

## บทที่ 2

## ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง



ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกรอบความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญ เพื่อชี้ให้เห็นถึงกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ขั้นตอน แบบแผน และตัวการ (agent) ในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

แนวความคิดในการสื่อสาร โดยนำมากำหนดเป็นช่องทางการสื่อสารทางการเมือง สื่อมวลชนกับการให้การเรียนรู้ทางการเมืองและหนังสือพิมพ์ในกระบวนการให้การเรียนรู้ทางการเมือง

ในส่วนสุดท้าย จะเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการมองแง่มุมของความหมาย หลักการ วัตถุประสงค์ ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น และกล่าวถึงเทศบาลของไทยเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของเทศบาล สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในส่วนนี้ถือว่ามีความสำคัญในการนำมาเป็นกรอบและหลักเกณฑ์ในการเขียนบทความ เพื่อนำเสนอในหน้าหนังสือพิมพ์

### แนวความคิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ทางการเมือง

Political Socialization เป็นคำที่นักรัฐศาสตร์ไทยใช้ในความหมายทางภาษาไทย แตกต่างกันไปหลายอย่าง คือ การอบรมและขัดเกลาประชาชนให้เข้าสู่ระบบการเมือง (อรธมพ พงษ์วาท 2517: 112) การให้ความรู้ทางการเมือง (วิสุทธิ โภธิแทน 2513: 32) สังคมประกิตการเมือง (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, 2515: 108) การเรียนรู้ทางการเมือง (กมล สมวิเชียร 2516: 113) และบางท่านให้ทับศัพท์ภาษาไทยอังกฤษว่า political socialization (อุษณีย์ จัทรานนท์ 2527: 8)

ผู้ศึกษาได้พิจารณาเห็นว่า คำว่า "การเรียนรู้ทางการเมือง" ดูจะเป็นคำที่เหมาะสม คือให้ความหมายและภาพพจน์ที่ชัดเจน จึงใช้คำนี้แทนคำว่า political socialization

### ความหมายของการเรียนรู้ทางการเมือง

การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นกระบวนการให้ความรู้และการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมือง (Manheim, 1975: 64, อ้างใน วิสุทธิ โพลีแทน 2519: 49-50) และเป็นกระบวนการของคนเข้าไปในวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคม โดยการเรียนรู้ถึงสิ่งที่ตกทอดทางสังคม (social heritage)

ซึ่งเริ่มตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของชีวิตในครอบครัว ต่อเนื่องมาในสถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันทางศาสนา โรงเรียน สถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาล สื่อมวลชน เป็นต้น (Wiseman 1966: 64)

โคลแมน (Coleman 1968: 18) กล่าวถึงการเรียนรู้ทางการเมืองว่าเป็นกระบวนการให้ความรู้และให้การเรียนรู้ทางการเมือง ที่บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติ และความรู้สึก (attitude and feelings) ต่อระบอบการเมืองและค่านิยมของคนในระบอบการเมือง ความคงอยู่และการปฏิบัติการของระบอบการเมือง การมีความรู้สึก และการมีความสำนึกในความสามารถในทางการเมืองของตน

พรีวิทท์ และ ดอว์สัน (Prewitt and Dawson 1977: 830) ให้ความหมายของการเรียนรู้ทางการเมืองได้ว่า เป็นกระบวนการที่บุคคลได้มาซึ่งความคิด ความเข้าใจทางการเมือง (political orientation)

แลงตัน (Langton 1969: 4, 10) ได้สรุปอย่างกว้าง ๆ ว่า การเรียนรู้ทางการเมือง เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับวิถีทางการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองภายในสังคมหนึ่ง ๆ จากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง และการเรียนรู้ทางการเมืองเป็น

กระบวนการของการสืบทอดผ่านตัวการต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งจะทำให้แต่ละคนได้เรียนรู้ในการที่จะกำหนดรูปแบบของคนในส่วนสัมพันธ์กับการเมืองที่เหมาะสม

การเรียนรู้ทางการเมือง เป็นกิจกรรมเกี่ยวพันกันระหว่างปัจเจกบุคคลกับหน่วยถ่ายทอดทางสังคม (socialization agents) ในการส่งสาระทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยความเชื่อ ความรู้สึก ค่านิยม ทัศนภาพ (perspective) ตลอดจนอุดมการณ์ทางการเมืองจากหน่วยทางสังคมไปสู่ปัจเจกบุคคล กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นกระบวนการพัฒนาการด้านการเมืองของปัจเจกบุคคล ตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยชรา ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งแนวความคิด ความเข้าใจ และพฤติกรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการและค่านิยมทางการเมืองของตนและส่วนรวมได้ กระบวนการพัฒนาการทางการเมืองดังกล่าวนี้ต้องกระทำผ่านหน่วยหรือตัวการสังคม เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มทางสังคม สถาบันทางการเมือง และสื่อมวลชน เป็นต้น

จุดมุ่งหมายของการเรียนรู้ทางการเมือง หอจะประมาณตามแนวทางการเรียนรู้ทางสังคมได้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปลูกฝังระเบียบวินัยที่เป็นพื้นฐานของการร่วมกันในระบบการเมืองและกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งเป็นการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง เช่น ระหว่างพ่อ แม่ กับลูก เป็นต้น ในลักษณะนี้เป็นการดำรงรักษาแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองที่ยึดถือร่วมกันของสังคมเอาไว้ให้ชนรุ่นหลังยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ
2. เพื่อปลูกฝังความมุ่งหวังของชีวิตที่ระบบการเมืองและกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง ถือว่าเป็นคุณค่าอันพึงปรารถนา ความมุ่งหวังที่บุคคลต้องการจะเป็นอย่างนั้นอย่างนั้นในชีวิต ลักษณะการยกย่องสรรเสริญของระบบการเมือง และกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมืองจะช่วยเป็นหลัก เป็นกำลังใจให้บุคคลยอมรับระเบียบวินัยต่าง ๆ สำหรับความประพฤติถึงแม้ว่าบางครั้งระเบียบวินัยเป็นสิ่งที่ขัดใจหรือหาความลำบากให้ก็ยอม เพื่อให้ได้มาซึ่งความมุ่งหวังนั้น การเรียนรู้ในแนวนี้จึงเป็นการเตรียมบุคคลให้เข้าส่วมบทบาททางการเมือง โดยตัวการจะมีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของผู้จะมีบทบาททางการเมือง โดยการสรรหา

บุคคลต่าง ๆ มาสวมบทบาททางการเมือง เช่น เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรี เป็นต้น

3. เพื่อสอนให้บุคคลรู้จักบทบาท (role) ของคนที่ต้องแสดงร่วมในระบบการเมืองกับสมาชิกการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งทัศนคติต่าง ๆ ที่เข้ากับบทบาทนั้น ๆ การดำรงชีวิตอยู่ได้ในระบบการเมืองต้องการความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของคนที่ต้องแสดงในระบบการเมือง การเรียนรู้ตามแนวนี้จึงเป็นการหล่อหลอมพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลให้ผันแปรไปในทิศทางที่สังคมยอมรับ (พิทยา สายบุญ 2524: 99-117)

การที่การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นกระบวนการให้ความรู้ และเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองที่บุคคลได้มา ซึ่งทัศนคติและความรู้สึกต่อระบบการเมืองและบทบาท รวมทั้งความรู้สึกของคนที่มิใช่กระบวนการเมือง โดยการเรียนรู้ทางการเมืองจะเป็นกระบวนการพัฒนาการด้านการเมืองของปัจเจกบุคคล ตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยชรา

ดังนั้นผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของปัจเจกบุคคลที่เริ่มตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยชรา ซึ่งมีขั้นตอน ๆ ในช่วงต่าง ๆ ดังนี้

ลูเซียน พาย (Lucian Pye 1963: 44-56) กล่าวถึงการเรียนรู้ทางการเมืองว่าอยู่ที่มีกระบวนการเรียนรู้ (socialization process) ซึ่งมี 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นมูลฐาน คือ ขั้นตอนเริ่มแรกสุดที่เมื่อคนเกิดมาจะได้รับการอบรมเป็นช่วงตอนที่ทารกได้รับการฝึกฝนให้เป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งเป็นตอนที่เด็กจะเรียนรู้ทัศนคติ ค่านิยม ความชำนาญ ความสัมพันธ์ของบทบาทต่าง ๆ ของบุคคล ความรู้ทั่วไป และสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็น ซึ่งคนในสังคมนั้นจะต้องเรียนรู้ เรียกว่า เป็นขั้นชี้แนวทาง (orientation) ให้เข้าสู่ความเป็น "มนุษย์" ในสังคมชี้แนวทางให้เรียนรู้วิถีดำรงชีวิตอยู่ในสังคมร่วมกับผู้อื่น

ขั้นตอนที่ 2 คือขั้นที่ก่อให้เกิดบุคลิกภาพของบุคคล อันเป็นขั้นที่ประสบการณ์ต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อจิตสำนึก ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดบุคลิกมูลฐานของบุคคลนั้น ในตอนนี้บุคคลจะ

มีความสำนึกว่าตัวเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หรือที่เรียกว่ามีเอกลักษณ์ (identity) พร้อมสมบูรณ์ด้วยองค์ประกอบทางจิตวิทยาอื่น ๆ เช่น การระบายออกซึ่งอารมณ์ ความรู้ ซึ่งฝังอยู่ในความทรงจำ ความเข้าใจต่าง ๆ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) เป็นขั้นที่บุคคลเริ่มพัฒนาความรู้สึกถึงโลกการเมืองรอบ ๆ ตัวเขา และเริ่มเข้าใจเหตุการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ ตอนแรกบุคคลจะถูกอบรมให้รู้วัฒนธรรมโดยทั่วไปเสียก่อน ต่อมาเขาจะถูกอบรมให้การเมือง และเชื่อในเอกลักษณ์ทางการเมือง การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นทั้งในลักษณะการเรียนรู้โดยตรงและการเรียนรู้โดยทางอ้อม แต่ในขั้นนี้ปัจเจกชนได้เติบโตขึ้น การพัฒนารูปแบบใหม่จึงมีปฏิริยาต่อการเมือง การปกครองมากกว่าการเรียนรู้ทางการเมืองขั้นพื้นฐานและจะมีความรู้ความเข้าใจการเมืองการปกครองมากขึ้นกว่าก่อน

ขั้นสุดท้าย เป็นขั้นที่บุคคลผ่านจากการเป็นสมาชิกการเมือง "ที่ไม่มีกิจกรรม" (passive) มาเป็นผู้ที่เข้าร่วมมีบทบาททางการเมือง ขั้นนี้เรียกว่า "political recruitment" ซึ่งในตอนนี้อะไรก็ตาม ๆ นั้นจะมีความเข้าใจการเมืองลึกซึ้งและจะมีทัศนคติทางการเมืองหรือที่เรียกว่า "บุคลิกทางการเมือง" ชัดเจนและถาวรกว่าเดิม

ในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองนั้น ประชาชนในระบบการเมืองจะถูกสร้างให้เกิดความโน้มเอียงในรูปแบบต่าง ๆ อันจะนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบนั้น ความโน้มเอียงทางการเมือง (political orientation) มี 3 แบบด้วยกัน คือ

1. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการรับรู้ (cognitive orientation) ได้แก่ ความรู้ถึงวัตถุประสงค์ทางการเมืองและความเชื่อทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่ถูกต้องหรือไม่
2. ความโน้มเอียงทางความรู้สึก (affective orientation) อันได้แก่ ความรู้สึกต่าง ๆ ที่มีต่อวัตถุประสงค์หรือองค์การการเมืองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นความรู้สึกที่มีต่อส่วนรวม ความรู้สึกเป็นคนแปลกหน้า ความรู้สึกไม่สนใจใยดี ต่อระบบหรือองค์การการเมืองนั้น ๆ
3. ความโน้มเอียงทางการประเมินค่า (evaluative orientation) ได้แก่ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการเอาค่านิยม

เข้าวัดวัดดูทางการเมืองหรือเหตุการณ์ทางการเมืองใด ๆ (Almond and Verba 1965: 12)

กระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองจึงทำหน้าที่ในการกำหนด (shape) ถ่ายทอด (transmit) และธำรงรักษา (maintain) ไว้ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมผ่านไปยังคนรุ่นต่อไปของสังคม โดยการสร้างความโน้มเอียงข้างต้นผ่านตัวการที่ทำหน้าที่นี้ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน และสื่อมวลชน เป็นต้น ลักษณะการถ่ายทอดความโน้มเอียงทางการเมือง จึงเป็นหัวใจของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (Dawson and Prewitt 1969: 99-102)

การเรียนรู้ทางการเมือง จึงเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำรงไว้ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมือง และเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย ถ้าของเดิมไม่เหมาะสมต่อระบบการเมือง ซึ่งก็หมายความว่าขั้นตอนการฝึกอบรมในการให้ความรู้ทางการเมืองนี้ส่งผลดีหรือผลเสียต่อวัฒนธรรมทางการเมืองได้ในขั้นสุดท้าย (Almond and Powell 1966: 48) นั่นคือ ต้องการให้ประชาชนสนับสนุนการปกครองของตนก็จำเป็นที่จะต้องให้กระบวนการเรียนรู้เป็นเครื่องมือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนให้สนับสนุนการปกครองนั้น

