติกรรม,” หน้า 89, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

เพราะความไม่เท่าเทียมกันทางศาสนา การถูกเหยียดหยามระหว่างศาสนาทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องความไม่เท่าเทียมกันทางศาสนา⁷⁹

ศูนย์วิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน พบว่า ผู้ที่มีความเลื่อมใสในพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นพิเศษ มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้อื่น⁸⁰ กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในเมืองไทยไม่มีความสนใจในกิจกรรมทางการเมืองและไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง การรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนไม่น่าจะเป็นผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยแต่อย่างใด⁸¹

ท้องถิ่นนิยม เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง ในเรื่องท้องถิ่นนิยมมีผู้อธิบายไว้ว่า เป็นความรู้สึกรุนแรงที่ทำให้ประชาชนเห็นว่า ผลประโยชน์ของชุมชนส่วนน้อย เช่น เมือง ภูมิภาค หรืออาณาบริเวณใกล้เคียง มีความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนอันเป็นส่วนใหญ่กว่าในหลายกรณี ความรู้สึกท้องถิ่นนิยม ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนหรืออคติเกิดการแบ่งแยกออกไปจากการเข้าร่วมในชุมชนอันเป็นส่วนรวมและจากการศึกษาผลการเลือกตั้งหลายครั้ง และผลการสำรวจความคิดเห็นก็พบว่า “ท้องถิ่นนิยม” นี้เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง (political behavior) และทัศนคติ (attitudes) ที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วย⁸²

สื่อมวลชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง ซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงอาจได้รับข่าวสารโดยการสนทนากับญาติ เพื่อน หรือเพื่อนร่วมงาน หรือโดยการหาเสียงของผู้ทำงานในพรรค หรือกระทั่งสื่อมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์

⁷⁹ ทิพาพร พิมพ์สุทธิ และอนุสรณ์ ลิ้มมณี, พฤติกรรมทางการเมือง, หน้า 25.

⁸⁰ วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา. ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตกรุงเทพฯ ในวันที่ 4 เมษายน 2519. หน้า 17-18.

⁸¹ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า 35.

⁸² Alfred de grazia, op.cit, p. 128, อ้างถึงใน กนก บิณศิริวานิช, เรื่องเดิม, หน้า 42.

ในระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก การสื่อสารทางการเมือง⁸³ เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หนังสือพิมพ์ลงข่าวการเมืองมากมายตลอดจนวิจารณ์และให้ความคิดเห็นและเริ่มมีอิทธิพลต่อผู้ลงคะแนน

นอกจากนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังมีปัจจัยทางด้านลักษณะส่วนบุคคลอื่น ๆ ได้แก่ ความสำนึกทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ความรู้สึกไว้วางใจทางการเมือง และความศรัทธาทางการเมือง ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ความศรัทธาทางการเมือง หมายถึง ความเลื่อมใส ความเชื่อถือ และความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการเมืองการปกครอง ความศรัทธาทางการเมืองเป็นความรู้สึกอย่างหนึ่งของประชาชนที่มองว่า ระบบการเมืองนั้น ประสิทธิภาพเพียงใด มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทัศนคติทางการเมือง และเป็นผลนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งความศรัทธาทางการเมืองนั้น เช่น

1. ความศรัทธาในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. ความศรัทธาต่อการเลือกตั้ง
3. ความศรัทธาต่อบทบาทและพฤติกรรมของผู้แทนราษฎร

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง หมายถึง การที่สมาชิกของระบบการเมืองมีความรู้สึกว่าการกระทำทางการเมืองที่ตนมี หรือสามารถมีผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง และสามารถให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองมีพฤติกรรมดังที่ตนปรารถนาได้ รวมทั้งความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ โดยที่ตนสามารถมีบทบาทในการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้น

⁸³ Paul E. Lazarsfeld, Bernard Berelson and Hazel Gaudet, the people choice etc (New York: Columbia University, 1968), p.126, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ซึ่งความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง อาจจะได้จาก

1. ความรู้สึกของประชาชนว่า ตนเองสามารถมีสิทธิมีเสียงที่จะกำหนดได้ว่ารัฐจะทำอะไร
2. ความรู้สึกของประชาชนว่า ก่อนที่รัฐบาลจะทำอะไรต้องคำนึงถึงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน
3. ความรู้สึกของประชาชนว่า กิจกรรมทางการเมือง เป็นเรื่องสำคัญและต้องอยู่ในความรับผิดชอบของตนเองด้วย
4. ความรู้สึกของประชาชนว่า ตนเองสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการให้รัฐบาล ราชการ ผู้แทนราษฎร รับฟังและสนองตอบได้

