



## ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษาเรื่องความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น กรณีการขยายเขตเทศบาลเมือง อ่างทอง ผู้ศึกษาจะได้นำเอาแนวความคิดและทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์มาประกอบเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

### ทฤษฎีความขัดแย้ง

"ความขัดแย้ง" (conflict) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ สามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของมนุษย์<sup>1</sup> ทั้งนี้โดยมีรากฐานเริ่มต้นมาจากจิตใจของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกัน ด้วยมีความต้องการ (need) ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์กันของมนุษย์จึงอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้

คำว่า ความขัดแย้ง (conflict) ตามหมายคามรากศัพท์ภาษาละติน คือ configere แปลว่า "การต่อสู้" ดังนั้น ความหมายที่แท้จริงของความขัดแย้ง จึงควรจะหมายถึง ความถึง การต่อสู้ระหว่างสองฝ่าย เพื่อตัดสินว่าจะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเลือกหลายอย่าง<sup>2</sup>

อุทัย หิรัญโต นิยามความขัดแย้งว่า หมายถึง การปะทะสังสรรค์แบบหนึ่งที่เป็นการทำลายบุคคล หรือ กลุ่มฝ่ายตรงข้าม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะความไม่ลงรอยกัน ซึ่งอาจเป็นความคิดเห็น ผลประโยชน์ หรือวิถีชีวิต<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Richard S. Lazarus, Personality and Adjustment (Englewood Cliff N.J : Prentice-Hall Inc., 1963), pp. 37-40.

<sup>2</sup>กิติมา ปรีดีดีลิก, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ชเนการพิมพ์, 2529), หน้า 294-295.

<sup>3</sup>อุทัย หิรัญโต, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2522), หน้า 63.

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการตะวันตกหลายท่านได้ให้ความนิยามความหมายของ ความขัดแย้ง ไว้ต่าง ๆ คือ

Harold F. Gortner กล่าวว่า "ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (resources) หรือให้เป็นไปตามแนวความคิดของตน<sup>4</sup>

Andrew J. Dubrin กล่าวถึงความขัดแย้งว่า "เป็นการขัดขวางของบุคคลอื่นหรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดขึ้นมา ซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มคน 2 กลุ่ม หรือมากกว่า (อาจเป็นบุคคล, กลุ่มบุคคล, องค์กร, ประเทศ) ต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมายคุณค่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถร่วมกันได้<sup>5</sup>

D.E. Beck นิยามว่า ความขัดแย้งเป็นการตกลงกันไม่ได้ (disagreement) เป็นการโต้เถียง (debates) และเป็นการเล่นเกมต่าง ๆ หรือเป็นรูปแบบของการแข่งขัน (competition) ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแสวงหาการทำลายล้างกัน หรือการกำจัดซึ่งกันและกัน<sup>6</sup>

L.A. Coser ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า หมายถึง การต่อสู้กันในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า (values) และการอ้างเป็นเจ้าของในสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่หายาก

---

<sup>4</sup>Harold F. Gortner, Administration in the Public Sector (New York : Wiley, 1977), p.195.

<sup>5</sup>Andrew J. Dubrin, Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, 1984), p. 346.

<sup>6</sup>อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 39 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 7.

ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามที่จะลบล้าง ทำให้เกิดความเสียหาย หรือกำจัดไม่ให้คู่แข่งขั้นได้  
รับสิ่งเหล่านี้<sup>7</sup>

David W. Johnson และ Frank P. Johnson ให้ความหมายความขัดแย้งไว้  
ว่า หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง ขัดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรม  
หนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย และดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง<sup>8</sup>

Albert F. Eldridge ให้ความหมายของคำว่า ความขัดแย้งว่า คือ สภาวะการณ์  
ที่ผู้กระทำคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือประเทศก็ได้) มีความเกี่ยวพันในการขัดขวาง  
ผู้กระทำคนอื่น ๆ ที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตน (ด้วยความรุนแรง หรือไม่รุนแรง)<sup>9</sup>

โดยสรุปแล้ว ความขัดแย้งจึงเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร  
หรือประเทศ ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ในการต่อสู้กันเพื่อป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายที่ตรงข้ามกับตน  
บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้นั่นเอง

---

<sup>7</sup>L. A. Coser, The Functions of Social Conflict (Glencoe, Ill. :  
The Free Press, 1958), p.8.

<sup>8</sup>David W. Johnson and Frank P. Johnson, Joining Together :  
Group Theory and Group Skills (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-  
Hall, 1975), pp. 136-137.

<sup>9</sup>Albert F. Eldridge, Images of Conflict (New York : St. Martin's  
Press, 1979), p.2.

### ลักษณะของความขัดแย้ง

ลักษณะของความขัดแย้งโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ<sup>10</sup>

1. ความขัดแย้งของบุคคล (individual conflict)
2. ความขัดแย้งขององค์การ (organization conflict)

James c. March และ Herbert A. Simon ได้เพิ่มเติมลักษณะของความขัดแย้งไว้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>11</sup>

1. ความขัดแย้งของบุคคล (individual conflict) เป็นความขัดแย้งที่แต่ละบุคคลจะต้องประสบอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่ออยู่ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้เลือก หรือผู้ออกเสียงตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นความขัดแย้งที่บุคคลจะต้องเผชิญกับภาวะแห่งการตัดสินใจที่จะต้องเลือกลงใดสิ่งหนึ่งที่ตนเองพึงปรารถนามากที่สุด
2. ความขัดแย้งขององค์การ (organization conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลภายในองค์การเดียวกัน
3. ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (interorganizational conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายในองค์การหนึ่งกับกลุ่มภายในอีกองค์การหนึ่ง

จากลักษณะของความขัดแย้งดังกล่าวมานั้น ส่วนที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวัยครั้งนี้ก็คือ ความขัดแย้งของบุคคล ในความหมายที่เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล (interpersonal

---

<sup>10</sup>Henry C. Metcalf and L. Urwick, (eds.), Dynamic Administration : The Collected Papers of Mary Parker Follett (New York : Harper and Row. Publishers, 1940), p.30.

<sup>11</sup>Jame G. March and Herbert A. Simon, Organization (New York : John Wiley and Son Inc., 1958), pp.112-113.

conflict) ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คนขึ้นไป และความขัดแย้งภายในองค์การ โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็นอย่างน้อยสองกลุ่ม และเกิดความขัดแย้งกัน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ นั้น แท้ที่จริงแล้วยังคงมีอีกหลายรูปแบบหลายประเภทด้วยกัน กล่าวคือ อาจเป็นความขัดแย้งที่มีความเข้าใจแตกต่างกัน เป็นต้น<sup>12</sup> สำหรับ อร่ามศรี ศิริพันธ์ ได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเอง มีความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป
2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนมีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน
3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่มีคนต้องการจำนวนมาก

#### สาเหตุของความขัดแย้ง

เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งนั้น มีนักวิชาการที่ให้คำอธิบายต่างกันไปตามทัศนะของแต่ละคน

เมธา สุตบรรทัด ศึกษาจากงานของ Lewin Coser Kurt Lewin และ Elies Boulding แล้วสรุปถึงสาเหตุของความขัดแย้งว่ามักเกิดขึ้นจาก<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>อร่ามศรี ศิริพันธ์, "ความขัดแย้งในองค์การ : เครื่องมือของนักบริหาร", วารสารสังคมศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2525) : 54.

<sup>13</sup>เมธา สุตบรรทัด, "พรรคการเมืองกับความขัดแย้ง", รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (ตุลาคม 2513) : 42-43.