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลก็เช่นเดียวกัน หากต้องการให้เทศบาลเป็นองค์กรสำหรับปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจและคุ้นเคยต่อระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่จะเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย ก็จำเป็นที่จะต้องปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเสียใหม่ โดยการให้การเรียนรู้ทางการเมืองให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดัน หรือสร้างสรรค์ให้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลภายในประเทศ และเป็นผลผลิตของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ดังนั้น การเรียนรู้ทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมืองในแง่ที่ว่า เป็นกระบวนการ

การที่จะทำให้พลเมืองในประเทศมีความรู้เรื่องของการเมืองของการเมืองการปกครองที่  
 ชั้ก่อนให้เกิดความรู้สึกใกล้ชิดชอบพอ เกลี่ยคซัง หรือนึ่งเจยค่อการเมือง

### แผนแผนของการเรียนรู้ทางการเมือง

การเรียนรู้ทางการเมืองนั้นอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ การเรียนรู้ทางการเมือง  
 เมืองที่เกิดจากการสอนโดยตรง (direct learning) หรือ จากการปลูกฝังลัทธิ (in-  
 doctrination) เป็นการเรียนรู้ทางการเมืองที่เกิดจากการตั้งใจสอน (intentional  
 learning) มีกำหนดระยะเวลา มีหลักสูตร วิธีการสอน และมีการวางแผนการสอนที่  
 แน่นนอน ส่วนการเรียนรู้ทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือ การเรียนรู้ทางการเมืองโดย  
 ทางอ้อม (indirect learning) เป็นการเรียนรู้โดยไม่ตั้งใจ (unintentional  
 learning) เช่น ได้รับความรู้จากการพูดคุยกับเพื่อน สนทนากับคนในครอบครัว ซึ่งได้มีการ  
 วางแผนกำหนดหลักสูตรการสอนที่แน่นอนและมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Dawson and  
 Prewitt 1968: 63-64)

การเรียนรู้ทางการเมืองที่เกิดจากการสอนโดยตรง (direct learning)  
 เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับสาระทางการเมือง (political learning) และนับเป็นส่วน  
 สำคัญที่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้ความสนใจโดยการให้การเรียนรู้ทางการเมืองผ่านสื่อมวลชน  
 ประเภทหนังสือพิมพ์โดยมีสาระเกี่ยวกับเรื่องเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ๆ คือ  
 การปกครองท้องถิ่น การปกครองตนเอง ในรูปแบบเทศบาล บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะ  
 เทศมนตรี สภาเทศบาล รวมทั้งบทบาทในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชา-  
 ชน

สำหรับขั้นตอนการเรียนรู้เกี่ยวกับสาระทางการเมือง มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ขั้นระบุองค์การทางการเมืองได้ (identification of political objects) เป็นขั้นแรกที่จะเรียนรู้ว่าสถาบันหรือองค์การทางการเมืองต่าง ๆ คืออะไร

2. ขั้นเกิดมีแนวความคิด (conceptualization) เป็นขั้นที่บุคคลเริ่มมีประสบการณ์มากขึ้น บุคคลจะเริ่มมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การทางการเมืองแน่ชัดยิ่งขึ้น

3. ขั้นเข้าใจสาระความเป็นจริง (subjective involvement) ในขั้นนี้บุคคลจะมีความรู้ความเข้าใจชัดเจน เกิดความรู้สึกในแง่บวก หรือลบต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ทราบว่านักการเมืองคนนี้ดีกว่าอีกคนหนึ่งด้วยความมีเหตุผล เป็นต้น

4. ขั้นแสดงกิจกรรมที่ชัดเจน (overt activity) เป็นขั้นที่บุคคลมีความรู้สึกต้องการมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง เช่น การวิจารณ์ การกระทำของรัฐบาล การสนับสนุนผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง การร่วมประท้วงทางการเมือง เป็นต้น (พรศักดิ์ ม่องแก้ว และสายทิพย์ สุคติพันธ์ 2526: 33)

สำหรับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา การให้การเรียนรู้ทางการเมืองไว้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และความรู้สึกทางการเมืองในแง่บวกของความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ความรู้สึกในหน้าที่ของพลเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง เนื่องจากความรู้สึกทางการเมืองทั้ง 3 ประการมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองหลายประการ โดยรายละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไป

### ความรู้ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์การเมือง

ในทัศนะของอัลมอนด์ และเวอร์บา (Almond and Verba 1966: 14-17) ได้แยกวัตถุประสงค์การเมือง (objects of orientation) ออกเป็น 4 อย่าง ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป (system as general object) ได้แก่ความรู้ความเข้าใจที่บุคคลมีต่อระบบการเมืองของคนโดยส่วนรวม หรือโดยทั่วไป เช่น ความเป็นชาติ มีลัทธิความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ขนาดที่ตั้ง กำลังอำนาจ รัฐธรรมนูญ ระบบการปกครอง เป็นต้น

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง (input objects) ได้แก่ความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อสถาบันหรือองค์การทางการเมืองต่าง ๆ ตัวแทน



ของรัฐ ตัวแทนของประชาชนหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเมือง เป็นต้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

3. ความรู้ความเข้าใจถึงฐานะของคนที่<sup>1</sup>เป็นสมาชิกของระบบการเมือง (self as object) ได้แก่ความรู้ความเข้าใจของบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนประกอบของการเมืองโดยตรง ว่ามีความเข้าใจในฐานะและบทบาทของตัวเองในระบบการเมืองอย่างไรบ้าง ความรู้อะไรบ้างเกี่ยวกับสิทธิ อำนาจ ข้อผูกพันและวิธีการใช้อิทธิพลในระบบการเมือง เป็นต้น

4. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้<sup>1</sup>นโยบาย (output objects) ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมือง เช่น นโยบายของประเทศหรือกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

จากกรอบความคิดเรื่องวัตถุประสงค์ทางการเมืองข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้นำมากำหนดเป็นเนื้อหาด้านความรู้ความเข้าใจเรื่องเทศบาลของประชาชนได้ดังนี้ คือ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล และบทบาทของประชาชนที่ควรมีต่อเทศบาล โดยรายละเอียดได้กล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

### ความรู้สึกรับประสิทธิภาพทางการเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้สึกรับประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) นี้ ได้มีนักวิชาการใช้คำต่าง ๆ ในความหมายที่ใกล้เคียงกันไว้หลายคำ เช่น political competence, civic competence หรือ citizen efficacy ส่วนแนวความคิดที่อธิบายความรู้สึกที่ตรงข้ามกับความรู้สึกรับประสิทธิภาพทางการเมือง ได้แก่ ความรู้สึกไร้ความสามารถทางการเมือง (political incapability) ความรู้สึกไร้ความสำคัญทางการเมือง (political futility) และความรู้สึกไร้อำนาจทางการเมือง (political powerlessness) (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 43)

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกที่ตนเองเข้าใจและสามารถมีอิทธิพลต่อกิจการของทางการเมืองการปกครอง การที่สมาชิกของระบบการเมืองมีความรู้สึกที่สามารถอาศัยการเมืองการปกครองเป็นสิ่งที่ช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ รู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่จัดเตรียมไว้ซึ่งพร้อมที่จะทำตามคำแนะนำหรือความต้องการของพลเมือง (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2523: 96-97) ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง เป็นความรู้สึกหรือความเชื่อของบุคคล ซึ่งในทางความเป็นจริงในระบบการเมืองนั้น ๆ บุคคลนั้นอาจมีความสามารถตามความรู้สึกหรือความเชื่อมั่นหรือไม่ก็ได้

แอมป์เบลล์ (1945 : 187 อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 45) ได้ให้คำนิยามว่า ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ โดยที่พลเมืองแต่ละคนสามารถมีบทบาทในการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้น

เคนเนทท์ หรีวิทย์ (1968: ไม่ปรากฏเลขหน้า อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ สายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 45) อธิบายว่า ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง เป็นความรู้สึกของพลเมืองว่า การกระทำของตนสามารถมีผลต่อเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นความเชื่อของบุคคลว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม สามารถเกิดขึ้นได้ โดยการกระทำของเขา และจะสามารถให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองมีพฤติกรรมดังที่ตนปรารถนาได้

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองนี้มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองหลายประการ ที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายที่กว้าง คือ การที่บุคคลมีการกระทำใด ๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมือง ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองก็จะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมนี้ เนื่องจากความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง เป็นความรู้สึกว่าบุคคลมีความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมืองนั่นเอง

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อเทศบาล จึงได้แก่ความรู้สึกที่ว่าคนสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานใด ๆ ของเทศบาล รู้จักว่าตนเองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบ ข้อบังคับ หรือแม้ผู้บริหารงานของเทศบาลได้ และยักรวมตลอดถึงความรู้สึกที่ว่าเทศบาลเป็นเครื่องมือ ที่สามารถช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นความรู้สึกที่จำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือข่าวสารทางการเมืองที่เที่ยงตรงกับประเด็นปัญหาและกระบวนการทางการเมือง

กล่าวคือ บุคคลจะมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ย่อมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมืองเสียก่อน จึงจะมีความรู้สึก ทัศนคติต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น ๆ เนื้อหาของความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมืองและบทบาทของตนเองในระบบการเมือง

### ความรู้สึกในหน้าที่พลเมือง

ความรู้สึกในหน้าที่พลเมือง (sense of citizen duty) หมายถึงความรู้สึกที่ว่าบุคคลและคนอื่น ๆ ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงว่ากิจกรรมทางการเมืองจะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ (Campbell, in Robinson, Rusk and Head, eds., 1968: 461-462) และรู้สึกว่า การเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองยังสามารถกระทำในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาส ตลอดจนการมีความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน หากมุ่งประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (decision-making process in politics) (วิสุทธิ โทธิแทน 2519: 39) ความรู้สึกต่อหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นทัศนคติทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยเป็นส่วนที่ย้อนเข้าสู่ระบบด้วยการเรียกร้องสิ่งที่มีคุณค่า (value) และการให้การสนับสนุนแก่บทบาท และอำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองในการจัดสรรสิ่งที่มี

คุณค่านั้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงการปกป้องหรือการขจัดบทบาทและอำนาจหน้าที่  
ทางการเมืองอีกด้วย

การแสดงออกถึงความรู้สึกในหน้าที่พลเมือง ย่อมเป็นการแสดงออกถึงการปฏิบัติ  
หน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองโดยไม่ขาดคทกบกพร่อง ทั้งในสิทธิและหน้าที่ หาใช่การเรียก  
ร้องแต่สิทธิเสรีภาพ แต่พยายามหลีกเลี่ยงหน้าที่ ความรู้สึกในหน้าที่พลเมืองและการมี  
ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ย่อมจะทำให้ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจควม  
คุมอำนาจทางการเมือง และผู้ที่มีบทบาททางการเมือง โดยมีผู้มีอำนาจหน้าที่จำเป็นที่จะ  
ต้องตระหนักถึงภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ เพราะไม่เช่นนั้นแล้วประชาชนอาจก่อ  
ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอำนาจและบทบาททางการเมืองได้

แนวความคิดอุดมคติประชาธิปไตย จึงมักจะระบุว่า ทุกคนควรรีให้ความสนใจกับ  
การเมืองและเข้ามีส่วนร่วมด้วยจิตสำนึกดังกล่าวด้วย และการที่บุคคลจะเกิดความรู้สึกใน  
หน้าที่พลเมือง ย่อมจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมืองและบทบาทของตนใน  
ระบบการเมือง เนื้อหาของความรู้สึกในหน้าที่พลเมืองจึงเกี่ยวข้องกับความรู้ความ  
เข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมืองและบทบาทของตนเองในระบบการเมือง

ในทำนองเดียวกัน การที่บุคคลจะมีความรู้สึกในหน้าที่ของตนต่อเทศบาลมากน้อย  
เพียงใด ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับระดับของความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบาลและบทบาท  
ของตนต่อเทศบาลด้วย ความรู้สึกในหน้าที่พลเมืองของประชาชนที่มีต่อเทศบาล จึงเป็น  
ความรู้สึกที่ว่าตนควรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รวมทั้งการให้การสนับสนุนการ  
ดำเนินงานของเทศบาลด้วย

### ความไว้วางใจทางการเมือง

ความไว้วางใจทางการเมือง (political trust) เป็นความโน้มเอียงทาง  
การเมืองพื้นฐาน (basic political orientation) หรือทัศนภาพ (perception)  
ที่บุคคลมีต่อ กิจกรรมทางการเมือง อำนาจทางการเมือง ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองหรือ

ระบบการเมือง ทั้งหมด ในเชิงประเมินค่าว่าสิ่งนั้นหรือการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม มีเหตุผลเป็นความรู้สึกผูกพัน (attachment) ซึ่งแสดงออกในรูปของความชอบและการให้ความไว้วางใจ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธ์ 2526: 49)

ความไว้วางใจทางการเมืองจึงหมายถึง ความรู้สึกเชื่อมั่น (confidence) ว่าบุคคลสามารถพัฒนารัฐบาลและข้าราชการได้ บุคคลอาจมีความไว้วางใจทางการเมืองสูง ถ้าหากเขามองเห็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ดูแลชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎร (Massialas 1972: 4)

ความไว้วางใจทางการเมืองเป็นความรู้สึก (affective) หรือการประเมิน (evaluative) ขนาดของความไว้วางใจทางการเมืองนั้นเริ่มจากความไว้วางใจสูงสุด จนกระทั่งความระแวงสูงสุด (political cynicism) ดังนั้น ความระแวงสงสัย หรือความไม่ไว้วางใจทางการเมือง จึงหมายถึงระดับความรู้สึกในทางลบต่อรัฐบาลและเป็นความเชื่อที่ว่า รัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่หรือสร้างปัจจัยผลผลิตทางการเมืองมาตามที่บุคคลนั้นคาดหวัง