ความไว้วางใจทางการเมือง หมายถึง ความโน้มเอียงพื้นฐานในเชิงความรู้สึก (affective) หรือประเมินค่า (evaluative) ของบุคคลต่ออำนาจทางการเมือง รัฐบาล และผู้นำทางการเมืองว่า มักจะกระทำหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพฤติกรรมที่ควรจะเป็น (prescriptive standards)

ความไว้วางใจทางการเมือง ดูได้จาก

1. ความรู้สึกว่าคุณคน นักการเมือง เป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์ไว้วางใจได้
2. ความรู้สึกที่ รัฐบาลดำเนินนโยบายทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเสมอ
3. ความรู้สึกที่ องค์การของรัฐเจตนาดีต่อประชาชนเสมอ
4. ความรู้สึกที่ บุคคลในรัฐบาลและนักการเมืองส่วนใหญ่ทำงานหนัก เสียสละเพื่อประชาชน
5. ความรู้สึกที่ ข้าราชการส่วนมากมีความซื่อสัตย์ สามารถไว้วางใจได้ และทำหน้าที่อย่างดีที่สุดเพื่อประชาชน

สหสัมพันธ์ระหว่าง ความไว้วางใจทางการเมือง และความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง
การเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจทางการเมืองและความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง Lester Milbrath พบข้อสรุปเบื้องต้นดังนี้⁸⁴

1. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองสูง มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง ก็จะมีแนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองจะออกมาในรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้น และอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบ
2. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองต่ำ มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ ก็จะมีแนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองจะออกมาในรูปของการถอนตัวออกจากระบบการเมือง
3. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองต่ำ มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง ก็จะมีแนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองจะออกมาในรูปการต่อต้านระบบการเมืองนั้นหรือบางครั้งออกมาต่อสู้นอกระบบ
4. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองสูง มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ ก็จะมีแนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองจะออกมาในรูปของให้ความสนับสนุนระบบการเมืองอยู่วงนอก

ความหมายของตัววัดความพร้อมทางการเมือง คือ ความรู้ความเข้าใจทัศนคติและบทบาททางการเมือง (ตามกรอบแนวความคิดที่กำหนดให้เป็นตัวแปรตาม แสดงเหตุผลที่สมควรกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดความพร้อมทางการเมือง)

ความรู้ (knowledge) หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการระลึกถึงสิ่งเฉพาะและเรื่องทั่ว ๆ ไป การระลึกถึงวิธีการ และกระบวนการหรือการระลึกถึงแบบแผนโครงสร้างหรือสถานการณ์

⁸⁴ Lester W. Milbrath. Political participation : How and Why do people get involved in politics. (Chicago : Rand McNally & Company, 1965.)

ความเข้าใจ (comprehension) หมายถึง ประเภทของการเข้าใจหรือการวัดความเข้าใจซึ่งแต่ละคนรู้ว่าควรสื่อความหมายอะไร และใช้เนื้อหาหรือความคิดอะไรมาสื่อความหมาย อาจไม่ต้องสัมพันธ์กับเนื้อหาอื่นทั้งเรื่องก็ได้

ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง หมายถึง ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองและการปกครอง มีความเข้าใจสิทธิ หน้าที่ ของประชาชนทางการเมือง เข้าใจในความหมายของระบอบประชาธิปไตย ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะจะทำให้มองเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการเมือง สำหรับแหล่งที่มาของความรู้ความเข้าใจทางการเมืองนั้น ได้แก่ สื่อมวลชน ครอบครัวยุทธ สถานศึกษา ข่าวสารจากทางราชการ พรรคการเมือง เป็นต้น⁸⁵

จะเห็นได้ว่า ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การปกครอง หน้าที่ของประชาชน และรวมถึงความรู้ ความเข้าใจในความหมายของระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่มีความเข้าใจย่อมจะมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการเมือง ขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน ที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนที่มีนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา แหล่งที่มาของความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่สำคัญในปัจจุบันคือ สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ซึ่งปัญหาที่พบเสมอในประเทศที่กำลังพัฒนา คือ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง สาเหตุสำคัญได้แก่สถาบันทางการเมือง คือพรรคการเมืองและผู้แทนราษฎร ไม่ได้ทำหน้าที่ในการสร้างทัศนคติ

⁸⁵ จิรายุทธ วัจนะรัตน์, “การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 7.