1. การมีบุคลิกภาพไม่สอดคล้องกัน (personality clash) เกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัวเอง หรือความยึดมั่นในหลักวิชา ความขัดแย้งจะเป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรง และต้องการการตัดสินที่เด็ดขาด
2. ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน (misunderstanding) เกิดจากการเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายหนึ่งผิดไป ทั้งที่บางทีทั้งสองฝ่ายอาจมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน หรือคล้ายกัน
3. ความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว (cognitive and personalized) ความขัดแย้งประเภทนี้ไม่มีเหตุผล เป็นเพียงความไม่เชื่อใจมีอากัปกิริยา
4. ความแตกต่างกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goal oriented) ความขัดแย้งนี้ทั้งสองฝ่ายจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน ฝ่ายหนึ่งพยายามจะให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของตน ถ้าไม่ยอมก็จะมี การต่อสู้กัน

L. R. Pondy บอกว่า ความขัดแย้งมักจะเกิดจาก<sup>14</sup>

1. ความขัดแย้งในด้านทรัพยากรที่จำกัด และนโยบายที่แตกต่างกัน
2. ความขัดแย้งจากอารมณ์ เช่น การถูกกดดัน ความไม่เป็นมิตร
3. ความขัดแย้งจากความเข้าใจ และการรับรู้ของแต่ละบุคคล
4. ความขัดแย้งจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง

กิตติมา ปรีดีติติก ให้สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคลว่า เกิดจาก<sup>15</sup>

1. การมีความคิดเห็นที่ต่างกัน ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่าย ก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น
2. การรับรู้ที่ต่างกัน คือ มีการมองปัญหาที่ไม่เหมือนกัน

---

<sup>14</sup>L. R. Pondy, "Organizational Concepts and Models" in Management of Change and Conflict, Thomas and Bennis, editors (1922), p.359. อ้างถึงใน อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบอบราชการ, หน้า 11.

<sup>15</sup>กิตติมา ปรีดีติติก, ทฤษฎีบริหารองค์การ, หน้า 298-299.

3. ค่านิยมที่แตกต่างกัน หมายถึง หลักที่แต่ละคนยึดถือเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ต่างกัน

4. ความมีอคติต่อกัน คือ มีความรู้สึกส่วนตัวที่ไม่ดีต่อบุคคลอื่น

5. ผลประโยชน์ขัดกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากที่สุด

อรุณ รักธรรม พิจารณาถึงสาเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาภายในองค์การว่ามีอยู่ 8 ประการ คือ<sup>16</sup>

1. การมีข่าวสารหรือข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน
2. การมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน
3. ค่านิยมที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล
4. ความเชื่อมั่นของบุคคลที่ต่างกัน
5. ความรู้และความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่มีอยู่แตกต่างกัน
6. ปัญหาจากโครงสร้างขององค์การ
7. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงขององค์การ
8. พฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละบุคคล เช่น บุคลิกภาพ, ความพึงพอใจในบทบาท และฐานะในองค์การ, เป้าหมายส่วนตัว และสัมพันธภาพในองค์การ

Andrew J. Dubrin ชี้ให้เห็นถึงแหล่งที่มาของความขัดแย้งภายในองค์การว่ามีอยู่มากมาย คือ<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>อรุณ รักธรรม, "ความขัดแย้งกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, 26 (กรกฎาคม 2529) : 416-420.

<sup>17</sup>Dubrin, Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective, pp. 350-355.

1. ธรรมชาติของความก้าวร้าวในตัวบุคคล (aggressive nature of people)
2. การแข่งขันในทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (competition for limited resources)
3. การขัดกันในด้านนิยัมและผลประโยชน์ (clashes of values and interests)
4. การรับรู้ในความมุ่งหมายของความขัดแย้ง (perception of conflict intention)
5. ความขัดแย้งในบทบาท (role-based conflict)
6. การแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว (power seeking and self-interested)
7. ความรับผิดชอบที่ถูกจำกัดลงอย่างเต็มที่ (poorly defined responsibilities)
8. การนำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาในองค์การ (introduction of change)
9. บรรยากาศในองค์การที่ไม่ค่อยดี (unfavourable organizational climate)
10. การรบกวนในเรื่องทางเพศ (sexual harassment)
11. ปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่ประจำกับที่ปรึกษา (line versus staff prerogatives)

จากแนวความคิดของนักวิชาการเหล่านี้ อาจจะสรุปถึงที่มาของความขัดแย้งได้ว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ปัจจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน อันได้แก่การที่บุคคลในองค์การแต่ละคนมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน มีการรับรู้และความเข้าใจในปัญหาที่แตกต่างกัน มีค่านิยมที่ยึดถือเป็นของตัวเองและแตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ การมีอคติและความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว การมีเป้าหมาย อุดมการณ์ในชีวิต ในการทำงานร่วมกับองค์การที่แตกต่างกัน รวมไปถึงจนถึงบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจของบุคคลต่อฐานะของตนในองค์การ



2. ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก โดยเฉพาะในทางการเมือง บุคคลแต่ละคนย่อมจะมีผลประโยชน์ที่ตัวเองต้องการได้รับ แต่บางทีผลประโยชน์ที่ต้องการนั้นก็จะไปขัดหรือกระทบต่อความต้องการของคนอื่น ๆ ด้วย

3. การมีทรัพยากรที่จำกัด การมีทรัพยากรที่จำกัดทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของทุกคนได้ ดังนั้นจึงมีการแข่งขันกันเพื่อจะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น เมื่อฝ่ายใดได้ไปก็ย่อมจะทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

4. อุปสรรคจากการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลในบางครั้ง ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกันในด้านข้อมูล ข้อเท็จจริง ทำให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความไม่เข้าใจกัน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

5. ปัจจัยจากโครงสร้างขององค์การ โครงสร้างขององค์การ ก็มีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์การได้ ถ้าหากว่าองค์การหรือกลุ่มบุคคลได้มีการจัดโครงสร้างที่ไม่ดี ขาดประสิทธิภาพในการทำงานและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ

#### กลุ่มทางการเมืองกับความขัดแย้ง

ถ้าจะเลียนแบบคำพูดของ Robert Michels ในเรื่องทีกล่าวไว้เกี่ยวกับกฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย (iron law of oligarchy) ที่ว่า "ที่ใดมีองค์การ ที่นั้นย่อมมีคณาธิปไตย" มาใช้ กล่าวในที่นี้ว่า "ที่ใดมีองค์การ ที่นั้นย่อมต้องเกิดความขัดแย้ง" ก็ดูจะไม่ผิดไปจากความจริงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะได้กล่าวไว้แล้วว่า ความขัดแย้งของบุคคลและความขัดแย้งขององค์การอาจจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากไม่มีความสัมพันธ์ติดต่อกันระหว่างบุคคลในสังคม แต่ตราบใดก็ตามที่บุคคลต้องมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นองค์การใด ๆ ความขัดแย้งก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุผลตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว

กลุ่มทางการเมืองของห้องถิ่น เป็นองค์การหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการจะเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการเลือกสรรบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือ การเลือกตั้งกลุ่มทางการเมืองจึงเป็นที่รวมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จำนวนหนึ่ง ที่เข้ามารวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน แต่ไม่ได้หมายถึง