ตามแนวความคิดของเดวิด อีสตัน เกี่ยวกับการทำงานของระบบการเมือง ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่นำเข้าสู่ระบบ (input) อันประกอบด้วยสิ่งที่ต้องการหรือข้อเรียกร้อง (demand) และส่วนที่สนับสนุน (support) ถูกแปรเปลี่ยนโดยโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดสิ่งที้นำออกจากระบบ (out put) ได้แก่ข้อตัดสินใจหรือการกระทำ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ สายทิพย์ สุคติพันธ์ 2526: 49-50) สิ่งที่จะมีผลต่อความไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองนั้น อีสตันได้พิจารณาไปที่ความตึงเครียด (stress) ซึ่งส่วนหนึ่ง คือ ความตึงเครียดในส่วนที่เกิดจากข้อเรียกร้องเข้าสู่ระบบ (demand input stress) อันเนื่องมาจากการที่มีข้อเรียกร้องจากสมาชิกในระบบมากเกินไป จนระบบไม่สามารถรองรับได้และความตึงเครียด อันเกิดจากการลดลงของความสัมพันธ์ (stress from the input of support) ซึ่ง ได้แก่การที่สมาชิกของระบบถอนการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่ระบบ ไม่ว่าจะป็นระบบสนับสนุนต่อประชาคมทางการเมือง ต่อระบบการปกครอง และต่ออำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์นี้หมายถึง

เมือง ความสนับสนุนนี้ หมายความว่ารวมถึง ความรู้สึกไว้วางใจ (trust) ความมั่นใจ (confidence) หรือ ความรักใคร่พอใจซึ่งใกล้เคียงกับความรู้สึกไว้วางใจทางการเมืองนั่นเอง

ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ ระดับความไว้วางใจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นการวัดประเมินโอกาสและความเข้มของความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคม การที่กลุ่มซึ่งมีขนาดใหญ่พอประมาณ เกิดความไม่ไว้วางใจ และทำการเรียกร้อง รัฐบาลจะต้องพร้อมที่จะจัดการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีค่าในสังคม เสียใหม่ หรือปรับสถาบันเพื่อรองรับต่อแรงกดดันใหม่ที่ เกิดขึ้น ถ้าระบอบการเมืองนั้นมีความสามารถในการปรับตัวก็จะสามารถมีการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม หลีกเลี่ยงความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ แต่ถ้ากลุ่มที่มีความไม่พอใจอยู่นั้น ไม่ยอมรับในอำนาจของผู้นำทางการเมือง หรือสถาบันในระบบนั้น ไม่สามารถปรับตัวได้คือ ความขัดแย้งในสังคม และความสูญเสีย ความเป็นระเบียบในระบบการเมืองก็อาจเกิดขึ้นได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ สายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 92-93)

การที่ประชาชนจะสามารถสร้างข้อเรียกร้อง (demand) หรือให้การสนับสนุน (support) ซึ่งเป็นลักษณะของความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจข้างต้น ย่อมมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับความรู้ ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในรูปของข่าวสารทางการเมืองที่ประชาชนได้รับ กล่าวคือ บุคคลจะให้การสนับสนุนหรือสร้างข้อเรียกร้องมากน้อยเพียงใด ย่อมจะขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่อยู่ในรูปของข่าวสารทางการเมือง และนำมาพิจารณาว่าควรจะให้การสนับสนุนหรือควรที่จะสร้างข้อเรียกร้องต่อระบบการเมือง ความรู้สึกไว้วางใจต่อเทศบาลนี้จึงมีตั้งแต่ภาพรวมที่เป็นองค์กรเทศบาล ไปจนถึงผู้บริหาร พนักงาน เจ้าหน้าที่ การดำเนินงาน และกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล

#### ตัวการในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

ตัวการ (agents) ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองของสังคม ในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ

สื่อมวลชน และ ประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองจากการปฏิสัมพันธ์กับสถาบันการเมืองต่าง ๆ

**ครอบครัว** นับเป็นตัวการแรกที่ทำหน้าที่ในการเรียนรู้ทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูง และต่อเนื่องในระยะยาวทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น ในครอบครัวที่มีการพูดคุยถึงประเด็นต่าง ๆ ทางการเมือง ก็จะทำให้เกิดรูปแบบการเรียนรู้ทางการเมืองที่จะพัฒนาคนในครอบครัวให้มีความรู้สึก มีความสามารถทางการเมืองและมีความผูกพันกับหน้าที่ทางการเมือง

**สถาบันการศึกษา** จะทำให้บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับโลกการเมืองและบทบาททางการเมืองของตน ได้เรียนรู้ถึงสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในระบบการเมืองที่ชัดเจนมากกว่าการรับรู้ด้วยความรู้สึกทางอารมณ์แต่เพียงอย่างเดียว

**กลุ่มเพื่อน** บุคคลจะได้รับเอาทัศนคติและความคิดของเพื่อนเป็นของตน อาจเนื่องมาจากการยอมรับนับถือหรือความต้องการที่จะเหมือนเพื่อนในกลุ่ม กลุ่มเพื่อนนี้จะบีบบังคับในการเรียนรู้ทางการเมืองโดยกระตุ้นหรือลงใจ หรือกดดันให้สมาชิกมีทัศนคติและพฤติกรรมที่กลุ่มยอมรับอยู่

**กลุ่มอาชีพ** เป็นกลุ่มทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งผูกพันกันด้วยอาชีพการงาน เช่น สภภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้จะเป็นตัวการในการถ่ายทอดข่าวสารและความเชื่อถือ เมื่อบุคคลหนึ่งจัดตนเองเข้าร่วมกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็จะยอมรับบทบาทสถานของกลุ่มและจะมีการประเมินค่าสิ่งต่าง ๆ ในแนวทางเพื่อประโยชน์ของกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่ กลุ่มที่มีขนาดใหญ่มีความเหนียวแน่น และมีความจงรักภักดีสูง ก็จะมีบทบาทในการสร้างและปลูกฝังค่านิยมทางการเมืองแก่สมาชิกมากขึ้น

**สื่อมวลชน** ในสังคมสมัยใหม่ที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เป็นตัวแพร่กระจายข่าวสาร การเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข่าวสารนั้น ๆ ประกอบด้วย ค่านิยม ความเชื่อสำคัญ ๆ

ทางการเมือง สามารถสร้างความรู้ทางอารมณ์อันมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบทางการเมืองให้เกิดขึ้นภายในบุคคลได้ สามารถมีพฤติกรรมทางการเมืองตามความเชื่อและอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ๆ ได้

สถาบันทางการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง ปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อข้าราชการในระบบราชการ ตลอดจนการติดต่อกับผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในระดับต่าง ๆ มีผลต่อการเรียนรู้ทางการเมืองของบุคคล พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวการที่ทำให้ประชาชนได้มีความรอบรู้ เกี่ยวกับการเมือง ได้มีความสนใจทางการเมือง และทำให้ประชาชนทั่วไปยอมรับและเห็นด้วยกับทัศนคติ ค่านิยม และอุดมการณ์ของพรรคโดยทางตรงและทางอ้อม (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธ์, 2526: 20-23)

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ทางการเมือง ที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาทั้งหมด ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นกระบวนการการให้ความรู้และให้ประชาชนในระบบการเมืองได้เรียนรู้เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งจะทำให้บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติและความรู้สึกต่อระบบการเมืองและต่อบทบาทของตนในระบบการเมือง

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ประชาชนในระบบการเมืองก็จะถูกสร้างให้เกิดความโน้มเอียงในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรู้ (cognition) ความรู้สึก (affection) หรือการประเมินผล (evaluation) อันจะนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองนั้น ๆ

อัลมอนด์และเวอร์บา (Almond and Verba 1965: 3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองว่าความเป็นประชาธิปไตยหาได้อยู่ที่รูปแบบประชาธิปไตย เช่น การมีพรรคการเมือง มีรัฐสภา อันประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ยังไม่เพียงพอในการที่จะทำให้ประเทศหนึ่ง ๆ เป็นประชาธิปไตย แต่รูปแบบทางการเมืองของประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกันไปด้วย



ดังนั้น จึงชี้ให้เห็นว่า รูปแบบการเมืองการปกครองหนึ่ง ๆ ถ้าจะให้ดี มีเสถียรภาพ ประชาชนจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องและเชื่ออันวยต่อรูปแบบการเมืองการปกครองนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ทัศนคติ ความรู้สึก และการประเมินค่าทางการเมือง

แต่การที่วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลหนึ่ง ๆ จะเป็นอย่างไร เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในการก่อรูป (shape) ด้วย ทอด ธารงรักษา และแปลงรูป หรืออาจสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมาใหม่ โดยผ่านตัวการ (agents) ในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง โดยตัวการจะเป็นตัวถ่ายทอดสาระต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย ความเชื่อ ความรู้สึก ค่านิยม ตลอดจนอุดมการณ์ทางการเมืองไปยังปัจเจกบุคคล

ดังนั้น หากต้องการเปลี่ยนแปลง ก่อรูป หรือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมา ย่อมจะต้องอาศัยตัวการ (agents) ของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งได้แก่ครอบครัว โรงเรียน สถาบันทางการเมือง กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ และสื่อมวลชน

เกี่ยวกับตัวการ (agent) ของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองนี้ เมื่อนำแนวความคิดเกี่ยวกับการสื่อสาร\* มาพิจารณาโดยถือเสมือนว่า ตัวการของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองเป็นช่องทางในการส่งสารทางการเมือง จะพบว่า สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่องทางคือ ช่องทางที่เป็นสื่อระหว่างบุคคลและช่องทางที่เป็นสื่อมวลชน โดยช่องทางที่เป็นสื่อระหว่างบุคคล ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน สถาบันทางการเมือง กลุ่มอาชีพ

---

\* ช่องทางของการสื่อสาร สามารถแบ่งแยกได้เป็น ช่องทางที่เป็นสื่อระหว่างบุคคล (interpersonal) และช่องทางที่เป็นสื่อมวลชน โปรดดูรายละเอียดใน เสถียร เขมประดับ การสื่อสารและการพัฒนา (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 24-28.

การสื่อสารระหว่างบุคคลมักจะเกิดขึ้นในโอกาสที่เหมาะสม และอาจมีการนำ ทบทวนได้จน เกิดความสนใจแก่ผู้รับสารและแก้ไข จนเกิดความเข้าใจผิดพลาดให้น้อยที่สุด ข่าวสารหรือข้อมูลที่ส่งผ่านนั้นจะได้รับการปรับเปลี่ยน จะมีลักษณะ เรียกร้องความสนใจ (appeal) สอดคล้องกับแรงจูงใจ (motivation) และลักษณะธรรมชาติของผู้รับสาร ถ้าข้อมูลและสารที่ส่งผ่านไปนั้นได้รับการปฏิเสธ ผู้ส่งสารหรือผู้นำทางความคิดเห็นนั้นก็ สามารถชี้แจง ได้แย้งให้เหตุผลเพิ่มเติมได้ จึงว่าเป็นการสื่อสารที่ได้รับผลสะท้อนกลับมา ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ผู้ส่งสารยังสามารถอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและสถานภาพทาง สังคมของผู้ส่งสารก็จะทำให้มีการรับสารได้ดี (เสนห์ นนทะโชติ 2524: 11)

การสื่อสารมวลชน ได้แก่ หนังสือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ ภาพยนตร์ โทรทัศน์ ใน สังคมปัจจุบันมนุษย์ในสังคมต่างตกอยู่ภายใต้การแพร่กระจายของสื่อมวลชนเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และสื่อมวลชนซึ่งสามารถส่งสารไปยังผู้รับสารที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่อยู่กระจัดกระจายได้มาและมีศักยภาพของความมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้หรือการ เปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือช่วยการตัดสินใจของบุคคล (กมล สมวิเชียร 2516: 13)

ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองนั้น สื่อมวลชนถือว่าเป็นปัจจัยหรือตัวการ สำคัญของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (บุญเลิศ ชุกติติก 2520: 53) และนับว่ามี ศักยภาพสูงกว่าการสื่อสารรูปแบบอื่น เนื่องจากความกว้างขวาง (extensive) สามารถ เข้าถึงได้ทุกหนทุกแห่งของประเทศ ความรวดเร็ว (speed) ซึ่งเข้าถึงประชาชนจำนวนมากได้ในเวลาอันรวดเร็ว สามารถควบคุมได้ (controllability) ซึ่งง่ายต่อการวาง นโยบายพัฒนาที่จะใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือมากกว่าสิ่งอื่น ในการที่จะบรรลุการพัฒนาตาม วัตถุประสงค์ และยังมีศักยภาพของความประสิทธิภาพ (potential effectiveness) โดยสื่อมวลชนสามารถให้ความรู้ ซึ่งเป็นพลังมหาศาลที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการ พัฒนา (เสถียร เขยประดับ 2522: 1-2)

จากแนวความคิดข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะนำเอาสื่อมวลชน มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องเทศบาล เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า เท่าที่ผ่านมา เทศบาลยังไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นกลไก พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองการปกครอง ซึ่งโยนหาพื้นฐานของความไม่สำเร็จ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องเทศบาล ทำให้ไม่สามารถที่จะมีบทบาทในฐานะผู้เรียกร้องและสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