ความเข้าใจทางการเมือง และความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง⁸⁶
 ความชะงักงันของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร⁸⁷
 อันมีผลทำให้ประชาชนขาดความต่อเนื่องในการเรียนรู้ทางการเมือง โดยเฉพาะทางด้าน
 ประสบการณ์ทางการเมือง

ความหมายของทัศนคติ

ทัศนคติ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นที่มาของพฤติกรรมตาม
 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายความหมายของทัศนคติว่า “ทัศน” หมายถึง ความ
 เห็น การเห็น เครื่องรู้เห็น ฯลฯ ส่วนคำว่า “คติ” หมายถึง ความเป็นไป การดำเนินวิธี ฯลฯ⁸⁸ ซึ่ง
 รวมแล้วแปลว่า แบบอย่างหรือลักษณะของความคิดเห็น กล่าวโดยขยายความ คือ ความรู้สึกหรือ
 ความเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นไปในรูปของความเห็น
 ด้วยหรือไม่เห็นด้วย แง่ดีหรือไม่ดี ยอมรับหรือไม่ยอมรับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง⁸⁹

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ทัศนคติ” ไว้ต่าง ๆ ดังนี้

⁸⁶ คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผล
 การวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตย, หน้า 159.

⁸⁷ ณรงค์ พรพิริยะกุลชัย, ประเทศไทยกับการพัฒนาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรง
 พิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2517), หน้า 83.

⁸⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, 2507).

⁸⁹ อุทัย หิรัญโต, สังคมวิทยาประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,
 2519), หน้า 80.

E Faris ให้ความเห็นว่า คือสภาพความพร้อมแห่งจิตใจแบบหนึ่ง หรือการแสดงออกที่รู้สึกเป็นความโน้มแน่วที่จะกระทำ เป็นพลังกระตุ้นและกำหนดทิศทางแก่การแสดงออกของบุคคลนั้น ๆ ต่อสิ่งที่เขารู้สึกสำนึก⁹⁰

Ralph H. Turner อธิบายไว้ว่า ความหมายของทัศนคตินั้น โดยสามัญสำนึกถือว่าทัศนคติคือ ภาวะทางจิตหน่วยหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมประเภทหนึ่ง และในกรณีที่ไม่มีอิทธิพลจากทัศนคติอื่น ๆ ประกอบกับบุคคลนั้น อยู่ในเหตุการณ์ที่สอดคล้องกับทัศนคตินั้นแล้วก็จะสามารถคาดการณ์พฤติกรรมได้ เพราะว่าพฤติกรรมเป็นผลโดยตรงจากทัศนคตินั้น

ทิตยา สุวรรณะชฎ ให้ความหมายของทัศนคติว่า ความรู้สึกนึกคิด หรือความรู้สึกนึกคิดที่ถือเป็นแนวปฏิบัติ หรือแบบการมองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งเร้าอันใดอันหนึ่ง หรือสิ่งที่เขาประเมินโดยที่ความรู้สึกนึกคิด หรือแบบของการมองนี้จะเป็นการประเมินค่าของสิ่งนั้นโดยใช้มาตรฐานของบุคคลนั้นเป็นเครื่องวัด⁹¹

ชัตติยา กรรณสูตร ให้ความหมายว่า ความรู้สึกของคนเรามีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งก็ตามในลักษณะที่เป็นอัตตวิสัย (subjective) อันเป็นพื้นฐานเบื้องต้น หรือมีผลให้เกิดการกระทำ หรือการแสดงออกที่เรียกกันว่า พฤติกรรม⁹²

⁹⁰ ประวัน สัตยะรานนท์, “ทัศนคติของประชาชนต่อข้าราชการอำเภอ : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านท่าไทร ตำบลท่าไทร อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี “ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ, 2513), หน้า 6.

⁹¹ ทิตยา สุวรรณะชฎ, “ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม, “วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 17 (ตุลาคม 2520) : 597.

⁹² ชัตติยา กรรณสูตร, ทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ (กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 2.