ความว่า แนวความคิดของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้นการยอมรับในนโยบาย หรือข้อตกลงของกลุ่ม จึงน่าที่จะจำกัดอยู่เพียงแค่ว่า นโยบาย ข้อตกลงของกลุ่มนั้น ยังไม่ทำให้ตนเสียผลประโยชน์มากมายจนถึงกับทำให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันต่อไปได้ แต่เมื่อใดก็ตาม ถ้ากลุ่มทางการเมือง ไม่สามารถรักษาคุณภาพแห่งความพึงพอใจในผลประโยชน์หรือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เป็นการสร้างความไม่พึงพอใจในหมู่มวลชนสมาชิกบางบุคคล หรือบางกลุ่มแล้ว โอกาสที่บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ จะขัดแย้งกันก็จะเกิดขึ้น อีกนัยหนึ่งการรวมตัวกันของกลุ่มทางการเมือง มีลักษณะที่มีการต่อรองกัน การต่อรองนี้อาจจะไม่ได้ทำเป็นสัญญากัน เป็นเพียงความเห็นชอบที่เกิดจากแต่ละฝ่ายต่างก็เห็นว่า ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ประโยชน์ส่วนตน และเห็นว่าการรวมกันนั้นจะเป็นมโนกำลังเข้าเป็นกลุ่มใหญ่ เพื่อต่อสู้กับอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอุดมการณ์ ความคิดเห็น และผลประโยชน์ทางการเมือง ตรงกันข้ามกับตน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า กลุ่มทางการเมือง เป็นที่รวมของความขัดแย้ง และความขัดแย้งกับกลุ่มทางการเมืองเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นนั้น มักจะมีเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่า เข้ามาเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วยเสมอ ๆ ซึ่งคำนิยามของคำว่า "การเมือง" (politics) น่าจะอธิบายความเกี่ยวกันระหว่างความขัดแย้ง และผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี นักรัฐศาสตร์อย่างเช่น David Easton ได้กล่าวโดยนิยาม คำว่า "การเมือง" หมายถึง การแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยอำนาจรัฐ ซึ่งการแบ่งปันคุณค่านี้กระทำโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจทางการเมือง<sup>18</sup> สิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้ ก็คือ ผลประโยชน์ของบุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชนนั่นเอง

ในระบบการเมืองท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองของท้องถิ่น ก็คือ กลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงนั่นเอง ที่จะเป็นผู้กระทำการแบ่งสรรปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ สิ่งที่มีคุณค่านอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว ยังหมายรวมไปถึง ชื่อเสียง เกียรติยศ อีกด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกกลุ่ม และสมาชิกอื่น ๆ ของระบบ

<sup>18</sup>อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 62.

การเมืองในท้องถิ่นมีอยู่อย่างหลากหลาย ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในจุดนี้เอง ถ้าหากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าไม่ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย ในขณะที่การจะทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นไปได้อย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดความพึงพอใจทุกฝ่ายเป็นไปได้ยากยิ่ง ในที่สุดปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นจากการพยายามแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นนั่นเอง

### ทฤษฎีผู้นำ หรือชนชั้นนำ (elite theory)

ในสังคมทุก ๆ สังคมจะมีบุคคลอยู่ 3 พวก พวกแรกเป็นพวกคนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในด้านต่าง ๆ เช่น ในทางการเมือง วัฒนธรรม ศิลปวิทยาการและในทางเศรษฐกิจ "คนพวกนี้เราเรียกว่า "ชนชั้นนำ" หรือ elite ส่วนคนพวกหลังได้แก่ ชนกลุ่มใหญ่หรือมวลชนโดยทั่วไป ซึ่งจะ เป็นผู้ตามคนพวกแรกในด้านต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติ เป็นการยากที่จะวางกฎเกณฑ์ (criteria) ให้ตายตัวมาเป็นมาตรฐานในการแยกกลุ่มระหว่างชนกลุ่มน้อยที่เรียกว่าบุคคลชั้นนำ หรือชนชั้นนำ และชนกลุ่มใหญ่หรือมวลชนโดยทั่วไป ดังที่ สกินเนอร์ (Skinner) ให้ความเห็นว่า

บางทีอาจจะไม่มีคำนิยามใดที่สามารถจะแบ่งเขตประเภทของบุคคลชั้นนำ และบุคคลที่ไม่ใช่บุคคลชั้นนำได้อย่างแน่นอน เพราะในสังคมส่วนมากนั้น การแบ่งคุณค่า เป็นเรื่องของการจัดระดับที่แตกต่างกันที่ละเอียดละน้อย บุคคลชั้นนำนั้นเราไม่สามารถจะแยกให้ออกจากผู้อื่นหรือการจะแยกหัวหน้าออกจากผู้ที่ทำตามในสังคมนั้น มักจะกระทำอย่างเด็ดขาดไม่ได้ หัวหน้ากลุ่มในสังคมใดก็ตาม จะกำหนดได้โดยเริ่มพิจารณาจากจุดสุดยอดข้างบนแล้วก็เลื่อนลงมาโดยขีดแบ่งเส้น เอาตามที่เราคิดว่าถ้าต่ำกว่า เส้นนั้นก็จะถือว่าเป็นบุคคลที่ไม่ใช่บุคคลชั้นนำคือเป็นผู้ทำตาม<sup>19</sup>

<sup>19</sup>G. William Skinner, Leadership and Power in the Chinese Community in Thailand (Ithaca : Cornell University Press, 1958), p.89.

ให้เข้าใจและทำนายแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอนาคตได้ และหากเป็นการศึกษา ผู้นำหรือบุคคลชั้นนำเพียงกลุ่มอาชีพใด หรือกลุ่มผู้มีอำนาจในปัจจุบันเพียงกลุ่มเดียวก็อาจพลังพลาด ได้มากเพราะในสังคมสมัยใหม่มักปรากฏว่ามีผู้นำทางการเมืองหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มก็มีอิทธิพล ในทุก ๆ เรื่อง

วิธีการชี้ตัวว่าใครเป็นผู้นำทางการเมืองหรือบุคคลชั้นนำในสังคมนั้น มีวิธีการอยู่หลาย วิธี แล้วแต่จะใช้วิธีการใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานำมาศึกษา ปรัชญา เวสราล์ช ได้รวบรวมไว้ พอสรุปวิธีการได้ย่อ ๆ ดังนี้<sup>20</sup>

1. ดูจากตำแหน่งทางการเมือง (positional approach) การชี้ตัวผู้นำโดยดูจาก ตำแหน่งทางการเมืองนี้เป็นวิธีที่ง่ายและนิยมใช้กันมากที่สุด วิธีนี้ถือกันว่าสังคมแยกออกเป็นสถาบัน องค์การ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่ละกลุ่ม (หรือโครงสร้างของสังคม) เหล่านี้ มีความสำคัญ มากต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ เพราะจะเห็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในโครงสร้าง ทางสังคมเหล่านี้ ก็น่าจะถือว่าเป็นผู้นำทางการเมือง หากโครงสร้างเช่นว่าเกี่ยวข้องกับ การแจกแจงทรัพยากรในสังคมหรืออิทธิพลอำนาจ หรือการตัดสินใจทางการเมือง

ลาสเวลล์<sup>21</sup> เอง ก็มีความเห็นดังที่กล่าวไว้เนิ่น ลาสเวลล์ กล่าวว่า การแสวงหา ผู้นำทางการเมือง อาจเริ่มต้นจากสิ่งที่ยึดกันดีแล้ว ก็คือ ตัวรัฐบาล เพราะเราไม่สามารถทราบ ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง การเอารัฐบาลเป็นจุดเริ่มต้นก็น่าจะเหมาะสมดี

<sup>20</sup>ปรัชญา เวสราล์ช, "การศึกษาผู้นำทางการเมืองและเทคนิคบางประการในการ ชี้บ่งตัวผู้นำ", รัฐศาสตร์สาร, 2 (พฤศจิกายน 2521), หน้า 13-22.

<sup>21</sup>Harold D. Lasswell, The Comparative Study of Elite, in World Revolutionary Elites : Studies in Coercive Ideological Movement, ed. Harold D. Lasswell and Daniel Learner (Cambridge : MIT Press, 1965), p.4.