### สื่อมวลชนกับการให้การเรียนรู้ทางการเมือง

เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยถึงประสิทธิผลของการใช้หนังสือพิมพ์ในการเป็นตัวการให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมือง ผู้วิจัยจึงจะขอกล่าวในรายละเอียดเฉพาะสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์เป็นสำคัญ

สื่อมวลชนนับว่ามีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวการของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง เช่นเดียวกับครอบครัว โรงเรียน ฯลฯ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสื่อมวลชนในด้านการให้ความรู้ ข่าวสาร และช่วยในการตัดสินใจ จะพบว่าสื่อมวลชนช่วยให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง พัฒนาความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง

สื่อมวลชนในระบบประชาธิปไตยมีหน้าที่สำคัญ เรียกว่า "การกำหนดวาระ" (agenda-setting) ซึ่งตามศัพท์ หมายถึง วาระในการประชุมต่าง ๆ ซึ่งกำหนดเอาไว้ตามลำดับความสำคัญหรือความเหมาะสมของประเด็น เรื่องราวที่ เกี่ยวข้องโดยทั่วไปในด้านการสื่อสารทางการเมือง ถือว่าสื่อมวลชนทั้งหลายเป็นผู้กำหนด (set) วาระการประชุม (agenda) เกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นหัวข้อทางการเมืองเอาไว้ ประชาชนผู้รับข่าวสารเปรียบเสมือนผู้เข้าร่วมการประชุม จึงย่อมจะรับทราบหรือภาระหนักถึงปัญหาหรือประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวาระนั้น ผลที่ตามมาก็คือประชาชนจะคิดและปฏิบัติตามวาระที่สื่อมวลชนกำหนดไว้ เช่นเดียวกับการประชุมทั่วไป (บุญเลิศ สุภคิลก 2521: 31-32)

ดังนั้น ระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กับการเลือกเสนอข่าวสารหัวข้อต่าง ๆ ในสื่อมวลชน ยิ่งสื่อมวลชนเสนอข่าว

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาภาคทำใจ ประชาชนผู้รับสารก็จะรับรู้หรือตระหนักถึงความสำคัญ  
ของประเด็นนั้น ๆ มากยิ่งขึ้นไปด้วย ถ้าพิจารณาในแง่ของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย  
หากสื่อมวลชนเสนอประเด็นปัญหาทางด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย มากทำใจ  
โอกาสที่ประชาชนจะรับทราบถึงเนื้อหาสาระของการปกครองในระบบนี้ ก็จะมีมากขึ้น  
ระดับความรู้ความเข้าใจต่อระบบประชาธิปไตย ก็จะเพิ่มพูนขึ้น ในระบบความคิดของ  
ประชาชน

ในทำนองเดียวกัน หากสื่อมวลชนได้เสนอประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปกครอง  
ท้องถิ่นในรูปแบบภาคทำใจ โอกาสที่ประชาชนจะรับทราบถึงเนื้อหาสาระของการปก  
ครองในระบบนี้ก็จะเพิ่มขึ้น ระดับความรู้ความเข้าใจต่อเทศบาลก็จะเพิ่มพูนขึ้นในระบบ  
ความคิดของประชาชนไปด้วย ประกอบกับความมีศักยภาพสูงของสื่อมวลชนในด้าน  
ความกว้างขวาง (extensive) สามารถเข้าถึงได้ทุกหนทุกแห่งของประเทศ ความรวดเร็ว  
ซึ่งเข้าถึงประชาชนจำนวนมากได้ในเวลาอันรวดเร็ว สามารถควบคุมได้ ซึ่งง่ายต่อ  
การวางแผนพัฒนาที่จะใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือมากกว่าสิ่งอื่น และยังมีศักยภาพของ  
ความมีประสิทธิภาพ (potential effectiveness) ในการให้ความรู้ ย่อมจะทำให้สื่อ  
มวลชนเป็นตัวการสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองนี้ดำเนินไป และก่อให้เกิด  
เกิดการพัฒนากองเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย

### หนังสือพิมพ์

คำจำกัดความของหนังสือพิมพ์ อาจกล่าวได้หลายแง่อย่างกว้างขวางตามทัศนะ  
และความเข้าใจของบุคคลหนึ่ง อาจมีความเข้าใจในความหมายของหนังสือพิมพ์อย่างหนึ่ง  
แต่อีกหลายคนไม่เห็นด้วยก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทำให้คำจำกัดความที่เหมาะสม คำจำกัด  
ความของหนังสือพิมพ์มีผู้ให้ความเห็นและทัศนะไว้อย่างหลายอย่าง เช่น

อีริค เฮดจิน (Eric Hedgin อ้างถึงใน วิฑูรย์ วิริยะพันธุ์ 2504: 35-36)  
แห่งหนังสือพิมพ์ Times Magazine ให้คำจำกัดความไว้ว่า "หนังสือพิมพ์นั้นถือว่าเป็น  
เครื่องมือการสำรวจและการให้ความเข้าใจจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยการแจ้งข่าวที่

แน่นอน และเป็นจริงให้ประชาชนทราบ บางครั้งความจริงอาจต้องใช้เวลาในการเปิดเผย แต่เมื่อใดที่เปิดเผยไปแล้วก็ต้องเป็นความจริงที่แน่นอน

คาร์เตอร์ วี. กู๊ด (Carter V. Good 1956: 637) ให้ความหมายหนังสือพิมพ์ว่า คือ สิ่งตีพิมพ์ ออกตามรายเวลาที่กำหนดติดต่อกันไปเป็นลำดับ มีลักษณะเป็นกระดาษขนาดใหญ่จำนวนหลายแผ่นพับได้ จุดมุ่งหมายเพื่อเสนอข่าวสารและสิ่งที่น่าสนใจทั่วไปตามปกติกำหนดออกมาเป็นวัน รายสัปดาห์ แต่ถ้าเพื่อการศึกษาก็จะบอกเป็นรายปักษ์หรือรายเดือนก็ได้

หนังสือพิมพ์คือ หนังสือพิมพ์นอกวามหมายรวมถึงแต่หนังสือข่าวฉบับย่อย ๆ ทั่วด้วยฝีมือของคนเพียง 2-3 คน ไปถึงหนังสือพิมพ์ระดับชาติที่ออกในเมืองใหญ่ ๆ มีคนงานเป็นร้อยเป็นพันคน หนังสือพิมพ์อาจจะออกเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รายปักษ์ หรือรายเดือนได้ หนังสือพิมพ์ประกอบด้วยตัวพิมพ์ หมึกพิมพ์ และกระดาษพิมพ์ (สุภัทญา ตีรวนิช 2520: 1)

ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของหนังสือพิมพ์ไว้ว่า "หนังสือพิมพ์" หมายถึงสิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่าย เช่น เดียวกันและออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับ เรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกัน หรือไม่ก็ตาม

จากคำนิยามของหนังสือพิมพ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความหมายของคำว่า "หนังสือพิมพ์" ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติความเห็นของบุคคลผู้นั้น เมื่อได้อ่านคำนิยามของหนังสือพิมพ์ของแต่ละบุคคลดังกล่าวนี้แล้ว พอจะสรุปความหมายของคำว่า "หนังสือพิมพ์" ได้ดังนี้

หนังสือพิมพ์ คือ สิ่งตีพิมพ์ที่ออกตามระยะเวลาที่กำหนดติดต่อกันไปเป็นลำดับ รวบรวมและบรรจุไว้ด้วยข่าว บทวิจารณ์ ภาพข่าว ภาพล้อ และสารคดีต่าง ๆ รวมทั้งสารคดีเกี่ยวกับข่าว หนังสือพิมพ์อาจจะออกเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รายปักษ์ หรือรายเดือนก็ได้

### วัตถุประสงค์และหน้าที่ของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้ คือ

1. เพื่อแจ้งข่าวเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของโลก ให้ผู้อื่นทราบ
2. เพื่อให้ความเข้าใจ หนังสือพิมพ์จะต้องติดตามเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้เห็นว่าประชาชนต้องการทราบ หนังสือพิมพ์จะนำเหตุการณ์หรือเรื่องราวนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบ โดยแจ่มชัดและทำให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง
3. เพื่อให้คำแนะนำในเรื่องที่คาดว่าประชาชนประสงค์ใคร่จะทราบหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เห็นควรแนะนำให้ประชาชนทราบ
4. ให้ความเพลิดเพลิน เพื่อให้ผู้อ่านเกิดอารมณ์สนุกสนานในเรื่องและรสของเรื่องที่หนังสือพิมพ์นำมาลง (วิฑูรย์ วิริยะพันธุ์ 2504: 48)

### คุณลักษณะของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์มีลักษณะในตัวของมันเองแฝงไว้ ซึ่งความพิเศษหลายประการในที่นี้จะขอกล่าวโดยสรุปดังนี้

1. หนังสือพิมพ์ เป็นสิ่งที่มีราคาถูก ในบรรดาสื่อมวลชนทั้งหลายในปัจจุบันหนังสือพิมพ์ เป็นสื่อมวลชนที่มีราคาถูกที่สุด
2. หนังสือพิมพ์เป็นที่แพร่หลายทั่วไปหาซื้อได้ง่าย เพราะว่าการที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำ และอีกประการหนึ่งก็คือ วิทย์ โทรทัศน์ เป็นสื่อที่ต้องใช้ไฟฟ้าประกอบ
3. หนังสือพิมพ์นั้นเมื่อซื้อมาแล้วจะอ่านเมื่อใดก็ได้ตามแต่อารมณ์ เรื่องที่ลงในหนังสือพิมพ์มีหลายรส
4. หนังสือพิมพ์นั้น เสนอภาพและข่าว เรื่องราวที่สามารถเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานได้คงสภาพนาน เมื่อประสงค์อ่านหรืออ้างอิงก็สามารถทำได้
5. หนังสือพิมพ์ให้ข่าวสารและรายละเอียดได้ลึกซึ้งมากกว่าวิทย์ โทรทัศน์ (รำลึก กุลสมบูรณ์ 2521: 103)

6. หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่แตกต่างไปจากสิ่งพิมพ์ประเภทอื่น ข่าวสารต่าง ๆ เป็นเรื่องใหม่ที่น่าสนใจ ชักจูงให้อยากอ่าน อ่านแล้วเกิดความรู้และเข้าใจเหตุการณ์ต่าง ๆ มีข้อมูลในการตัดสินใจบางกรณี ทำให้มองเหตุการณ์ต่าง ๆ ด้วยทัศนระอันกว้างและพัฒนาความรู้สึกรู้สึกนึกคิดเป็นอย่างดี (บำรุงสุข สีหลำโพ 2520: 8)

เมื่อเปรียบเทียบหนังสือพิมพ์กับสื่อมวลชน ประเภทอิเล็กทรอนิกส์ ในด้านการเสนอข่าวหรือเรื่องราวต่าง ๆ แล้ว พบว่าหนังสือพิมพ์มีข้อได้เปรียบดังนี้ คือ

1. ด้านความเชื่อถือได้ (reliability) คนเรานั้นจะมั่นใจในสิ่งที่ได้อ่านมากกว่าสิ่งที่ได้ยินและแม้ว่าโทรทัศน์จะทำให้เราเห็นภาพก็จริง แต่เป็นการเห็นภาพเพียงแวบเดียว หนังสือพิมพ์จึงให้ความมั่นใจต่อผู้รับข่าวสารในประการนี้มากกว่าสื่อมวลชนประเภทอื่น
2. ด้านความสมบูรณ์ (completeness) หนังสือพิมพ์ย่อมให้รายละเอียดของข่าวสารได้มากกว่าวิทยุหรือโทรทัศน์
3. ด้านอ้างอิง (referability) ผู้อ่านหนังสือพิมพ์สามารถกลับไปอ่านเรื่องราวที่ได้อ่านแล้วอีกกี่ครั้งก็ได้ และอ่านในเวลาใดก็ได้ ส่วนวิทยุและโทรทัศน์นั้น ผู้ฟังและผู้ชมจะต้องไม่พลาดเวลาออกอากาศ
4. ด้านการย้ำ (repetition) หนังสือพิมพ์อาจลงข่าวเดียวกันติดต่อกันหลายวันและทุกครั้งก็มีรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งอาจจะน่าเบื่อสำหรับผู้รู้ แต่เป็นการกระตุ้นมวลชนให้เกิดการตื่นตัวเกิดอารมณ์ร่วม มีการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี และช่วยเผยแพร่ข้อ ๆ กันไป วิทยุอาจรายงานข่าวซ้ำกันได้ก็จริง แต่มีโอกาสน้อยที่จะเติมรายละเอียด ส่วนโทรทัศน์มีโอกาสเสนอข่าวซึ่งน้อยกว่าวิทยุ และมีโอกาสขยายความได้น้อยกว่าหนังสือพิมพ์ (Read 1972: 125-126)