คำจำกัดความของทัศนคติทางการเมือง

ทัศนคติทางการเมือง (political attitudes) กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความหมายว่า “การวางตัวการแสดงออกของบุคคลในสถานที่ต่าง ๆ ทางการเมือง รวมถึงความรู้สึก ความคิดเห็น การมองภาพทางการเมือง และการประพฤติปฏิบัติตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อมที่ได้สัมผัสไว้จากการเรียนรู้ทางสังคมและการเมืองแต่เยาว์วัย⁹³

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายทัศนคติทางการเมืองต่าง ๆ เช่น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ความพร้อมของบุคคลที่จะตอบสนองต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในทางสนับสนุนหรือต่อต้าน

สรุปหมายถึง การแสดงออกของบุคคลทางการเมือง รวมถึงความรู้สึกนึกคิด ความคิดเห็น การมองภาพทางการเมืองและการประพฤติปฏิบัติตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อมที่ได้สัมผัสไว้จากการเรียนรู้ทางสังคมและทางการเมืองเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองจะเป็นตัวกำหนดทิศทางของพฤติกรรมทางการเมือง

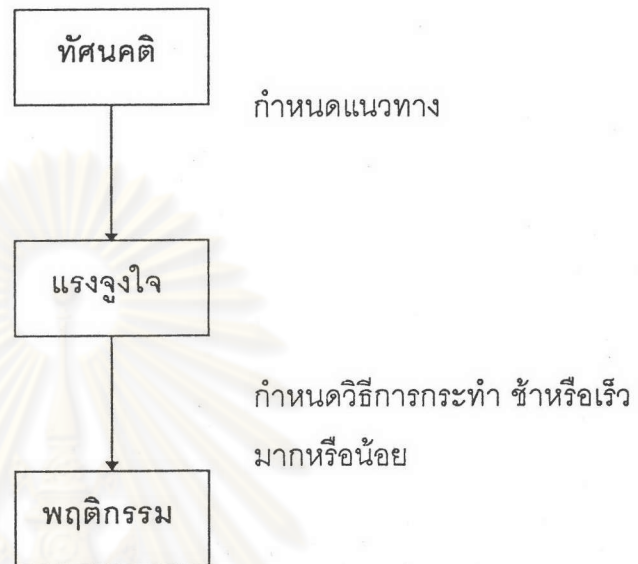
ทัศนคติที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพฤติกรรม นักจิตวิทยาเชื่อกันว่า ทัศนคติเป็นตัวการที่จะกำหนดทิศทางของพฤติกรรม คือ ทัศนคติก่อให้เกิดแรงจูงใจ (motivation) ซึ่งหมายถึงภาวะภายในจิตใจของบุคคลที่พร้อมที่จะกระตุ้นนำทางให้พฤติกรรมดำเนินไปตามเป้าหมายและแรงจูงใจเป็นผู้กำหนดให้เกิดพฤติกรรมที่จะให้ทำหรือละเว้นสิ่งต่าง ๆ⁹⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹³ กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, ประมวลศัพท์บัญญัติวิชาการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2518), หน้า 23.

⁹⁴ ฉลอง ภิมรัตน์, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2521), หน้า 45-46.

แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ แรงจูงใจ และพฤติกรรม



ความหมายของ “บทบาท”

Merrill ได้ให้คำนิยามว่า บทบาทคือ แบบแผนของพฤติกรรมที่คาดหวังซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งในสังคม⁹⁵

Mead ได้อธิบายว่า บทบาทคือ กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของตนเองและเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันส่วนหนึ่ง⁹⁶

⁹⁵ Francis E.Merrill, Society and culture (Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1957) p.183, อ้างถึงใน อภิชาติ โตติลกเวชช์, “ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทนักการเมืองท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 11.

⁹⁶ G.H.Mead, Mind, self and society (Chicago : University of Chicogo Press, 1950), p. 273, อ้างอิงในเรื่องเดียวกัน.

Morgan ให้ความหมายว่า บทบาทคือ รูปแบบของพฤติกรรมซึ่งบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมจะปฏิบัติ⁹⁷

Young ได้อธิบายว่า บทบาทคือ หน้าที่ของฐานะตน เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งติดตามมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งติดตามติดมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่า “บทบาท”⁹⁸

Levinson ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ⁹⁹

1. บทบาทหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการซึ่งบ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาทหมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ นั้นเอง

⁹⁷ C.T.Morgan, Introduction to psychology (New York : McGraw - Hill Book Co., 1951) p.395, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁹⁸ Kimball Young and Mack. W.Raymond, Sociology and Social life (New York : Pimerican Book Company, 1959) p. 158, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

⁹⁹ Daniel J. Levinson, “Role, personality and social structure” in Sociological Theory ed. Leves H.Coserand Resenberg Bernard (New York : Random House, Inc., 1971), pp. 284-285, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