จากการศึกษาของ ลีขิต ธีรเวคิน<sup>22</sup> ได้ถือเอาผู้นำในระบบราชการ คือข้าราชการ  
ระดับ ซี 5 ขึ้นไป

เอมเมอร์สัน<sup>23</sup> เห็นว่าผู้นำอินโดนีเซีย ในปี 1969 หมายถึง สมาชิกระดับสูงของ  
ราชการส่วนกลาง และสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ แต่ไม่นับรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เพราะแม้จะเป็นผู้นำแต่บุคคลเหล่านี้เข้าพบยาก ไม่มีเวลาให้สัมภาษณ์และอาจมีข้อจำกัดในเรื่อง  
ข้อเท็จจริง อาจไม่ได้ข้อเท็จจริงถูกต้อง

นักวิชาการหลายคน<sup>24</sup> ศึกษาผู้นำของอินเดียตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้น  
ศตวรรษที่ 20 ระบุว่า ผู้นำของอินเดียได้แก่ สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ และพิจารณาพื้นฐานทาง  
เศรษฐกิจสังคม เช่น อายุ อาชีพ การศึกษา ภาษา ศาสนา และอุดมการณ์ ตลอดจนสภาพการณ์  
แวดล้อมที่ส่งเสริมผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทน

การศึกษา ผู้นำทางการเมือง โดยพิจารณาเฉพาะตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง  
อย่างตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภา ตุลาการ นั้นไม่อาจถือได้ว่าถูกต้องนัก เพราะเป็นการตี  
เหมาเอาว่าตำแหน่งกับอำนาจมาควบคู่กัน ซึ่งความเป็นจริงผู้มีอิทธิพลมีอำนาจในการตัดสินใจแท้  
จริงและเป็นผู้บงการอยู่หลังจากอาจไม่มีตำแหน่งทางการเมืองก็ได้

---

<sup>22</sup>Likhit Dhiravegin Political Attitude of the Bureaucracy  
Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich,  
Co., Ltd., 1973), p.67-68.

<sup>23</sup>Donald K. Emmerson, Indonesia's Elite Political Culture  
and Cultural Politics (Ithaca, New York : Cornell University Press,  
1976), p.116-125.

<sup>24</sup>Edmund Leach and S. N. Mukherjee, eds, Elites in South  
Asia (Cambridge : Cambridge University Press, 1970).

2. ดูจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม การศึกษาในแง่นี้ ถือเอาองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมเป็นสำคัญ พิจารณาว่าผู้นำเกิดจากองค์ประกอบแวดล้อมบางประการจากองค์ประกอบดังกล่าว โดยมีกลุ่มมากกว่าบุคคล และมักจะเป็นการศึกษาจากอดีตในสังคมที่ไม่ซับซ้อน อย่างเช่น สังคมในอาณาจักรโรมัน ราวมาเนียในคริสต์ศตวรรษที่ 18 หรือ หลังปฏิวัติในตุรกี ปี ค.ศ. 1408 ซึ่งมีการจัดโครงสร้างสังคมไว้ค่อนข้างแน่นอนว่าใครเป็นบุคคลชั้นนำ เช่น สังคมเกาหลีสมัยราชวงศ์ ปี (ค.ศ.1392-1810) เป็นสังคมที่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีกลุ่มผู้นำปกครอง เรียกว่า ยังบัน (yangban) คนที่อยู่ในกลุ่มนี้เป็นผู้ที่สืบทอดสกุลมาจากผู้นำที่มีที่ตน มีการศึกษาสูง และมีตำแหน่งทางการในสังคมสมัยนั้น เศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรมไม่มีชนชั้นกลางที่ขึ้นมาท้าทายอำนาจของพวกอภิชน ที่เรียกว่า ยังบันได้ จึงทำให้สามารถเห็นตัวผู้นำได้ง่ายขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ก็มีข้อจำกัด คือใช้ได้กับสังคมเล็กที่มีการยึดมั่นในจารีตประเพณีแน่นอนพัว รั้งกับสังคมใหญ่ที่ซับซ้อนไม่ได้ แต่ก็ช่วยให้สะดวกในการค้นหาตัวผู้นำทางการเมืองแต่ไม่ใช่วิธีการชี้ตัวผู้นำที่เชื่อถือได้

3. ดูจากชื่อเสียงของบุคคลในสังคม วินเซนต์<sup>25</sup> ใช้วิธีการสอบถามคนในสังคมอัฟริกา โดยให้ผู้ที่ได้รับสัมผัสตัวอย่างตอบว่า ใครที่เขาคิดว่าเป็นผู้นำ ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า เทคนิคในการชี้ตัวผู้นำ โดยดูจากชื่อเสียง (reputational techniques) ซึ่งถ้าควบคุมไม่ดี ก็มีปัญหา เพราะผู้ตอบมักจะเหมาเอาคนโน้นคนนี้เป็นผู้นำ ทั้ง ๆ ที่คนที่ได้รับการกล่าวขวัญอยู่เสมอ นั้นไม่มีอำนาจหรือมีส่วนมีเสียงทางการเมืองอย่างแท้จริงก็ได้

---

<sup>25</sup>Joan Vincent, African Elite : The Big Men of a Small Town  
(New York : Columbia University Press, 1971).

บุคคลชั้นนำของไทย

จากการวิจัย ลักษณะบทบาทของการมีอำนาจของบุคคลชั้นนำท้องถิ่นไทย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ตั้งหลักเกณฑ์ ในการบ่งบอกตัวบุคคลชั้นนำแยกออกมา ในหนังสือชื่อบุคคลชั้นนำ โครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย ดังนี้<sup>26</sup>

1. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าเขาได้ใช้อำนาจของเขาต่อผู้อื่น ในกรณีเรื่องสำคัญของชุมชน กล่าวคือ การตัดสินใจหรือการกระทำขั้นสุดท้ายนั้นเป็นไปตามที่เขาต้องการ
2. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าเขามีชื่อเสียงในการที่จะสามารถเป็นผู้รวบรวมกลุ่มคนขึ้นมาหรือเป็นหัวหน้างานของชุมชน โดยเฉพาะงานกุศล และด้วยเหตุนี้จึงถือว่าเขามีความสามารถในการจูงใจ บุคคลชั้นนำและบุคคลอื่นให้เข้ามาร่วมทำงานกับเขาในงานที่เขากำลังกระทำอยู่
3. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าเขาผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างโครงการสำคัญให้สำเร็จขึ้นมา ในกรณีที่เขาอาจจะ เป็นบุคคลที่ตัดสินใจให้เกิดขึ้นในที่สุดหรือไม่ก็ตาม แต่ในสายตาของเขาเอง เขาเห็นว่าตัวเขาเองมีส่วนสำคัญมาก
4. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าเขาได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงว่าเป็นหัวคะแนนคนสำคัญทางการเมือง
5. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าบุคคลสำคัญอื่น ๆ หรือประชาชนทั่วไปรับฟัง หรือทำตามความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะของเขา ซึ่งมีอยู่หลายประการ อาทิ การได้รับความยอมรับนับถือความเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ หรือใกล้ชิดกับเรื่องราวที่ผู้อื่นต้องการทราบ หรือการที่ผู้อื่นสำนึกในบุญคุณ
6. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าการบริจาคเงินของเขาทำให้การริเริ่มทำงานใด ๆ ในชุมชน ได้รับผลสำเร็จ

<sup>26</sup>จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, บุคคลชั้นนำโครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชน.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิจัยสถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 29-30.