### บทบาทโดยทั่วไปของหนังสือพิมพ์

ปัจจุบันหนังสือพิมพ์มีบทบาทด้านต่าง ๆ อุดมมากในสังคม กล่าวคือ

1. ทำหน้าที่แถลงการณ์โดยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน เตือนประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ของพลเมืองดี กระตุ้นความสนใจของประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมของสาธารณชน
2. ให้สาระข่าวสารโดยให้รายละเอียด ซึ่งเป็นภาพที่ได้ อาจเป็นภาพของบุคคล กลุ่มคน ทิวทัศน์ แผนที่ แผนที่ แผนที่ เหล่านี้ย่อมทำให้ข่าวสารเป็นที่เข้าใจและเพิ่มความหมายมากขึ้น
3. อิทธิพลสาธารณมติ(public opinion) หนังสือพิมพ์มักจะเฝ้าให้ประชาชนเขียนแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวที่กำลังเป็นที่สนใจทั่วไปในชุมชนมาลงหนังสือพิมพ์ แล้วจะมีฝ่ายที่เขียนตอบ ผู้อ่านย่อมจะได้รับความคิดเห็นทั้งสองฝ่าย
4. เป็นผู้ส่งเสริมที่สำคัญ เช่น - โฆษณาชุมชนของตนต่อโลกภายนอก และชี้ให้ประชาชนเห็นถึงข้อบกพร่อง และข้อควรแก้ไขของชุมชน แม้แต่การโฆษณาทางการเมือง หนังสือพิมพ์ก็เป็นพลังอย่างหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อสนับสนุนการผลิตทางอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพและได้ผลที่ดีราคาถูกลง (Rucker and Williams 1976: 566)

จะเห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่ง ที่สามารถให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยการเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ (ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนดวาระตามที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชน ในการให้การรู้ทางการเมือง) ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามเสนอเหตุการณ์ทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง การกระตุ้นความสนใจของประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองหรือแม้กระทั่งการชี้ให้เห็นข้อดีและค่านิยมแก่ประชาชน เกี่ยวกับเมือง เป็นต้น



### บทบาทหนังสือพิมพ์ในการให้การเรี ยนรู้ทางการเมือง

บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการให้การเรี ยนรู้ทางการเมืองนี้ นับเป็นบทบาทสำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาและการเมืองการปกครองอยู่ในระดับต่ำมีค่านิยมและทัศนคติเก่า ๆ ทำให้ไม่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับระบบการเมืองสมัยใหม่ได้ หนังสือพิมพ์จะช่วยทำลายช่องว่างดังกล่าวได้ประดุจสะพานเชื่อมโลกเก่าและโลกใหม่ โดยการเสนอข่าวความเคลื่อนไหวของสังคม รวมทั้งการเสนอบทความและสารคดี อธิบายให้ประชาชนได้ตระหนักและเข้าใจถึงระบบการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ทำให้ประชาชนรู้จักพัฒนาตัวให้เข้ากับระบบการเมืองแบบใหม่ เข้าใจการกระทำและให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เรี ยนรู้หน้าที่ของตนในฐานะสมาชิกหน่วยหนึ่งของสังคม มีผลให้การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีทางเป็นไปได้ บทบาทของหนังสือพิมพ์ในแง่การให้การเรี ยนรู้ทางการเมืองสามารถแบ่งออกเป็นหัวข้อดังนี้

1. การลงข่าวทางการเมือง
2. การเสนอบทความและสารคดีทางการเมือง ซึ่งมุ่งในทางให้ความรู้
3. การเสนอบทความและสารคดีทางการเมือง ซึ่งมุ่งในทางแสดงความคิดเห็น

#### **การลงข่าวการเมือง**

การลงข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของรัฐบาลหรือนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จัดเป็นการให้การเรี ยนรู้ทางการเมืองโดยทางอ้อม โดยเฉพาะถ้าลงข่าวในเชิงที่จะให้ข่าวสารข้อมูลอย่างละเอียดถูกต้อง เช่น การเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข่าวการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนั้น การลงข่าวเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของบุคคลสำคัญในทางการเมืองหรือรัฐบาล ยังช่วยให้ผู้อ่านเรี ยนรู้กลไกทางการเมืองอย่างจริงจังมากขึ้นซึ่งอาจมีผลในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเก่า ๆ ของผู้อ่านด้วย เช่น การลงข่าวเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่งของผู้นำทางการเมือง เพื่อรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น หรือเนื่อง

จาก เกิดความแตกแยกในรัฐบาล ย่อมสร้างความคิดทางการเมืองแก่ประชาชนตามวิถีทางของระบอบการปกครอง ทำให้ผู้อ่านได้ เรียนรู้เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการเมืองในระบอบใหม่

นอกจากข่าวความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในแล้ว ข่าวการเมืองต่างประเทศก็มีส่วนให้การ เรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้อีกด้วย เพราะเป็นการ เรียนรู้จาก ประสบการณ์ของประเทศอื่น การที่หนังสือพิมพ์มีการติดตามข่าวต่างประเทศที่สำคัญนำมาลงอย่างสม่ำเสมอ สมอลจะมีผลช่วยให้ประชาชนได้ เรียนรู้เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปเปรียบเทียบประเทศของตน อันมีผลทำให้โลกทัศน์ทางการเมืองของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปกว้างขวางยิ่งขึ้น

### การเสนอทศความและสารคดีทางการเมืองซึ่งมุ่งในทางให้ความรู้

บทบาทของหนังสือพิมพ์ในฐานะผู้ให้ความรู้ทางการเมืองในแง่ที่แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. การเสนอทศความและสารคดี ซึ่งให้ความรู้ทางการเมืองทางทฤษฎี โดย เหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนามีการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำ ไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับระบอบการปกครองมากนัก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ที่จะเป็นผู้ให้คำอธิบายทฤษฎีทางการเมืองและศัพท์ทางการเมืองใหม่ ๆ โดยประโยคและถ้อยคำง่าย ๆ ซึ่งอาจใช้วิธีการให้ความรู้ในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ หรือมีจะเน้นก็อาจนำทฤษฎีและแนวความคิดทางการเมืองของนักปราชญ์บางท่าน มาลงโดยตรง

2. การเสนอทศความซึ่งให้ความรู้ทางการเมืองตามเหตุการณ์ทางการเมืองซึ่ง จะให้ความรู้แก่ประชาชนให้ทันกับเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของเหตุการณ์และกลไกทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความสนใจ และความรู้สึกต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินเหตุการณ์ทางการเมืองนั้น ๆ ด้วย เช่น เมื่อจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนังสือพิมพ์ก็อาจจะอธิบายให้ประชาชนได้เห็นถึงระเบียบและวิธีการของการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจ

ในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น หรืออาจชี้แจงให้ประชาชนได้เข้าใจถึงความสำคัญในการการท่าตามหน้าที่ และใช้สิทธิของเขาในการเลือกตั้ง เป็นต้น

3. การเสนอทศความหรือสารคดีที่ให้ความรู้ทางการเมืองต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่น่ายกร่องหรือสมควรถจะเป็นแบบอย่างให้บุคคลได้ปฏิบัติตาม เช่น การลงบทความเกี่ยวกับประวัติและการดำเนินงานของบทบาท คานธี ที่ชี้ให้เห็นถึงการเสียสละเพื่อประเทศชาติ เป็นต้น

### การเสนอทศความและสารคดีทางการเมืองซึ่งมุ่งในทางแสดงความคิดเห็น

เป็นการเสนอทศความเชิงเสนอความเห็น แต่ก็อาจเป็นบทความและสารคดีที่มีพื้นฐานทางวิชาการ และประกอบไปด้วยเหตุผล การให้ความรู้ทางการเมืองในแง่ของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์นี้มักจะเป็นไปอย่างกว้าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของเหตุการณ์ หรือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น การลงบทความวิเคราะห์ปัญหาทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยกับคณาธิปไตยแบบไทยจะดี และเหมาะสมกว่ากัน เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี (พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม 2520: 121-134)

จะเห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์สามารถมีบทบาทในการสร้างความโน้มเอียงทางการเมืองของผู้อ่านอย่างมาก โดยหนังสือพิมพ์สามารถยั่วและชักนำให้ผู้อ่านได้ครุ่นคิดถึงสิ่งที่หนังสือพิมพ์เห็นว่าสำคัญ ซึ่งในบางครั้งผู้อ่านจะเชื่อหรือมีความรู้สึกเห็นคล้อยตามไปกับบทความนั้น ๆ หรือบางครั้งอาจไม่เห็นด้วยกับทัศนคติหรือเนื้อหา แต่ไม่ว่าผู้อ่านจะมีปฏิกิริยาอย่างไรต่อสิ่งที่ตนอ่านหนังสือพิมพ์เป็นผู้ช่วยกระตุ้นให้บุคคลนั้นมีความตื่นตัวทางปัญญา ถ้าหนังสือพิมพ์เสนอสิ่งที่เป็นปัญหาสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจ ผู้อ่านก็มีความตื่นตัวในเรื่องนั้น ๆ ตามไปด้วย ฉะนั้นหนังสือพิมพ์จึงสามารถที่จะเป็นผู้ปลูกฝังและให้การเรียนรู้ทางการเมืองที่

สำคัญอย่างยิ่ง (ฉลองศักดิ์ เขียววิชัย,\* ใน ลีลิต ธีรเวคิน, บรรณาธิการ, 2519: 127-162)

จากกรอบทฤษฎีและแนวความคิดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะมีการนำสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติที่ดีต่อเทศบาล เพื่อยกระดับให้เทศบาลสามารถเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ เพราะเท่าที่ผ่านมา จากงานวิจัยต่าง ๆ มักพบเสมอว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องเทศบาลในระดับต่ำ ซึ่งการที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจน้อย ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เมินใจต่อเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกสรรขลงเทศบาล หรือการให้ความร่วมมือในลักษณะอื่น อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำเทศบาลมาเป็นกลไกในการพัฒนา

การศึกษาวิจัย ซึ่งทดลองถึงประสิทธิผลของการใช้หนังสือพิมพ์เป็นตัวการให้การเรียนรู้ทางการเมือง เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล จึงเป็นความพยายามของผู้วิจัยที่ตระหนักถึงปัญหาความล้มเหลวของเทศบาล และจำเป็นต้องแก้ไข พัฒนาความเข้าใจของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบการเมืองการปกครองทุกรูปแบบ.

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิหน้าที่ของคนที่มีต่อเทศบาล หรือวิธีการดำเนินงานของเทศบาล ย่อมจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้า (input) สู่เทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เทศบาลสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าข้างต้นได้

---

\*ฉลองศักดิ์ เห็นว่าถ้าสื่อมวลชนดีเยี่ยมแล้ว มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนในสายสังคมศาสตร์ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ แทบจะไม่มี ความจำเป็นเลย เพราะการสอนส่วนใหญ่เป็นการสอนตามตำรา ดังนั้นการสอนโดยทางสื่อมวลชนจะมีประโยชน์กว่า, หน้า 140.

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับผลการให้การเรียนรู้ทางการเมืองนี้ มีข้อสังเกตทางสังคมวิทยาในเรื่องการเรียนรู้ทางสังคม ซึ่งพอจะนำมาประยุกต์เกี่ยวกับการให้การเรียนรู้ทางการเมืองได้ดังนี้ คือ การให้การเรียนรู้ทางการเมืองนี้ หากทำได้สำเร็จแล้ว จะกลายเป็นการสร้าง "คนมาตรฐาน" ที่ยึดถือข้อตรงต่อระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองไปหมดทุกอย่าง จนไม่มีความรู้สึกนึกคิดที่เป็นสิ่งเฉพาะของตนและหรือข้อสังเกตนี้อาจตอบได้ว่าไม่เป็นดังนั้นทุกรายไป เพราะเหตุผลดังนี้

1. การให้การเรียนรู้ทางการเมืองในระบบการเมืองนั้นไม่ใช่กระทำได้รับรับเป็นเนื้อเดียวกันตลอดไป จนบุคคลกลายเป็นภาพพิมพ์ของระเบียบอย่างเดียวกันหมด ทั้งนี้เพราะในชีวิตของแต่ละคนย่อมได้รับการเรียนรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองจากตัวการต่าง ๆ ในวาระต่าง ๆ กันอีกด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดแย้งในระบบคุณค่า ทำให้บุคคลต้องเลือกเอาเองว่าจะมีค่านิยมอะไร

2. การให้การเรียนรู้ทางการเมืองนั้น ย่อมให้ผลแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล เพราะความสามารถและธรรมชาติของแต่ละคนที่รับเอาการเรียนรู้นั้นไว้ได้ไม่เท่ากัน ยิ่งกว่านั้นเมื่อรับไว้แล้ว ก็ยังอาจมีการตีความแตกต่างกันออกไป แม้ว่ากฎระเบียบทางการเมืองที่วางไว้จะเป็นอันเดียวกันก็ตาม (พิทยา สายพู 2524: 102-103)

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในส่วนนี้จะเป็นการบรรยายถึงเนื้อหาของ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ในแง่มุมของความหมาย หลักการ วัตถุประสงค์ ความจำเป็น และกล่าวถึงเทศบาลของไทยเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของเทศบาล สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในส่วนนี้มีความสำคัญในการนำมาเป็นกรอบและหลักเกณฑ์ในการเขียนบทความ เพื่อนำเสนอในหน้าหนังสือพิมพ์

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ก็น่าจะได้พิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อน การจัดระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้มีการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม และจิตวิทยา แต่โดยทั่วไปแล้ว สามารถสรุปลักษณะสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ 3 ลักษณะ คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง หลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลางชั้นได้แก่ กระทรวง ทบวงกรม เมืองต่าง ๆ ของรัฐ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดอาณาเขตของรัฐ กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองและรักษาไว้ ซึ่งเอกภาพในการปกครองของรัฐ (ประยูร กาญจนกุล 2491: 177-201) การรวมอำนาจดังกล่าวนี้อาจจำแนกคุณลักษณะได้ดังนี้ (สมพงศ์ เกษมสิน 2516: 83)