สุชา จันทรโธม อธิบายถึงบทบาทได้ว่า “บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใด อย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้¹⁰⁰

พัทยา สายหู อธิบายว่า ถ้าบทบาทคือขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น สถานภาพก็คือฐานะตำแหน่งที่บุคคลได้จากกรปฏิบัติตามบทบาทนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับฐานะตำแหน่งของผู้อื่นตามบทบาทอื่น¹⁰¹

จากความหมายและนิยามต่าง ๆ ที่มีผู้อธิบายไว้ เราอาจสรุปเพื่อให้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้นว่า

บทบาท หมายถึง แบบแผนพฤติกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของแต่ละบุคคลในแต่ละสถานภาพ หรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามบทบาทนั้น ๆ

คำจำกัดความเกี่ยวกับบทบาทในทางการเมือง คือ

1. อาจจะเป็นการแสดงออกของตัวบุคคลผู้เป็นสมาชิกของระบบการเมือง หรือการปฏิบัติที่กระทำสืบทอดกันมาของผู้มีหน้าที่ผูกพันกับตำแหน่งในระบบการเมืองซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นการปกครองของระบบนั้น ๆ เช่น สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติผู้ทำหน้าที่ออกกฎหมาย เจ้าหน้าที่

¹⁰⁰ สุชา จันทรโธม และสุรางค์ จันทรโธม, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2520), หน้า 46. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

¹⁰¹ พัทยา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2516), หน้า 68. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อแสดงออกถึงการใช้อำนาจปกครอง¹⁰²

2. เป็นพฤติกรรมที่ควบคู่ไปกับตำแหน่งใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จขึ้นได้ โดยอาศัยเครื่องมือทางราชการเป็นหลัก และผลสำเร็จจากการปฏิบัตินั้น ๆ มุ่งก่อให้เกิดผลดีต่อสังคม¹⁰³

3. เป็นเครื่องเชื่อมโยงพฤติกรรมของตัวบุคคลเข้ากับโครงสร้างทางสังคม¹⁰⁴

4. เป็นพฤติกรรมที่ประชาชนหรือสมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าเป็นสิ่งที่ควรจะมีในการแสดงออกของบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งทางสังคมการเมือง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง นักปฏิวัติ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือตกลงให้มีการดำเนินการใด ๆ และการปฏิบัติการให้เกิดผลตามการตัดสินใจ หรือการตกลงให้มีการกระทำการนั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ระบุไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ชัดเจน เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการในการปฏิบัติงานเพื่อสังคมการเมือง¹⁰⁵

¹⁰² Robert A Dahl. Modern political analysis (Englewood Cliffs N.J. : Prentice - Hall, 1963), p.11, อ้างถึงใน ยุติศักดิ์ เอกอัคร, “ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ. 2521-2522,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 21.

¹⁰³ Plano, Greenbery, Oltonand Riggs, Political Science dictionary, p.332, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁴ Bruce. J. Biddle and Edwin J.Thomas, Role theory: Concepts and research (New York : John Wiley & Son, 1966), p.7, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁵ Hygo E Reading, Routtedge and Kegan Paul, A Dictionary of the social science (London : Henley & Boston, 1977), p.158 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ความหมายของ “ความสำนึกทางการเมือง”

ความสำนึกทางการเมือง¹⁰⁶ หมายถึง ความเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การปฏิวัติ การควบคุมสื่อมวลชน เป็นต้น มีผลกระทบต่อบุคคลโดยทั่ว ๆ ไปในแง่ใดแห่งหนึ่งหรือหลายแง่ เช่น ทำให้ขาดเสถียรภาพในการแสดงความคิดเห็น ทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่มีผล ไม่มีอิสระเต็มที่ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลหรือเหตุการณ์ทางการเมือง และหมายถึงการที่ประชาชนมีปฏิริยาต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อตน ปฏิริยาจะแสดงออกในรูปการโต้ตอบ ถ้าหากผลการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนหรือเป็นผลในทางลบต่อผลประโยชน์ สิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรม ความสำนึกทางการเมืองนี้จะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

Robert Lane¹⁰⁷ เห็นว่า ความสำนึกทางการเมือง เป็นเรื่องของการเป็นตัวเองในทางการเมือง ซึ่งหมายรวมถึง การปฏิบัติ ความนึกคิด ความรู้สึกที่ไวต่อการมีปฏิริยาในการสนองตอบ ความตระหนักถึงความรู้สึกหรือความเข้าใจในความถูกผิดของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับความผูกพันทางการเมืองและการใช้สติปัญญา ความนึกคิดในทางการเมืองทั้งหลาย

ความหมายของ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง”

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ทิพาพร พิมพิสุทธิ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การกระทำของบุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล การมีส่วนร่วมจะมาจากแต่ละบุคคลโดยตรงต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล เรียกว่า

¹⁰⁶ วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์, “ความสำนึกทางการเมือง,” การเมืองสำหรับประชาชน (6 ธันวาคม 2516) : 1. อ้างถึงใน กนก บินศิริวานิช, “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 8 กรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 53.