7. บุคคลจะมีอำนาจ หากผู้นั้นได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางอย่างแข็งแกร่ง ไม่ว่าจะจากทางราชการหรือนอกสายงานก็ตาม ทว่าให้อำนาจที่บุคคลเหล่านี้มีอยู่เดิมมีน้ำหนักมากขึ้น
8. บุคคลจะมีอำนาจ หากว่าเขาดำรงตำแหน่งสำคัญ

นักวิชาการของไทยหลายท่านที่สนใจเกี่ยวกับเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีความเห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศยกย่องบุคคลไม่เหมือนกัน และจากการได้ทำการศึกษา วิเคราะห์วิจัย ค่านิยมของคนไทย ที่มีต่อบุคคลชั้นนำของไทยเพื่อให้ทราบว่าคุณค่านิยมยกย่อง บุคคลชั้นนำที่มีลักษณะอย่างไรนั้น จากข้อเขียนของ กมล สมวิเชียร ในหนังสือ ประชาธิปไตยกับสังคมไทย ได้กล่าวไว้ว่า<sup>27</sup>

ผู้มีอำนาจควรแก่การเป็นผู้นำในค่านิยมของคนไทย อาจจะกล่าวได้ว่าเป็น "ผู้มีบารมี" ซึ่งมีลักษณะที่น่าสนใจอยู่หลายประการ

ประการแรก ผู้มีบารมีมักจะได้แก่ผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในราชการสูง หรือมีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่สูง เช่น เป็นเพื่อนหรือคนสนิท ของคนเหล่านั้น

ประการที่สอง ผู้มีบารมีจะต้องมีบริวารมาก บริวารในที่นี้อาจจะได้แก่ ญาติ พี่น้อง ลูกศิษย์ หรือ ผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า บุคคลบางคนแม้จะมีตำแหน่งหน้าที่สูง แต่ไม่มีสมุนบริวารจะเป็นคนรับบารมี หรือถ้ามีบ้างก็น้อยมาก และบุคคลบางคนอยู่ในฐานะที่จะมีบารมีได้มาก โดยจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ (หรือไม่ใช่ราชการ) ของคนเหล่านั้น เช่น ผู้บัญชาการกองทัพอธิปัตติ ผู้จัดการ หรืออธิการบดีมหาวิทยาลัย

ประการที่สาม ผู้มีบารมีจะต้องเป็นต้นไม้มือที่เป็น "ร่มเงาปกป้อง" บุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและสมุนบริวารได้ นักวิชาการบางท่านมีทัศนะว่า แต่ก่อนเป็นการเป็นคนมีบารมีจะต้องเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือเกื้อกูลคนอื่น ๆ ซึ่งเข้ามาขอความช่วยเหลือ คือไม่เพียงแต่เป็นผู้พิทักษ์ปกป้อง

<sup>27</sup> กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า 62-63.



ผลประโยชน์ของบริวารจากคนภายนอก และจากกันและกันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่านักเลง  
เจ้าถิ่น ในสมัยก่อนและแม้ปัจจุบันเป็นบุคคลที่มีบารมี เพราะสามารถให้การคุ้มครองและรักษามล  
ประโยชน์ของคนในละแวกนั้น ๆ ซึ่งแม้แต่รัฐบาลกลางก็ยอมรับอิทธิพลและบทบาทของบุคคลดังกล่าว  
เช่นในการเก็บส่วยอากรและในการปกครองท้องถิ่น ชนบทที่ห่างไกล เป็นต้น

ประการที่สี่ ผู้มีบารมีมักจะเป็นคนประเภท "man of action" คือเป็นผู้ทำ  
(มากกว่าพูด) กล่าวคือ จะต้องเป็นคนเข้าไปแก้ไขปัญหาในขณะที่คนอื่นอยู่เฉย ซึ่งบ่อยครั้งมักจะ  
เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งชาวบ้านหรือคนทั่วไปมองเห็นได้ แต่บางครั้งบุคคลประเภทนี้จะ  
เป็น innovator คือ เป็นผู้คิดริเริ่มในด้านต่าง ๆ และมองถึงการแก้ปัญหาในอนาคตด้วย แต่  
ระหว่างนักพูดกับนักทำแล้ว คนไทยมักจะมีนิยมบุคคลประเภทหลังมากกว่า

ประการสุดท้าย ผู้มีบารมีจะต้องมีความโอบอ้อมอารีต่อบริวารและคนรู้จัก ซึ่งหมายความว่า  
บุคคลผู้นั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่สามารถเลี้ยงดูแจกข้าวของ เงินทอง แก่คนใกล้ชิด และผู้อื่นได้  
ใครไม่ทำเช่นนั้นมักจะถูกหาว่าเห็นแก่ตัว และไม่น่านับถือ ผู้บุคคลประเภทแรกไม่ได้ ไม่ว่าบุคคลผู้นั้น  
จะมีวิธีหาถึงของเงินทองมาแจกจ่ายด้วยวิธีใดก็ตาม

เนื่องจากการวิจัยนี้ กระทำการวิจัยเฉพาะบุคคลชั้นนำของจังหวัดอ่างทอง เพื่อทราบถึง  
เบื้องหลังของความขัดแย้งที่แท้จริงกรณีการขอขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการ  
2 วิธี

วิธีการแรก ดูจากชื่อเสียงของบุคคลในจังหวัดสิงห์บุรี ตามวิธีการของวินเซนต์ ซึ่ง  
อาจจะมีพ่อค้า คณบดี นายแพทย์ หนายความที่มีชื่อเสียง เป็นต้น

วิธีการที่สอง ดูจากตำแหน่งทางการ (positional approach) เช่น ตำแหน่ง  
นายอำเภอ สารวัตรใหญ่ เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน เจ้าอาวาสวัด  
ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ประธานลูกเสือชาวบ้าน ประธานกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จากส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการต่าง ๆ โดยให้ประชาชนเข้าไปบริหารงานด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นสถาบันนอกจากจะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการบริหารกิจการต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอีกด้วย

การปกครองท้องถิ่น (local government) มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายหลายคน แล้วแต่ผู้ทรงคุณวุฒิจะให้ความจำกัดความ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักการที่เหมือนกัน แตกต่างกันเพียงในรายละเอียดเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลของไทยก็มีหลักการ เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามาจากทฤษฎีแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ดังนั้น จึงขอสรุปความหมายของแต่ละคนได้ ดังนี้

วิญญู อังคณาภิรักษ์ อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในทางดำเนินการไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร<sup>28</sup>

<sup>28</sup>วิญญู อังคณาภิรักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

เอกสารประกอบการบรรยาย, 2519 (เอกสารอัดสำเนา).

การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองท้องถิ่นของชุมชนหรือเขตการปกครองแห่งใด โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน องค์การปกครองนี้มีเจ้าหน้าที่ความรับผิดชอบและให้ตุลยพินิจโดยอิสระ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณดำเนินงานต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ตามวิธีการตรวจสอบอันเหมาะสมตามสมควร<sup>29</sup>

Chamber' Encyclopaedia ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น"<sup>30</sup>

William V. Holloway กล่าวว่า "การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมือง (พระนคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร) 2506), เอกสารอัดสำเนา.

<sup>30</sup>Chamber's Encyclopaedia Volume VIII (London : George Newness Ltd,1961), p.625.

<sup>31</sup>William V. Holloway, State and Local Government in the United States, (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc 1951), p.398.

Haris G. Montagu ได้ให้นิยามของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป<sup>32</sup>

สำหรับนักการเมืองไทยคนสำคัญคนหนึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่ว ๆ ไป ตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น<sup>33</sup>

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเอง<sup>34</sup> โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเป็นไปตามลักษณะกระบวนการเมือง<sup>35</sup> มีอำนาจหน้าที่จัดบริการในชุมชนของท้องถิ่นได้เท่าที่กฎหมายจะให้อำนาจไว้มีการจัดการรายได้เป็นของตนเอง มีการจัดหางบประมาณเอง ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ด้วยการที่อาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ<sup>36</sup>

<sup>32</sup>Harris G. Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son, Ltd., 1948), p.I.

<sup>33</sup>ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การซื้อและการขาย, 2515), หน้า 113.

<sup>34</sup>R. M. Jackson, The Machinery of Local Government (New York : Martin's Press, 1965), p.39.

<sup>35</sup>สุรชัย สุกโปฏก และถนอม สุขศาสตร์, "ปัญหาการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 8 เล่มที่ 4 (ตุลาคม), หน้า 551 - 574

<sup>36</sup>Iver Jennings, Principle of local Government Law (London : University of London Press Ltd, 1965), p.6.