1.1 รวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินการบังคับบัญชาเป็นไปโดยลืทธิซาดและทันทั่วทั้งในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับ เป็นการให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในให้ได้ผลดี

1.2 รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ที่สำคัญได้แก่อำนาจในด้านการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และด้านควบคุมการบริหาร

1.3 ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หลักสำคัญการรวมอำนาจอยู่ที่การติดต่อสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชา ต้องมีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน (สมพงศ์ เกษมสิน 2518: 83)

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง ในระยะที่ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นทุกวิถีทาง เช่นปัจจุบันนี้ การรวมอำนาจปกครองจะเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของความล่าช้า เพราะระเบียบแบบแผนต่าง ๆ กำหนดให้ส่วนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการได้ ต้องรอการสั่งการจากเบื้องบน อุปสรรคอีกประการหนึ่ง ได้แก่

ปริมาณของงานหรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องบริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การปกครองแบบรวมอำนาจไว้ส่วนกลางไม้อาจจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้มีการนำหลักการแบ่งอำนาจปกครองมาใช้ โดยการมอบอำนาจในการวินิจฉัย และบริการราชการบางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง (ประยูร กาญจนกุล 2522: 140)

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดหาราชการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

3.1 มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึงจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

3.2 องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy) หรือกำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคือ อำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มากเกินไปจนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น อาจเข้าร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าปฏิบัติหน้าที่ในองค์การท้องถิ่น สนใจเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรืออาจถึงขนาดสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การท้องถิ่นก็ได้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 5)

การกระจายอำนาจมือ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ (धानฎ ฎวฎรณ 2503: 8; ปรหฎด หงษทอญคฎ 2523: 5)

จากหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ประเทศต่าง ๆ มักนำไปใช้ผสมกันไป ทั้งหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ จะใช้หลักการกระจายอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเลยก็ย่อมจะเป็นการทำลายเอกภาพของรัฐไป สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวก็เป็นการนำหลักการการจัดระเบียบบริหารดังกล่าวมาใช้ ประกอบกันไปเช่นกัน โดยใช้หลักการรวมอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและหลักการกระจายอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จากการพิจารณาถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าว การปกครองท้องถิ่น ย่อมเป็นการจัดระเบียบบริหารในลักษณะของการกระจายอำนาจตามอาณาเขตอันเป็นหลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไก และกระบวนการการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาล



กลางมาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูก  
เป้าหมาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 6)

การจัดการปกครองท้องถิ่น หรือการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของ  
ไทยนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งถือว่าเป็น  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างหนึ่ง ได้กำหนดให้มีการ  
การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล  
สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลง  
วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499  
เสีย หลังจากนั้นในปี 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุง  
เทพฯ มีฐานะเป็นราชการบริการส่วนท้องถิ่นนครหลวง และนอกจากนั้นเมื่อปี 2521 ได้มี  
การจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 176)  
สรุปแล้ว การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันจึงมีอยู่ด้วยกัน 5 รูป  
แบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

### ความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

#### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้กล่าวถึงกันไว้มากมาย แต่ละความ  
หมายมักจะมีหลักการที่สำคัญไม่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

วิลเลียม เอ. รอบสัน (Robson 1953: 574) ให้นิยาม คำว่า "การปก  
ครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy)  
ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะคงไม่มากจนมีผลกระทบ  
กระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจ  
อธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่

จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (Holloway 1951: 398) กล่าวว่า "องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอำนาจเขตแน่นอน มีประชากรตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"

ดาเนียล วิท (Wit 1961: 1-2) ได้ให้นิยาม "การปกครองท้องถิ่น" ว่า หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วย การปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของ ประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ (ใน อมร รักษาสิทธิ์ และชิตติยา กรรณสูตร, บรรณาธิการ, 2515: 113) นักการเมืองและนักบริหารของไทยคนหนึ่ง ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล (2517 : 19) ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่แน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม

### หลักการของการปกครองท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, 2515: 53)

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชนและท้องถิ่น ได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้วภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันนั้นได้แก่อำนาจอธิปไตยซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือ ความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanance) ใช้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)\*

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

\* รายละเอียดใน จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิเคราะห์ แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 246-247.

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือการมองว่าเทศบาลมีคุณค่าของประชาชนแต่ละคน การเข้ามามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่น การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่น หรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางนี้ได้หมายความว่าประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครอง และร่วมบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัตินั้นหมายความว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้งผู้แทนของ ประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็จะเสมือนว่าการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่ลักษณะทางอ้อม (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 10-12)

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครอง หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวคิดไว้ว่า ในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้นจะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองผสมกันไป โดยการใช้หลักการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากกว่ากันเพียงนั้น ย่อมสุดแต่เหตุการณ์ และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิ เช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองก็ควรจะใช้เวลาปกติมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจและไม่มีการรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุม เมื่อไม่มีอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ (ชานาญ มุขบูรณ์)

2503: 3) หลักการในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้นมาผันแปรหรือยืดหยุ่นดังกล่าวนี้เองที่ทำให้รัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่าเป็นการตีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจ หรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่ง ที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปฉันท์ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง

### วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักการสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนโดยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของการปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงขบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง คำบังคับบัญชาจากเบื้องบน ดังนั้นในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจอิสระตามสมควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง หลักการดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้ประชาชนได้มีการมองเห็นความสำคัญของตนที่มีต่อท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น และเกิดความรู้สึกผูกพันที่จะร่วมหาทางแก้ไขปัญหานั้นให้ด้วย

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีความรวดเร็วมากขึ้นในแง่ของการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายนั้น

มีหลักอยู่ว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลกลางย่อมจะไม่สามารถให้บริการ หรือแก้ปัญหาแก่ท้องถิ่นนั้น ส่วนในแง่ของการให้บริการได้รวดเร็วขึ้นนั้น เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เข้าใจถึงปัญหา สามารถร่วมมือกันตัดสินใจและดำเนินการได้ทันที หรือเกิดความรวดเร็วได้มากกว่า การดำเนินการโดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของระบอบราชการหรือรัฐบาลกลาง

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในประเทศมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นที่ประชาชนในทุกส่วนของประเทศจะต้องร่วมมือกันตัดสินใจต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้เพราะภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็มีปริมาณมากมายอยู่แล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว (ประสิทธิ์ หงษ์ทองคำ 2523: 13-17)

จากความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือเป็นการปกครองที่จะต้องมีประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นหลักใหญ่ ฉะนั้น หากสามารถพัฒนาระดับความรู้ความเข้าใจ และทำให้ประชาชนมองเห็นคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการอันนี้ได้มากเท่าไร ก็ยิ่งจะเป็นการพัฒนาในระดับความสามารถในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของประชาชนได้มากขึ้นเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นจึงนับเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเอง อันเป็นการฝึกประชาธิปไตยโดยรูปสภาท้องถิ่น ก่อนก้าวไปสู่การปกครองในระดับชาติ (โบรินทร์พานิชพันธ์, อ้างถึงใน บทความเกี่ยวกับการปกครอง 2518: 8)

## ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

เมื่อบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น ประชาชนมีจำนวนมากขึ้นและได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถสูงขึ้น การกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ลำพังรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ไปปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเองในแต่ละท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามกำลังความรู้ ความสามารถของประชาชน และตามฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นสำคัญ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 1)

การนำเอาหลักการกระจายอำนาจปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นมาใช้ ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้ และถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ มีความสามารถในการตัดสินใจ มีทรัพยากรพอเพียงที่จะนำไปใช้และมีความสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มากเพียงใด ก็ย่อมหมายความว่า ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้นเพียงนั้น และก็ย่อมหมายความว่ามีส่วนในการพัฒนาประเทศด้วย

สำหรับความจำเป็นในการมีการปกครองท้องถิ่น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. หน่วยการบริหารการปกครองในท้องถิ่น สามารถจัดบริการต่าง ๆ และบริหารงานได้อย่างรวดเร็ว ทำการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ฉับพลันไม่ต้องสอบถามและขออนุมัติจากส่วนกลางให้เสียเวลา ดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชน ถ้าเป็นการปกครองแบบมีตัวแทนของประชาชน เข้ามารับบริหารงานก็ย่อมกระทำการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึกฝนให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารและการเมือง ช่วยให้ประชาชนได้คุ้นเคย และมีความรู้ความชำนาญในการใช้สิทธิหน้าที่ของพลเมืองในระบบการปกครอง

แบบประชาธิปไตย โดยเป็นพื้นฐานความรู้ที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป

3. การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ผู้นำในระดับนี้มีความสันติชัดเจน อันจะเป็นพื้นฐานที่จะไต่ขึ้นไปสู่นักการเมืองในระดับชาติ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในรูปที่มีการเลือกตั้งจึงเป็นเวทีสำหรับฝึกฝนผู้นำทางการเมือง และถือว่าเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาทางการเมืองด้วย เหมือนกับการสอนให้ประชาชนได้เข้าใจอุดมการณ์ กลไก และวิธีการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

4. หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยตรง และสามารถนำเอาเงินที่ได้จากภาษีนั้นไปใช้ได้ทันที จึงน่าจะสามารเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้เห็นและติดตามการใช้เงินดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ และสามารถส่งเสริมเรียกร้องให้ประชาชนสนใจและติดตามว่าเงินที่เขาเสียภาษีให้ นั้น ผู้แทนของเขาจะไปใช้ทำอะไรบ้าง ทำอย่างไรและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเท่าใด เป็นต้น

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่สามารถบริหารงานอันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไม่ว่างานนั้นจะเป็นงานประจำที่ต้องบริการแก่ประชาชนตามปกติ และงานพัฒนาก็ตาม ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการสร้างทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล การสานต่อการดำเนินงานของรัฐบาลกลางและในการดำเนินงานด้านการพัฒนา

6. นอกจากการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งฝึกฝนให้ผู้นำและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองแล้ว ยังเป็นโครงสร้างการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความเชื่อถือศรัทธาในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย และแนวความคิดของการกระจายอำนาจแบบนี้ ก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีทัศนคติดังกล่าวอยู่แล้ว (อนันต์ เกตุวงศ์, ใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, บรรณาธิการ, 2517: 1-9)

#### การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เน้นในเนื้อหาสาระของเทศบาล ดังนั้นในลำดับต่อไปจึงจะได้นำเสนอเฉพาะในส่วนที่เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับเทศบาลเท่านั้น



เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) รูปหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครอง

จริงอยู่เทศบาลนั้น เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้กับชุมชนเมือง (urban area) และเป็นที่ยอมรับในระบบการเมืองการปกครองของทุกประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะมีบทบาทอันสำคัญในการเสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะผู้บริหาร และประชาชนในท้องถิ่นนี้เอง จะใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้ง เลือกบุคคลในพรรคที่ประชาชนเห็นชอบและสนับสนุนนโยบายที่จะบริหารงานในท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า เมื่อเลือกแล้วประชาชนก็ชอบที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุน หรือคอยติดตามควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ จึงถือได้ว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นระบบการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น และถือได้ว่าเป็นสถาบันที่ส่งเสริมการปกครองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

### องค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบบเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการปกครองตนเอง (local self-government) กล่าวคือ ประชาชนได้มีส่วนร่วม พร้อมจิตพร้อมใจในการปกครองนั้นด้วยถือว่าตนเป็นเจ้าของ มีความรับผิดชอบต่อผลของความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง และการปกครองนั้น ๆ ก็ต้องมีขีดความสามารถด้วยกำลังคน กำลังเงิน วิธีการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการปกครองด้วยดีมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบที่สำคัญดังกล่าวนี้ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ชุมชนที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลต้องเป็นชุมชนเจริญ มีการดำเนินธุรกิจ พาณิชยกรรมอุตสาหกรรม และชุมชนนี้มีความหนาแน่นของประชากรมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ ชุมชนนี้มีความต้องการในการบริการสาธารณะ ตลอดปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การขนส่ง ท่าเทียบเรือ ที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

ชุมชนดังกล่าวนี้ ต้องการองค์การทางการปกครองที่จะต้องมีหน้าที่ให้บริการ ตลอดจนการจัดระเบียบความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุข มีความสะอาด ฯลฯ

2. ชุมชนที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล ในเมื่อเข้าเกณฑ์ข้อ 1 คือ เป็นชุมชนที่มีผู้นับหน้าแน่น มีการดำเนินธุรกิจ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมมาก ต้องการบริการสูง องค์การทางการปกครอง เช่น เทศบาลก็ย่อมมีที่มาของรายได้สูง สามารถจัดบริการและเรียกค่าตอบแทน ตลอดจนการเก็บภาษีเป็นรายได้ของท้องถิ่นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาลต้องมีอำนาจในการจัดเก็บ จัดหารายได้ (revenue) เช่น การเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อนำเอารายได้เหล่านั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการให้กับชุมชน ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ซึ่งเทศบาลของไทยจัดเก็บและนอกจากนี้ยังมีชนิดและประเภทภาษีต่าง ๆ ที่เทศบาลในนานาประเทศจัดเก็บ เช่น การจัดเก็บภาษีประเมินพิเศษ (special assessment) เมื่อเทศบาลจะตัดถนนหรือทำทางระบายน้ำผ่านบ้าน หรือที่ดินรายใด ประชาชนก็จะต้องมีการในการช่วยเหลือเทศบาลด้วย หรือการเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ให้บริการทรัพย์สินของเทศบาล นอกจากนี้เทศบาลเมื่อมีรายได้ก็ต้องมีการจัดหางบประมาณ (budget) ของตนเองด้วย เพราะการบริหารงบประมาณย่อมเป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง

3. การปกครองในรูปเทศบาลนั้น ในเมื่อเป็นการปกครองตนเอง องค์การเทศบาลจึงต้องมีองค์ประกอบขององค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง (election) โดยทั้ง "ฝ่ายบริหาร" และ "ฝ่ายนิติบัญญัติ" หรือ "สภาเทศบาล" จะต้องมีการเลือกตั้งให้ตัวแทนของประชาชนได้เข้ามาปกครองตนเอง โดยเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

กล่าวในลักษณะของการเลือกตั้งแล้ว การปกครองเทศบาลจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อคนในท้องถิ่นสนใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และการเลือกตั้งดังกล่าวหากได้มีการจัดทำในรูปของพรรคการเมือง (political party) ด้วยแล้ว การเมืองในระดับท้องถิ่นก็จะเป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองได้มากยิ่งขึ้น

4. การปกครองในรูปเทศบาลนั้น เพื่อความถูกต้องเพื่อความสมบูรณ์ในสิทธิอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาล จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพราะการมีสภาพนิติบุคคลจะมีผลในทางกฎหมายถึงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

5. เทศบาลหรือองค์การปกครองตนเองนั้น โดยปกติแล้วก็จะมีสิทธิ อำนาจ หน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบภายในเขตพื้นที่หรืออาณาเขต (territory) ที่กำหนดเพื่อ

ความสมบูรณ์แห่งสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) เทศบาลหรือหน่วยการปกครองตนเองนี้ก็ไม่ควรจะอยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ขององค์การปกครองทางราชการ ยกเว้นแต่ความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแล (control and supervision) ของทางราชการหรือรัฐบาลกลาง (central government)

6. เพื่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล โดยหลักการเทศบาลจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ข้อบังคับ เช่น การตราเทศบัญญัติ เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของเทศบาลที่ได้วางไว้

7. การปกครองตนเองนั้น โดยทั่วไปแล้วเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนต้องมีฐานะของความเป็นเจ้าของ มีส่วนในความรับผิดชอบร่วมกันต่อความเจริญหรือความเสื่อมของท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองตนเองในระบบเทศบาลจึงต้องได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุน (support) จากประชาชน เช่น การช่วยเหลือ ภาษี การร่วมมือช่วยกันรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

จากลักษณะอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของเทศบาลทั้ง 7 ประการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เทศบาลจะมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครอง เป็นสถาบันที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้ปกครองตนเองเป็นสถาบันอันสำคัญที่เป็นรากฐานของการพัฒนาการเมือง (political development) ทำให้เกิดการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนและเป็นสถาบันอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เทศบาลจะเป็นหน่วยการปกครองที่สร้างพื้นฐานการให้บริการต่าง ๆ เพื่อให้การลงทุนเกิดขึ้น ทำให้การพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่ดำเนินกิจการอยู่ในท้องถิ่นนั้นทำให้เกิดรายได้ ทำให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นบังเกิดผลดีและเทศบาล เช่นเดียวกันที่จะเป็นสถาบันอันสำคัญในการพัฒนาสังคมทำให้คนในท้องถิ่นได้รับการศึกษาดี มีอนามัย ตลอดจนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี บ้านเมืองมีความเป็นระเบียบวินัย (ประพนธ์ คงฤทธิศึกษากร 2527: 5-20)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองตนเองนี้จะมีประโยชน์อันสำคัญต่อประชาชน และประเทศชาติในส่วนรวม กล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น เหล่านี้ เทศบาล (municipality) เป็นหัวใจการปกครองอันสำคัญที่เป็นผลจากการกระจายอำนาจ (decentralization) ของรัฐบาลให้ประชา-

ชนได้ปกครองตนเอง และถือได้ว่าทุกประเทศที่กล่าวมา เทศบาลก็ได้มีบทบาทในการสร้าง  
สรรค์ความเจริญ ความเป็นระเบียบของชุมชนให้เป็นที่ปรากฏมาโดยตลอด

### ประโยชน์ของเทศบาล

ประโยชน์ของเทศบาลนั้น พอจะแยกได้เป็น 4 ประการที่สำคัญ คือ

1. การจัดให้มีการปกครองระบบเทศบาลขึ้น ก็เพื่อให้เป็นสถาบันทางการปก  
ครองที่จะช่วยเหลือรัฐบาลในที่จะช่วยจัดให้มีและธำรงรักษามลประโยชน์ของชุมชนในท้อง  
ถิ่นเทศบาลนั้น เฉพาะอย่างยิ่งความผาสุกของประชาชนในเขตเทศบาลจึงมีลักษณะแตกต่าง  
จากชุมชนในส่วนของรวมของประเทศ เช่น ชุมชนในเขตเทศบาลจะรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น  
เป็นพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องมีบริการเพื่อสวัสดิภาพของชุมชน เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข  
เป็นพิเศษ เช่น การประปา การสาธารณสุข การไฟฟ้า ฯลฯ บริการดังกล่าวนี้ แต่ละ  
ชุมชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง อาจจะมีความจำเป็นและความต้องการไม่เหมือนกัน

2. เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นทุกแห่งมีความหมายทั้งโดยตรง และโดยปริยายที่จะให้  
เทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ในอันที่จะช่วยธำรงคุ้มครองรักษามลประโยชน์ของ  
ชาติอยู่ด้วยเสมอ เช่น เทศบาลได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตาม  
กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และการประถมศึกษา เป็นต้น ในการนี้มีความหมายโดยนัย  
ที่กำหนดให้ถือเป็นผลประโยชน์ของเทศบาลและชุมชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ เอง โดยตรง  
แล้ว ยังมีส่วนสนับสนุนความผาสุกของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติอยู่ด้วย  
เสมอ

3. เทศบาลในตัวเองยังมีประโยชน์ที่สำคัญ เกี่ยวกับอุดมการณ์ในการปกครองตน  
เอง ตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจึงเปรียบเสมือนห้องแสดงตัวอย่าง (show-  
room) ที่จะเป็เครื่องบ่งแสดงให้เห็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศใน  
ส่วนรวมเสมอ ดังที่จะเห็นความจริงข้อนี้ได้โดยทั่วไปในทุกประเทศที่ถือการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย เป็นผลประโยชน์ของชาติที่จำเป็นต้องจัดให้มี เพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยความ  
ผาสุกโดยเสรีตามวิถีชีวิตของสังคมประชาธิปไตย ถ้าประเทศใดมีการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยมุ่งเพียงไม่ก้าวหน้าก็มักจะปรากฏว่า เทศบาลในส่วนรวมก็พลอยมุ่งเพียง

อลเวง ไม่มีเสถียรภาพตามไปด้วยเสมอ ฉะนั้น ถ้าการเมืองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลหรือ  
 สถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น มีบรรยากาศทางการเมือง  
 และมีเสถียรภาพแล้วการเมืองของชาติ (national politics) ก็จะเรียบร้อยราบรื่น  
 ตามไปด้วย เรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่เกินขอบเขตของการบรรยายในหัวข้อนี้ จึงขอไม่บรรยาย  
 ในรายละเอียด แต่จะขอเน้นให้เห็นว่า เทศบาลมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ คือ ต้องจัดให้มี  
 นโยบาย และการดำเนินนโยบายในอันที่จะต้องส่งเสริมให้มีการศึกษาทางการเมือง เพื่อ  
 ช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ของเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
 อันจะเป็นประโยชน์เป็นการเฉพาะของเทศบาลเอง และเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติใน  
 ส่วนรวมด้วย

4. ประโยชน์ของเทศบาลอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การที่จะต้องจัดให้มีตัว  
 แทนของประชาชน หรือชุมชนในเขตเทศบาลนั้นที่มีความสามารถในอันที่จะใช้ภาวะผู้นำใน  
 ท้องถิ่น (local leadership) ทั้งในลักษณะเป็นตัวแทนของชุมชน และเป็นผู้นำในการ  
 ใช้ความคิดริเริ่มด้วยประการต่าง ๆ ให้บังเกิดความผาสุกแก่ประชาชนและความเจริญก้าวหน้า  
 ของเทศบาล (ดู ภาณุจนประกร 2508: 17-18)

### เทศบาลของไทย

การปกครองระบบเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งนับแต่เริ่มต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ หาก  
 ศึกษาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีวิวัฒ  
 นนาการ กล่าวคือ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5  
 พระองค์ท่านได้มีพระมหากรุณาธิคุณอันยิ่งใหญ่แก่สกนิกรชาวไทย ด้วยพระองค์ท่านมีพระ  
 ราชมงคลจะให้เป็นประชาชนชาวไทย ได้รู้จักการปกครองตนเอง รู้จักใช้สิทธิใช้เสียงตาม  
 วิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการนี้จึงได้มีพระราชดำริจัดตั้ง "สุขาภิบาล"  
 ขึ้นในปี 2440 โดยการจัดตั้ง "สุขาภิบาลกรุงเทพฯ" ด้วยมีวัตถุประสงค์ว่า การใดควร  
 ทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้น เพื่อความสะดวกแก่ชุมชน ก็ให้เป็นหน้าที่ของชุมชน  
 หรือคนในท้องถิ่นนั้น เป็นลักษณะของการปกครองตนเอง ทั้งนี้ตามพระราชประสงค์ดังกล่าว  
 นี้เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะฝึกฝนให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย มีความรับผิดชอบและรู้จักการปกครองตนเองต่อไป

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2448 ก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม และต่อจากนั้นก็ได้มีการนำเอา ระบบสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ไปใช้ในหัวเมืองต่าง ๆ แพร่หลายยิ่งขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์เสด็จสวรรคต กิจการสุขาภิบาลก็เป็นอันระงับไป

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 กิจการอันเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็ได้จัดให้มีขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งระบบการปกครอง เรียกว่า "ดุสิตธานี" ขึ้น ดุสิตธานีเป็นเมืองสมมุติ โดยให้ข้าราชการบริหารของพระองค์ท่านสมมุติ เป็นรัฐบาล เป็นฝ่ายค้าน มีการจัดตั้งพรรคการเมือง มีหนังสือพิมพ์ขึ้นเป็นการจำลองรูปแบบสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ข้าราชการบริหารและประชาชนได้รู้จักการใช้สิทธิใช้เสรีภาพตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นับเป็นพระราชประสงค์ที่เป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกรชาวไทยหาที่สุดมิได้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต กิจการดุสิตธานีก็เป็นอันต้องระงับไป

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ทรงพระราชดำริเยี่ยงรัชกาลที่ 5 และที่ 6 เช่นเดียวกัน ด้วยทรงมีพระประสงค์ที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิมีเสียงทางวิธีการปกครองในระบบประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรารภกับเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาถึงลู่ทางในการจัดตั้ง "เทศบาล (municipality)" ขึ้นในประเทศไทย อันเป็นรูปแบบการปกครองตนเอง และในที่สุดก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- |                             |                   |
|-----------------------------|-------------------|
| 1. นายอาร์ดี เกรก           | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. อำมาตย์เอกพระกฤษณมรพันธ์ | เป็นกรรมการ       |
| 3. พระยาจินดารักษ์          | เป็นกรรมการ       |
| 4. นายบุญเชย ปิตรชาติ       | เป็นกรรมการ       |

คณะกรรมการชุดนี้ได้ เดินทางไปดูงาน เกี่ยวกับระบบการเทศบาลในประเทศต่าง ๆ และต่อมา นายอาร์ดี เกรก ได้เดินทางไปยุโรป เพื่อดูงานกิจการเทศบาลในยุโรป และในที่สุดคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำบันทึกความเห็น เสนอต่อรัฐบาลว่า ควรจะได้มีการจัดร่างกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลขึ้น เพื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยต่อไป

ในที่สุด เสนาบดีมหาดไทยได้ทูลเกล้าฯ ถวาย "ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล" ต่อ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ท่านได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติให้สภาเสนาบดีประชุมพิจารณาละเอียดเมื่อ 19 มกราคม 2473 ซึ่งสภาเสนาบดีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ต่อมาก็ได้มีการเตรียมการที่จะนำพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ายังมีได้ทันที่จะมีการประกาศใช้พระธรรมนูญ ก็ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นในพุทธศักราช 2475 โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสละราชสมบัติ พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทย ให้มีการปกครองกันในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ต่อมาในปี 2476 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นผลสำเร็จ ในครั้งแรก มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

จะเห็นได้ว่า ความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทยนั้น ได้เกิดขึ้นเพราะรัฐบาลหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ และการจัดตั้งเทศบาลจะเห็นได้ว่าตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทุก ๆ พระองค์ก็มีพระราชประสงค์ตรงกันในข้อที่ว่า จะพระราชทานอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกฝนความรู้และความเข้าใจในการปกครอง ระบอบ

ประชาธิปไตยให้กับประชาชน และตั้งนี้กิจการเทศมณฑลนั้นเป็นระบบที่ใช้กับชุมชน หรือท้องที่ที่มีประชากรหนาแน่น ท้องที่นั้น ๆ มีรายได้สูง มีการประกอบกิจการพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการเมือง อันสำคัญตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในลักษณะหรือองค์ประกอบของเทศมณฑล