¹⁰⁷ Robert Lane, Political thinking and consciousness (Chicago : Morkham publishing, 1968), p.312 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

autonomous participation และการมีส่วนร่วมซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายทางอ้อมนอกเหนือจากแต่ละบุคคลโดยตรงซึ่งเรียกว่า mobilized participation¹⁰⁸

Huntington และ Dominguez กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้น เป็นไปได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้ สำเร็จหรือล้มเหลว สมัครงใจหรือไม่สมัครงใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงรวมถึง การเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วงหรือการใช้กำลังรุนแรง¹⁰⁹

Myron Weiner ได้สำรวจและรวบรวมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้¹¹⁰

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะปกครองประเทศ
2. ความพยายามที่สำเร็จผลในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำ
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (legitimate)
4. การกระทำที่มีตัวแทน (representation)
5. มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง

¹⁰⁸ ทิพาพร พิมพิสุทธ์, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 104-105, อ้างถึงใน จิรายุทธ วัจนะรัตน์, “การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อม ส.ส. เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร,” หน้า 25.

¹⁰⁹ Huntington, อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองกับเสถียรภาพทางการเมืองไทยในการพัฒนาประเทศ.” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 42, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

¹¹⁰ Myron Weiner, Crises and Sequences in political development (New Jersey : Princeton University Press, 1971), pp. 161-163, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

6. การกระทำที่ต่อเนื่องและมีพลังผลักดันที่อาจเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalized) หรือเป็นการกระทำที่มีผลรุนแรงในทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล
7. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ หรือพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการ
8. การกระทำที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (national political) เท่านั้น
9. การกระทำที่เป็นการกระทำทางการเมือง (A political act.)
10. การวางเฉยโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว (alienation) เพราะรู้สึกว่าจะไม่เกิดผลอะไรขึ้น

โดยสรุปการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นการแสดงออกของพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าไปร่วมมีส่วนในการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงเลือกตั้ง การบีบบังคับ การชักจูงอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม และการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้

Gabriel A. Almond เรียกว่าเป็น “ส่วนที่ใส่เข้าไป” (input) ซึ่งถ้าส่วนที่ใส่เข้าไปดีก็อาจคาดได้ว่า “ส่วนที่ออกมา” (output) น่าจะเป็นผลดีด้วย เช่น ในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ เลือกหรือออกเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองหนึ่ง เพื่อหวังจะให้พรรคการเมืองนั้นปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ผลปรากฏว่า พรรคการเมืองนั้นได้จัดตั้งรัฐบาลและได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้¹¹¹

ศูนย์วิทยพัทยาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹¹ Gabriel A. Almond, “A Function approach to comparative politics” in The Politics of the Developing Area, eds. Gabriel A Almond and James S. Coleman (New Jersey : Princeton University Press, 1960), pp. 17-18, อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ รัฐขจร. “ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 80.

ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถนำมาวัดความพร้อมทางการเมือง 2 ลักษณะ¹¹²

การมีส่วนร่วมโดยถูกระดม (mobilized participation) หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเนื่องจากถูกผู้อื่นชักชวนไปหรือเห็นคนอื่นไปก็ไปด้วย โดยที่ผู้เข้าร่วมไม่มีความสำนึกของตนเอง แต่เข้าร่วมโดยการยินยอม (compliance) เนื่องจากถูกจูงใจ (motive) หรือถูกชักจูง (manipulate) ความนึกคิดด้วยวิธีการต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมด้วยความสำนึกของตนเอง (autonomous participation) หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากต้องการเข้าไปมีอิทธิพลไม่ทางตรงก็ทางอ้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อาจหมายรวมถึงการเข้าร่วมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง ฯลฯ เพราะว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองซึ่งตนในฐานะพลเมืองของรัฐควรจะทำ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพรัตน์ เตชาเสถียร¹¹³ ได้ศึกษาวิจัยสาเหตุที่ประชาชนในสวนภูมิภาคของไทยไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ รวมถึงความรู้ทางการเมืองของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ความรู้สึกที่มีต่อการเมือง และการบริหารงานเลือกตั้ง ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิในอัตราสูง โดยกำหนดขอบเขตไว้เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ.2522 เขตอำเภอป่าดิว จังหวัดยโสธร มีผู้ให้การสัมภาษณ์ 231 คน และสัมภาษณ์ผู้บริหารงานเลือกตั้งบางคน ผลการวิจัยพบว่า

¹¹² พิเชษฐ ลิขณรังษี, “แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย : ศึกษากรณีมีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 9-10.