การปกครองท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นพื้นฐานการปกครองตนเอง อันเป็นการฝึกประชาธิปไตย โดยรูปสภาท้องถิ่น ก่อนก้าวไปสู่การปกครองในระดับชาติอันเป็นความสำคัญขั้นมูลฐาน ทั้งนี้ ซึ่งจะเป็นไปตามปัจจัยของฐานะทางกำลังเงิน จำนวนประชากร ตลอดจนชนบทรรมนิยมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมือนกัน<sup>37</sup>

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เราอาจแยกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้คือ

1. มีลักษณะในการปกครองตนเอง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นของท้องถิ่น ด้วยการให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารอำนาจนิติบัญญัติและบางทีก้าวไปไปถึงขนาดให้อำนาจศาลชำระคดีความในขอบเขตอำนาจที่เป็นของท้องถิ่นนั้น<sup>38</sup>

2. ลักษณะในการให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง (field agent of central government) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองจากรัฐบาลในกิจการที่รัฐบาลอาจดูแลให้สวัสดิการไม่ทั่วถึง<sup>39</sup> การเป็นตัวแทนก็เพื่อดำเนินการให้บริการหรือการบริหารงานบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง<sup>40</sup> ตามหลักการนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะถูก

<sup>37</sup> ฆรมรินทร์ พาณิชพันธ์, "ท่านไปติดต่องานกับเทศบาลท่านจะหาอย่างไร," บทความเกี่ยวกับการปกครอง (พระนคร : รพ.ส่วนท้องถิ่น), 2512 หน้า 8.

<sup>38</sup> ชุบ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย," บทความและรายงานสัมมนาวิชาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์, 2509), หน้า 5.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>40</sup> สนิท วิไลจิตต์, "ข้อที่น่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา," บทความทางวิทยุกระจายเสียงและบทความสำคัญบางเรื่องกรมการปกครอง 2509 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 48.

ควบคุมมากโดยเฉพาะรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เสมือนเป็นการปกครองในรูป  
ภูมิภาคจำบัง<sup>41</sup>

3. ลักษณะของการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตที่มี  
มีประชาชนรวมกันอยู่หนาแน่นในบางอำเภอหรือบางส่วนของประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มี  
บริการพิเศษ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า หรือแสงสว่าง ถนน อาคารสงเคราะห์ ในกรณีที่องค์การ  
ปกครองท้องถิ่นย่อมทำได้ดีกว่ารัฐบาล เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมมีมาตรการบางอย่างที่จะ  
ทราบความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยถูกต้อง

4. ลักษณะที่จะให้การปกครองท้องถิ่นเป็นทั้งสถาบันทางการเมืองและโรงเรียน  
ฝึกฝนวิชาการเมืองระบอบประชาธิปไตย (school of democracy) การปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยโดยทั่วไปแล้ว เป็นการที่ให้ประชาชนปกครองตนเอง เพราะประชาธิปไตยอยู่ได้  
ด้วยประชาชนส่วนใหญ่และส่วนรวมที่ได้ร่วมกันเป็นชาติ อยู่ได้ด้วยความสามัคคีธรรม ความเข้าใจ  
และมติมหาชนโดยแสดงออกในรูปขบวนการทางการเมืองที่ถูกต้องตามวิถีทางการเมืองในระบอบ  
ประชาธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นทั้งสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่นที่จะดำเนินการ  
ปกครองตนเอง และยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้การเมืองในระดับชาติสามารถหยั่งทราบความคิด  
เห็นและความต้องการของประชาชนได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น วิธีการที่จะให้ประชาชนได้รู้ว่าการ  
ปกครองตนเองก็คือ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ ความเจริญก้าวหน้าของ  
ท้องถิ่นของตนเอง เป็นวิถีทางที่ดีที่สุดในการที่จะสอนให้ประชาชนได้รู้จักและ เข้าใจถึงการปกครอง  
ตนเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นตามหลักสากลแล้วก็อาจจะเห็นได้ว่า  
การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะส่วนประกอบ ดังนี้

1. ต้องมีพื้นที่และเขตการปกครอง
2. ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้ในกฎหมาย

<sup>41</sup> ชวงศ์ ฉายะบุตร, ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ  
ส่วนท้องถิ่น, บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์,  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระนคร, หน้า 20.

3. มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่นิติบัญญัติและการบริหารงานให้เป็นไปโดยอิสระ เพื่อดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไป<sup>42</sup>
4. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีการจัดหางบประมาณของตนเอง
5. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำ โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ จะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับส่วนประกอบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ของการวิวัฒนาการความเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่น สถานการณ์ของการปกครองประเทศและตัวประชาชนเองที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ว่ามีความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองตนเองเพียงใด

#### การเมืองในท้องถิ่น (local politics)

พฤติกรรมทางการเมืองย่อมมีอยู่ทั่วไปทุกแห่งที่มนุษย์เรามารวมกันอยู่ คือ มีการรวมตัวอยู่เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งเราอาจจะกล่าวเป็นหลักเบื้องต้นได้ว่า ที่ใดมีการปกครองที่นั้นย่อมมีการเมือง<sup>43</sup> แต่การที่จะมีขนาดมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองในแต่ละแห่ง

ระบบการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งแยกย่อย (sub-system) ไปจากการเมืองระบบใหญ่ แต่มีความเกี่ยวพันกันของชีวิตการเมือง

<sup>42</sup>ชูป กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", เรื่องเดิม, หน้า 7.

<sup>43</sup>ดำรง สัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 116.

ท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นควรมีความสนใจต่อสิ่งต่าง ๆ ในทางการเมืองเพื่อเรียนรู้ถึงประสบการณ์ แนวความคิดหรือแรงผลักดันใหม่ ๆ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อเข้าควบคุมและเสนอความคิดเห็นของตนได้ ควรมองเห็นความสำคัญขององค์การการเมือง และการปกครองที่ตนผูกพันเกี่ยวข้องอยู่ มีความคิดที่จะดำเนินการปกครองหรือดำเนินการทางการเมืองด้วยตนเองบ้าง มิใช่ปล่อยให้ผู้อื่นกำหนดแต่ฝ่ายเดียว<sup>44</sup>

กระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่นมิใช่จะจำกัดอยู่แต่กิจการการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น<sup>45</sup> การเมืองในระดับชาติของประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ มักจะเริ่มต้นหรือแผ่ขยายไปยังท้องถิ่นทั้งสิ้น เพียงแต่กระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นเป็นการมุ่งเน้นถึงกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น เพราะท้องถิ่นย่อมมีแบบการบริหารของท้องถิ่นที่ต้องการทิศทางการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนในกิจการที่อยู่รอบ ๆ ตัวประชาชนเอง<sup>46</sup>

สำหรับการเมืองในท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประการ ดังนี้

1. ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น
2. นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น
3. การเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ

<sup>44</sup>ประมวล รุจนเสรี, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพฯ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), บทที่ 1.

<sup>45</sup>สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 1-5.

<sup>46</sup>ดำรง สัทพิพัฒน์, การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น, หน้า 117-118.



## 1. ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น

หมายถึง การเมืองของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมุ่งที่จะเข้าดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น<sup>47</sup> ลักษณะการเมืองในท้องถิ่นย่อมแตกต่างกับการเมืองในระดับชาติ การเมืองใน ความหมายนี้ หมายถึงการปฏิบัติหรือข้อปฏิบัติในการที่จะจัดกิจการเกี่ยวกับนโยบายให้สำเร็จ ลุล่วงไปได้<sup>48</sup> บางท่านเรียกการเมืองท้องถิ่นให้เข้าใจง่าย ๆ เสียใหม่ว่าเป็น "การบ้าน" ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองในระดับท้องถิ่นและการเมืองใน ระดับชาติเป็นสำคัญ เราจึงมักพบคำว่า "การเมือง - การบ้าน" หรือ "เทศบาลเป็นภาระบ้าน"<sup>49</sup>

การปกครองแบบเทศบาลมุ่งที่จะให้ผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมาประชุมร่วมกันเป็น สภาเทศบาล เพื่อวางนโยบายในอันที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และทำหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้จะมีลักษณะจำกัดตัวเองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ มีลักษณะ ที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ คือ

1. เป็นการเมืองในสภาพที่เป็นไปได้
  2. เป็นการศึกษาถึงการใช้อำนาจและองค์อำนาจในการที่จะใช้อำนาจ
  3. เป็นการศึกษารอบด้านที่มีศิลปะและฉลาด
2. นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น

จากลักษณะของการเมืองท้องถิ่นข้างต้น เห็นได้ว่าการเมืองในท้องถิ่นมีความหมาย กว้างขวางมาก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาทางการเมืองที่มีลักษณะและขอบเขตมากน้อย

<sup>47</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", รวมบทความกรรมการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2511), หน้า 35-46.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>49</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "หลักพรรคการเมือง", รวมบทความกรรมการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2511), หน้า 114.

แตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละประเทศที่ดำเนินการปกครองแบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการที่จะทราบว่าการเมืองในท้องถิ่นเป็นอย่างไร จำเป็นต้องพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงนิสัยหรือความประพฤติเกี่ยวกับการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไป รวมตลอดทั้งนิสัยในทางการเมืองของบรรดาผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภาเทศบาลด้วย

สำหรับนิสัยทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นจะให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจำเป็นต้องมีกระตุ้นเตือนในทางการเมือง ซึ่งจะ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า จำนวนผู้มาออกเสียงเลือกตั้งแห่งหนึ่งจึงมากกว่าอีกแห่งหนึ่ง และเหตุใดสถิติการมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในชนบทจึงมักสูงกว่าในเมืองโดยปกติ<sup>50</sup> ซึ่งทางรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ที่จะประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่ที่มากหรือน้อยย่อมสุดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ของแต่ละแห่งไป ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับบุคคลผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเองว่าจะชักชวนโฆษณาเสียง และกระตุ้นเตือนให้ประชาชนสนใจในทางการเมือง และมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ความสำเร็จที่แท้จริงขึ้นอยู่กับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. นิสัยทางการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งมีการปฏิบัติตนเป็นอย่างไร การหาเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคลหรือเป็นทีม และวิธีการหาเสียงเป็นอย่างไร มีการทุ่มเทการหาเสียงมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้ดังนี้

ก. ในสังคมที่เจริญและสลับซับซ้อนนั้น บรรดาความเห็นและความรู้สึกของส่วนรวมจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยที่ความเห็นและความรู้สึกเหล่านี้มีการรวบรวมและจัดวิธีการใหม่ บุคคลแต่ละรายที่อยู่แยกกันย่อมยากที่จะทำจิตใจของส่วนรวมให้บรรลุผลได้ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในท้องถิ่น นั่นก็คือ พรรคการเมือง

ข. การดำเนินงานของท้องถิ่นให้บรรลุผลได้นั้น สภาท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ พรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่มีนโยบายเป็นของตนเองที่แน่นอน การยึดนโยบายที่แน่นอนย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานในท้องถิ่น

<sup>50</sup>กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2517), หน้า 1-6.

ค. ถ้าไม่ใช้พรรคการเมืองในท้องถิ่น ทางสุดท้ายก็คือ การอาศัยบุคลิกภาพของบุคคลเป็นรายตัว บุคคลเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่บุคคลอื่นเชื่อถือและมั่นใจว่าจะ เป็นผู้ว่าได้ แต่บุคลิกภาพเช่นนี้ย่อมไม่แน่นอนและไม่เป็นหลักประกันที่ดีพอ การใช้พรรคการเมืองย่อมให้หลักประกันที่ดีกว่า

ในเทศบาลเล็ก ๆ มีการใช้พรรคการเมืองน้อย อาจเป็นเพราะถือว่าการใช้พรรคการเมืองควรเป็นเรื่องในระดับชาติ และเป็นภารกิจที่บุคคลซึ่งสมัครอิสระเป็นรายตัวบุคคล เรื่องท้องถิ่นอาจเป็นเพียงเรื่องการบริหารยังไม่สมควรที่จะต้องมีพรรคการเมือง ลักษณะของการหาเสียงระดับเทศบาลส่วนมากใช้เป็นที่มาในลักษณะของการใช้ "ระบบพรรคพวก"<sup>51</sup> ลักษณะเช่นนี้อาจกลายเป็นสื่อกลางที่ก่อให้เกิดการเมืองในท้องถิ่นขึ้น เช่น ลักษณะของการหาเสียงโดยมีพาหนะรับส่ง โดยการเลี้ยงสุราอาหาร ได้ก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่าการเมืองขึ้นในตัวของตนเองโดยปริยาย

2. นิสัยทางการเมืองในระหว่างที่ผู้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น หมายถึงการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติตนอย่างไร ทั้งในด้านการติดต่อกับประชาชนและในการประชุมของสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารงานท้องถิ่น ต้องพยายามนำข่าวสารของเทศบาลหรือท้องถิ่นให้ประชาชนได้ทราบอยู่เสมอ ทั้งพยายามสนองความต้องการและขจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รับการเลือกตั้งคราวต่อไป และในการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งสมาชิกสภาจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดและวางนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้การเมืองในท้องถิ่นอาจจะเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมมีจำนวนหลายคนและหลายฝ่าย ซึ่งย่อมมีการถกเถียงโต้แย้งตลอดจนการรวมพวกของบุคคลที่มีความเห็นคล้าย ๆ กัน ก่อให้เกิดเป็นหมู่เป็นฝ่ายขึ้น แต่ละฝ่ายพยายามให้ความคิดของฝ่ายตนบรรลุผลและพยายามหาวิธีที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อจำเป็นต้องการตัดสินใจด้วยการโหวต การหาพรรคพวกหรือใช้วิธีการต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเป็นการใช้การเมืองในท้องถิ่น ในเทศบาลที่มีการใช้พรรคการเมือง เมื่อจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ ๆ

<sup>51</sup>ดู ชูวงศ์ ฉายะบุตร ใช้คำว่า "ระบบพรรคพวก" (Spoil System) การเมืองในท้องถิ่น, หน้า 43.

พรรคการเมืองก็จะพยายามตรึงกำลังสมาชิกของฝ่ายตน พยายามหาเสียงจากสมาชิกพรรคอื่นมาสมทบ ตลอดจนการกวาดขันเข้ม้งวดบรรดาสมาชิกของตนให้ลงคะแนนเสียงตามที่พรรคประสงค์ พรรคการเมืองจำต้องตั้งบุคคลสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้คุมคะแนนเสียง (whip) ของฝ่ายตนและส่วนมากนั้นสำหรับประเด็นหรือปัญหาสำคัญ ๆ ที่สภาเทศบาลจะต้องลงมติตัดสินพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีการประชุมตกลงกันก่อนล่วงหน้า แล้วจะลงคะแนนเสียงอย่างไร แล้วจึงเข้าประชุมสภาเทศบาล ส่วนเทศบาลหรือท้องถิ่นที่ไม่ได้มีพรรคการเมืองนั้น การประชุมของสภาท้องถิ่นอาจจะเข้าไปในรูปการถ้อยทีถ้อยอาศัยในลักษณะของการออมชอม หรืออาจจะอยู่ในรูปของ "ระบบพรรคพวก" ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะอาจจะเป็นบ่อเกิดแห่งพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้การจัดพรรคพวกดังกล่าวจะต้องอยู่ในกรอบแห่งวินัยและระเบียบของอุดมคติในทางประชาธิปไตยได้<sup>52</sup>

### 3. การเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานเบื้องต้นสำหรับการปกครองระดับชาติ และการปกครองท้องถิ่นจะเป็นบันไดขั้นแรกสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้ามีการปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้น ในบางครั้งถ้าหากปล่อยให้มีการเมืองในท้องถิ่นมากเกินไปแล้วก็อาจจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเทศบาล และในขั้นสุดท้ายอาจก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความเป็นเอกภาพของชาติ แต่การที่จะห้ามมิให้เกิดการเมืองในท้องถิ่นนั้นย่อมทำไม่ได้ ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดแต่ยากที่สุดก็คือ การจัดให้มี "พรรคการเมืองท้องถิ่น" ซึ่งจำต้องมีโครงการที่แน่นอน มีระยะเวลาแห่งการพัฒนา รวมตลอดทั้งการประเมินผล ซึ่งวิธีนี้จะ เป็นวิธีการที่ประกันเอกภาพของชาติ ประกันการเมืองในท้องถิ่น และประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด<sup>53</sup>

<sup>52</sup> เอกสารวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น"

(คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 27.

<sup>53</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การเมืองในท้องถิ่น, หน้า 45-46.

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่งของเสรีชน ซึ่งชุมชนหนึ่ง ๆ ย่อมมีสิ่งที่จะปฏิบัติเป็นการส่วนรวมอยู่มากมาย ทั้งนี้ ย่อมอยู่ในขอบเขตการพิจารณาของทฤษฎีทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแน่นอนที่สุดการเมืองในท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์กับการเมืองในระดับชาติมาก และย่อมมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นมาก เพราะจะมีการบริหารที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

#### แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

ความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล" (interest Groups and Pressure Groups)

ในทางสังคมศาสตร์ "กลุ่ม" หมายถึง การรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรโดยมีความสัมพันธ์กัน เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน<sup>54</sup>

การศึกษาเรื่องกลุ่มมีความกว้างขวางและแพร่หลายมาก การให้ความหมายและการเรียกชื่อจึงมีความแตกต่างกันไป บางท่านเรียกกลุ่มว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (Interest groups) บ้างก็เรียกว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure groups) ซึ่งทำให้เกิดความสับสนกันระหว่างคำทั้งสองค่อนข้างมาก ทั้งนี้ เพราะต่างก็มีความเกี่ยวข้องกัน และบางครั้งก็เป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจใช้แทนในความหมายเดียวกัน ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนะการมอง (approach) ของแต่ละคน<sup>55</sup> อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามทำการศึกษาถึงกลุ่มใน

<sup>54</sup>Darwin Cart-wright and Alwin Zender, (editors), Group Dynamics (Illinois : Row, Peterson Company, 1953), p. 20.

<sup>55</sup>แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, (บรรณาธิการ), (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 212.

ลักษณะที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ผู้วิจัยจะเรียกกลุ่มในทางการเมืองท้องถิ่นว่า เป็นกลุ่มทางการเมือง โดยที่กลุ่มทางการเมืองเหล่านี้จะมีโครงสร้างและปัจจัยของการก่อกำเนิดโดยพิจารณาจากแนวความคิดในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลของนักรัฐศาสตร์ชาวตะวันตกและนักรัฐศาสตร์ไทย ในขณะที่บทบาทและหน้าที่จะพิจารณาในลักษณะวิเคราะห์การทำหน้าที่ของกลุ่ม ซึ่งน่าจะมีลักษณะบางอย่างของระบบพรรคการเมือง

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้น มีนักวิชาการชาวตะวันตกได้ให้คำนิยามเอาไว้มากมายหลายท่าน เป็นต้นว่า

David B. Truman อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (share attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมและเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม หรือมีการแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการเมือง กลุ่มนั้นจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

S.E.Finer<sup>56</sup> อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มคน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ

Graham Wootton<sup>57</sup> ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์กรทุกองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลหรือนโยบายสาธารณะ ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ

---

<sup>56</sup>S. E. Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain", in Interest Groups on Four Continents, H. W. Ehrman, (editor), (Pittsburgh Press, 1958), p. 237

<sup>57</sup>Graham Wootton, Interest-Groups (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, Inc., 1978), p.1

คำว่า กลุ่มอิทธิพล ดูเหมือนว่าจะมีความหมายที่จำเพาะเจาะจงลงไปมากกว่า คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งหากพิจารณาความหมายของกลุ่มอิทธิพลในหนังสือ International Encyclopedia of the Social Sciences ก็พบว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึง "การรวมกลุ่มโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้อง (defense) ผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) หรือเฉพาะเจาะจง (specific) ของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็ เพื่อที่จะให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy)"<sup>58</sup>

นอกจากนี้ นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่ากลุ่มอิทธิพลเอาไว้มากมายหลายทฤษฎี เป็นต้นว่า

N.C.Hunt นิยามว่า กลุ่มอิทธิพล คือ "องค์กรใดที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในงานราชการ"<sup>59</sup>

Maurice Duverger กล่าวไว้ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจแต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอบุคคลของตนขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีกิจกรรมสำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพลนั้น กลุ่มหรือองค์กรใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลการเมือง แต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ในบางวาระและบางกรณี<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup>International Encyclopedia of The Social Sciences (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), Volume 7, p.486

<sup>59</sup>N. C. Hunt, "Pressure Groups in the U.S.A.", Occidents, 12 (1956) : 114.

<sup>60</sup>Maurice Duverger, Party, Politics and Pressure Groups ; Translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972), pp. 101 - 102.

แสวง รัตนมงคผลมาศ<sup>61</sup> พิจารณาแยกองค์ประกอบภายในของกลุ่มอิทธิพลจากความหมายที่ปรากฏจากหนังสือ International Encyclopedia of The Social Sciences ได้ 3 ประการ คือ

- 1) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมกันในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
- 2) โดยเจตนาของการเข้าร่วมกลุ่ม ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช้เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใดเลย
- 3) เจตนาของการเข้าร่วมนี้ยังพาดพิงไปถึง เรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

สังข์ พัทธโนทัย<sup>62</sup> นิยามกลุ่มอิทธิพลว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลผู้ทรงอิทธิพลซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใด และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูงหรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์ของกลุ่มตน

สมพงษ์ ชูมาก<sup>63</sup> อธิบายเพิ่มเติมว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา) กลุ่มข้าราชการ สมาคม และขบวนการต่าง ๆ

<sup>61</sup>แสวง รัตนมงคผลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" : 213.

<sup>62</sup>สังข์ พัทธโนทัย, บทานุกรมศัพท์ทางการเมือง อังกฤษ - ไทย (พระนคร : ศูนย์การพิมพ์, 2511), หน้า 752.

<sup>63</sup>สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร", รัฐศาสตร์นิเทศ, 9, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2517) : หน้า 18.



(เช่น สมาคม ทหารผ่านศึกฯ สมาคมสตรี) รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของบ้านเมือง

การกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในความหมายตามที่นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้แล้วนั้น แตกต่างไปจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลได้มีจุดมุ่งหมายในการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำการปกครอง ในขณะที่พรรคการเมืองมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ในการตั้งกล่าว

ในระบบการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำลองรูปแบบของระบบรัฐสภาย่อส่วนลงมานั้น อาจกล่าวได้ว่า มีพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่เช่นเดียวกัน หากแต่มิได้เรียกว่าเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง แต่ยังคงเรียกเป็นเพียงกลุ่มทางการเมืองเท่านั้น กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวมีการดำเนินภารกิจทางการเมืองในลักษณะที่อาจเรียกได้ว่า เหมือนกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กลุ่มทางการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีทำการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวจึงมิใช่ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลในความหมายที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปกล่าวอธิบายไว้ แต่ลักษณะของการก่อกำเนิดกลุ่มทางการเมืองนั้นก็สามารถอธิบายได้โดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อกำเนิดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ทั้งนี้เพราะกลุ่มทางการเมืองก็เป็นกลุ่มของบุคคลที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นแต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปเท่านั้น

### สรุป

ในการศึกษาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น ศิษษากรณิการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองนี้ ผู้ศึกษาจะใช้ทฤษฎีความขัดแย้งอธิบายถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองอ่างทอง และหาสาเหตุแห่งความขัดแย้งเหล่านั้น โดยใช้ทฤษฎีชนชั้นนำ ศึกษาหาสาเหตุของ

ความขัดแย้ง และเนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองอ่างทองมีหลายสาเหตุหลาย  
ประการด้วยกัน จึงจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และทฤษฎี  
กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลประกอบการศึกษาด้วย