¹¹³ ไพรัตน์ เตชาเสถียร, “การออกเสียงเลือกตั้งในอำเภอป่าดิว : ศึกษากรณีการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในอัตราสูง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า ๖-๗.

1. ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากถูกระดมมากกว่าไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยความสำนึกของตนเอง ในรายละเอียดพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยถูกระดมมากกว่าเพศชาย ผู้ที่มีอายุมากมีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยถูกระดมมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อย กลุ่มอาชีพอื่น เช่น ค้าขาย ธุรกิจ เกษตรกรรม ลูกจ้าง ฯลฯ มีแนวโน้มที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยถูกระดมมากกว่าผู้มีอาชีพรับราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ที่มีการศึกษาน้อยไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยถูกระดมมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาสูง และการวิจัยพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าคณะไม่ใช้ผู้มีอิทธิพลสำคัญที่สุดในการระดมประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้มีอิทธิพลสำคัญที่สุดได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งและหัวหน้าคณะก็มีส่วนทำให้ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2. ความรู้ทางการเมืองของผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับความรู้ทางการเมืองโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ

นอกจากนี้การวิจัยยังพบว่า เพศชายมีความรู้ทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง ผู้มีอายุน้อยมีความรู้ทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีอายุมาก ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลมีความรู้ทางการเมืองมากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบท และผู้ที่มีการศึกษาสูงมีความรู้ทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อย

3. ราษฎรที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีความรู้สึกที่มีต่อการเมืองในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

นอกจากนี้การวิจัยพบว่า เพศ อายุ และการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกที่ดีต่อการเมือง แต่ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลมีความรู้สึกที่ดีต่อการเมืองมากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่นอกเขตสุขาภิบาล ผู้ที่มีอาชีพค้าขายธุรกิจ มีความรู้สึกที่ดีต่อการเมืองมากกว่าผู้ที่มีอาชีพอื่น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่มีอาชีพค้าขาย ธุรกิจ และผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรรม มีความรู้สึกที่ดีต่อการเมืองมากกว่าผู้ที่มีอาชีพรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ชัยวัฒน์ รัฐขจร¹¹⁴ ได้ศึกษาวิจัยในปี พ.ศ. 2521 เกี่ยวกับความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นในเกณฑ์สูงเพียง 22.9 % ในเกณฑ์ปานกลาง 27.7% และอยู่ในเกณฑ์ต่ำ 49.4% แสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตอำเภอเมืองชลบุรี ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างเพียงพอ (กลุ่มตัวอย่างจำนวน 332 คน ในพื้นที่ 3 ตำบล ของอำเภอเมืองชลบุรี) และได้สรุปผลการศึกษาไว้ดังนี้

1. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำ สาเหตุเนื่องมาจากระดับการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ
2. ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองค่อนข้างต่ำ
3. ประชาชนเพศชายจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากกว่าประชาชนเพศหญิง
4. เพศชายมีความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองมากกว่าเพศหญิง
5. ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น
6. ประชาชนจะมีความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองมากขึ้น เมื่อมีระดับการศึกษาสูงขึ้น ผู้มีระดับการศึกษาสูงจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้งมากกว่าประชาชนที่มีการศึกษาน้อย หรือผู้ที่ไม่มีการศึกษา

¹¹⁴ชัยวัฒน์ รัฐขจร, “ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 201-202, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

จรรยาธ วัจนะรัตน์¹¹⁵ ได้ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง โดยศึกษา เฉพาะผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2524 เขต บางขุนเทียน กรุงเทพฯ พบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างดีในสิ่งที่เกี่ยวกับโครงสร้างทั่ว ๆ ไป แต่ประชาชนยังขาดความเข้าใจในสาระสำคัญของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกขาดความศรัทธา และไม่แน่ใจว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ดีที่สุด
3. ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่สำคัญของประชาชนแต่มีความรู้สึกขาดความศรัทธาและไม่แน่ใจว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ
4. ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติไม่ดีและขาดความเชื่อถือศรัทธาในบทบาทและพฤติกรรมของ ส.ส.
5. ระบบการบริหารงานเลือกตั้งของเขตบางขุนเทียน ยังมีสิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุง บางประการ เช่น การประชาสัมพันธ์ การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง และการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน
6. ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างเพศชายกับเพศหญิงต่อความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองประชาธิปไตย
7. เพศไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติในการเลือกตั้ง บทบาทและพฤติกรรมของ ส.ส. และการเมืองแบบประชาธิปไตย
8. ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างระดับอายุของประชาชนต่อความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตย

¹¹⁵จรรยาธ วัจนะรัตน์, “การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า บทคัดย่อ.

9. ระดับอายุของประชาชนไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติในการเลือกตั้ง
10. มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างระดับการศึกษาของประชาชนต่อความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตย
11. ระดับการศึกษาของประชาชนไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติในการเลือกตั้ง
12. ระดับรายได้มีอิทธิพลต่อความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย
13. อาชีพมีอิทธิพลต่อความรู้ อาชีพรับราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีความรู้สูงกว่าอาชีพอื่น
14. รายได้ไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติฯ
15. อาชีพไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติฯ

วิภาภรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา¹¹⁶ ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ 4 เมษายน 2519 โดยสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 147 คน เป็นประชาชนจากอาคารสงเคราะห์ทุ่งมหาเมฆ 43 คน จากแฟลตพญาไท 49 คน และจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง 50 คน สรุปผลการวิจัยพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมืองแบบรัฐสภาในระดับปานกลางถึงดี
2. ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจทางการเมืองด้านบทบาทการทำงานของ ส.ส.
3. ประมาณครึ่งหนึ่งของประชาชนในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา มีทัศนคติทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างดี
4. ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจและทัศนคติที่ดีต่อการเลือกตั้ง

¹¹⁶วิภาภรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, “ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส.ในเขตกรุงเทพมหานคร ในวันที่ 4 เมษายน 2519,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

5. ปัจจัยทางประชาชนและสังคม มีอิทธิพลเด่นชัดต่อความรู้ความเข้าใจ ความสนใจทางการเมืองและทัศนคติทางการเมือง การเลือกตั้งของประชาชน คือ เพศ ระดับการศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจสังคม ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ไม่มีอิทธิพลต่อหัวข้อที่ศึกษาทั้งหมด

6. พบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่าง

6.1 ความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภากับทัศนคติทางการเมือง และการปกครองแบบประชาธิปไตย

6.2 ความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภากับทัศนคติในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

6.3 ความสนใจทางการเมือง กับ ทัศนคติในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

6.4 ทัศนคติทางการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย กับ ทัศนคติในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การวิจัยศึกษาถึงประชาชนในเขต 3 ตำบล คือ ตำบลบ้านไชด ซึ่งเป็นตำบลที่มีความเจริญมากเพราะอยู่ในเขตเทศบาล ตำบลบางทราย มีความเจริญปานกลางเพราะอยู่ในเขตสุขาภิบาล และตำบลหนองไม้แดงมีความเจริญน้อยเพราะอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยทำการสำรวจประชากร 332 คน เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2520 พบว่า

1. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำ

2. ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองค่อนข้างต่ำ

3. เพศมีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยพบว่า เพศชายมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง

4. ระดับการศึกษามีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยพบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษายิ่งสูงจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ¹¹⁷ ได้ศึกษาวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อย และการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ได้ไปเพราะความสำนึกในหน้าที่ทางด้านการเมืองการปกครอง แต่ไปเพราะเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ การถูกขอร้องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ถูกขอร้องจากผู้สมัคร ต้องการสนับสนุนญาติและพรรคพวกของตน หวังสินจ้างรางวัลและถูกบีบบังคับ สาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยและลักษณะการไปใช้สิทธิเป็นเช่นนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ

1. ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง
2. ภารกิจหน้าที่และความจำเป็นในการดำรงชีวิต
3. การขาดโฆษณาประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง
4. การกำหนดหน่วยเลือกตั้งไม่เหมาะสม ยากลำบากในการไปลงคะแนนเสียง

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹⁷ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, “วิเคราะห์การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า บทคัดย่อ.