ตามที่ได้อธิบายแล้วว่า เทศมณฑลนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2476 อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศมณฑล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกันหลายครั้งหลายหน และในปัจจุบันได้ยึดหลักพระราชบัญญัติเทศมณฑล พ.ศ. 2496 เป็นหลัก และโดยกฎหมายกำหนดให้เทศมณฑลเป็นทรวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขต ฐานะ การจัดตั้ง และการยุบเลิกเทศมณฑลจะต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งเทศมณฑลนั้น โดยที่ระบบเทศมณฑลของไทยได้จัดแบ่งออกเป็นระดับ คือ เทศมณฑลตำบล เทศมณฑลเมือง และเทศมณฑลนคร ดังนั้น การจัดตั้งจึงอาศัยหลักการที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ คือ เทศมณฑลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นมาเป็นเทศมณฑลตำบล โดยถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ มีประชากรหนาแน่น และมีรายได้พอสมควร ซึ่งเป็นวิธีการบัญญัติอย่างกว้าง ๆ และเทศมณฑลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามที่กำหนด สำหรับเทศมณฑลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และทั้งมีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย





### สถานการณ์ของเทศบาล

เทศบาลมีสถานการณ์โดยสรุปดังนี้ คือ

1. เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นองค์การที่มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของตนเอง และอำนาจในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง

2. เป็นองค์การที่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นอิสระ การปฏิบัติอย่างมีอิสระ จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าคอยรับผิดชอบ หรือรับคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ก็จะมีสภาพไม่ผิดกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้นเทศบาลจึงจำเป็นที่จะต้องมีอิสระในการที่จะกำหนดนโยบายในการปกครองหรือตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้พอสมควร กล่าวคือ ต้องไม่มีมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ เพราะเทศบาลเป็นองค์การที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิใช่เป็นองค์การที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสนใจความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะให้ความสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจร่วมมือเพียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนเทศบาลเท่านั้น บางคนก็เข้าไปร่วมฟังการอภิปรายในสภาเทศบาล หรือคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ประชาชนบางคนก็อาจสมัครเข้าเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นของตนให้ก้าวหน้า อันเป็นผลดีต่อการให้ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย อีกทั้งทำให้การดำเนินงานของเทศบาลได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะว่ามีได้รับคำสั่งหรือหน้าที่จากส่วนกลางเท่านั้น (ประพฤต หงษ์ทองคำ 2523: 46)

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ ไว้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. หน้าที่ที่ต้องทำ หน้าที่ประการนี้เป็นหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำให้เป็นผลดี ถ้าเทศบาลใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประการนี้ให้ เกิดผลดีได้ก็จะถือว่าเทศบาลนั้น บกพร่องต่อหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

2. กิจการที่อาจจัดทำ หน้าที่ประการนี้เทศบาลอาจจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และความสามารถของเทศบาลนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ แต่มีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่า เทศบาลใดจะจัดทำหน้าที่ประการหลังนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ประการแรกครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

อนึ่ง แต่เดิมมาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ภายในขอบเขตของเทศบาลนั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจที่จะกระทำการนอกเขตเทศบาล และกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้คือ

### 1. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนอกเขตเทศบาล

1.1 การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของเทศบาล

1.2 ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบล แห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

1.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัด ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 บริษัทจำกัดนั้นวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2.2 เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าไม่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน

การเปลี่ยนแปลงจำนวนพื้นที่เทศบาลที่อยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีดังนี้ คือ

1. เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องกระทำดังต่อไปนี้
  - 1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
  - 1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
  - 1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  - 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
  - 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
  - 1.7 หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลตำบลจะต้องกระทำดังกล่าวแล้ว เทศบาลตำบลยังอาจจะจัดทำหน้าที่อื่น ๆ ดังต่อไปนี้ได้อีก ถ้าเทศบาลตำบลมีความสามารถที่จะจัดทำได้ดังนี้ คือ

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่ต้องกระทำดังต่อไปนี้
  - 2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - 2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - 2.3 ให้มีและบำรุงสถานที่ที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  - 2.4 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - 2.5 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
  - 2.6 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลเมืองจะต้องกระทำดังกล่าวแล้ว เทศบาลเมืองยังอาจจะจัดทำหน้าที่อื่น ๆ ดังต่อไปนี้ได้อีก ถ้าเทศบาลเมืองมีความสามารถที่จะจัดทำได้ดังนี้ คือ

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงส่งเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

3. เทศบาลนคร เทศบาลนครมีหน้าที่ที่ต้องกระทำก็คือ
  - 3.1 หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้อง ทำทั้งหมดและยังรวมถึง
  - 3.2 ให้มีและบำรุงการส่งเคราะห์มารดาและเด็ก
  - 3.3 กิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ส่วนหน้าที่ที่เทศบาลนครอาจจัดทำนั้น กฎหมายกำหนดให้เทศบาลนครอาจพิจารณาเลือกจัดทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เทศบาลเมืองอาจจัดทำในเขตเทศบาลนั้น ๆ ได้

คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารงานให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ และให้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 59-61)

### สภาเทศบาล

สมาชิกและสมาชิกภาพสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งตามจำนวน และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดไว้ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าหากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ก็ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นแทนให้เต็มจำนวนภายใน 90 วัน สมาชิกที่ได้รับเลือกเข้าแทนตำแหน่งว่างนี้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าระยะเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อม แทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

สมาชิกภาพสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล
2. ตาย
3. ลาออก โดยต้องยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น
6. สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติใน

ทางจะนำมาซึ่งความเสียหาย เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสียหายแก่  
เทศบาลหรือราช การ ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของ  
ประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผล  
อันสมควร

### อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้
3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

#### 1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติเป็นกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาล  
นั้น ๆ เท่านั้น สภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามอนุมัติ  
สภาเทศบาลจะตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราช  
บัญญัติเทศบาล

1.2 ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้เทศบาลมี  
อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

การตราเทศบัญญัติมีวิธีการโดยย่อดังนี้ ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภา  
เทศบาลพิจารณา อาจจะเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่ถ้าเป็นร่างเทศ  
บัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่านายกเทศมนตรี  
เป็นผู้รับผิดชอบต่องบประมาณประจำปีของเทศบาล ย่อมจะรู้เรื่องการเงินของเทศบาลได้ดี

1.2 ในกรณีที่มิได้กำหนดให้ปฏิบัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

การตราเทศบัญญัติมีวิธีการโดยย่อดังนี้ ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณา อาจจะเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่ถ้าเป็นร่างเทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่องบประมาณประจำปีของเทศบาล ย่อมจะรู้เรื่องการเงินของเทศบาลได้ดีกว่าสมาชิกสภาเทศบาล ถ้าหากให้สมาชิกสภาเทศบาลเสนอร่างเทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินได้ โดยลำพังแล้ว อาจจะทำให้ผลเสียขึ้นได้ ดังนั้น จึงได้มีข้อบังคับว่า ถ้าเป็นร่างเทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน จะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง จึงจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลได้

อนึ่ง มีหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติคือ แม้สมาชิกสภาเทศบาล จะไม่เป็นฝ่ายเสนอร่างเทศบัญญัติ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่าคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร จึงย่อมจะรู้ว่าในโอกาสใดที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายใด เพื่อให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนสภาเทศบาลนั้น เป็นฝ่ายควบคุมให้การบริหารดำเนินไปโดยถูกต้อง ฉะนั้น ในทางปฏิบัติการเสนอร่างเทศบัญญัติ จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เว้นไว้แต่สภาเทศบาลพิจารณาเห็นว่าควรจะสั่งกฎหมายลักษณะใดออกมาใช้บังคับ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร ละเลยไม่เสนอร่างกฎหมาย เช่นนั้นขึ้นมา ในกรณีนี้สมาชิกสภาเทศบาลชอบที่จะเป็นฝ่ายเสนอร่างเทศบัญญัติ ให้สภาได้พิจารณาตราขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาลนั้น ที่ประชุมจะต้องพิจารณา 3  
วาระ

วาระแรก เรียกว่า เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น

วาระที่ 2 เรียกว่า เป็นการพิจารณาแก้ไขรายละเอียดตามหัวข้อหรือที่ เรียกว่า "แปรญัตติ"

วาระที่ 3 เรียกว่า เป็นการลงมติขั้นสุดท้ายว่าจะให้ใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติหรือไม่

การแบ่งการพิจารณาแยกเป็น 3 วาระนี้ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ ยกเว้นแต่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องใช้เวลาพอสมควรในการพิจารณา เพื่อให้ เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ท้องถิ่น

เมื่อที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติให้ตราเป็นเทศบัญญัติ เพื่อใช้บังคับต่อไปแล้ว ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างเทศบัญญัติแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นมายังสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

การคืนร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแจ้งให้สภาเทศบาลทราบด้วยว่า ไม่เห็นด้วยตรงไหน ด้วยเหตุผลอย่างไร เพื่อสภาเทศบาลจะได้พิจารณาใหม่ในประเด็นนั้น ๆ

ถ้าสภาเห็นชอบด้วยกับการหักหัวของผู้ว่าราชการจังหวัดก็แก้ไขใหม่ แล้วส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้าสภาไม่เห็นด้วยกับคำหักหัวนั้น และไม่มีมติยืนยันตามร่างเดิมก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งต่อไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างจากประธานสภาเทศบาล ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติได้ 2 ทาง คือ ถ้าเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาลก็ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้าเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไปไม่มีผลใช้บังคับได้

เทศบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้ว มีผลใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว 7 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน และได้มีข้อความระบุให้ใช้บังคับได้ทันทีก็ให้ใช้บังคับได้นับแต่วันที่ประกาศใช้เทศบัญญัตินั้น



## 2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การที่กำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี ให้บริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักอุดมคติของการปกครองตนเองที่ยอมรับว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม กำหนดให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากจะทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการกำหนดมาตรการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีโดยทางอ้อมอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประชาชนก็ยังมีโอกาสจะหักท้วง ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงประชามติ การร้องทุกข์หรือในขั้นสุดท้ายที่ประชาชนจะใช้สิทธิทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา และฝ่ายบริหาร นั่นก็คือ การที่ประชาชนจะไม่เลือกบุคคลที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง แต่การใช้สิทธิควบคุมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองของประชาชนจะมีมากน้อยแค่ไหน

มาตรการที่กำหนดให้สภาเทศบาลใช้ควบคุมคณะเทศมนตรีในลักษณะที่สำคัญ มีดังนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเปิดอภิปราย
3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

### 1. การตั้งกระทู้ถาม

เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลตั้งคำถาม เพื่อสอบถามนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในเมื่อฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัย หรือข้องใจว่าทำไมคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี

จึงปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางประการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารอาจ  
จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ นายกเทศมนตรีหรือ  
เทศมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ตามให้สมาชิกสภาหายข้องใจแก่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะ  
ไม่ตอบกระทู้ตามของสมาชิกสภาก็ได้ ถ้าหากเห็นว่ายังไม่สมควรจะตอบ เพราะถ้าตอบไป  
แล้วจะทำให้เกิดผลเสียแก่ท้องถิ่น การไม่ตอบกระทู้ของฝ่ายบริหารตามสิทธิที่มีอยู่  
นี้ ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาใช้สิทธิอย่างระมัดระวังในกรณีจำเป็นจริง ๆ ถ้าหากฝ่ายบริหารใช้  
สิทธิไม่ตอบกระทู้ในกรณีที่ไม่จำเป็น และไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้วฝ่ายสมาชิกสภาก็อาจจะใช้  
มาตรการขั้นรุนแรงในการควบคุมฝ่ายบริหารต่อไป คือ การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34  
แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล

## 2. การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34

การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ของ  
สภาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรี มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังนี้

2.1 ข้อหาแห่งความผิดที่สมาชิกสภาเทศบาลจะยกขึ้นเพื่อร้องขอให้มีการ  
อภิปราย คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้นั้นมีอยู่ 4 ลักษณะ คือ

- 2.1.1 ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประ-  
ชาชน
- 2.1.2 ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่
- 2.1.3 ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
- 2.1.4 มีความประพฤติดันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง  
หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

2.2 สมาชิกที่จะขอเปิดอภิปรายจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า  $\frac{1}{3}$  ของจำนวน  
สมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง โดยทำคำร้องร่วมกันยื่นต่อนายอำเภอ (เทศบาลตำบล) หรือ ผู้ว่า  
ราชการจังหวัด (เทศบาลเมืองและนคร) เพื่อให้พิจารณาว่าสมควรจะเรียกประชุมเพื่อให้  
มีการอภิปรายหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรี เพื่อ  
เปิดอภิปราย การประชุมเช่นนี้ เรียกว่า การประชุมสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีนายอำเภอ

หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานที่ประชุม และจะต้องเป็นการประชุมลับและลงคะแนนลับ

2.3 จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 2/3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

2.4 การอภิปรายนี้จะต้องให้สมาชิกดำเนินการอภิปรายจนหมดข้อสงสัย จะรวบรัดปิดอภิปรายเพื่อลงมติมิได้ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ประธานจะเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรจะส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ มตินี้ใช้คะแนนเสียงข้างมากถ้าที่ประชุมเห็นว่า ไม่สมควรส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเหตุการณ์ให้กระทรวงมหาดไทย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องรายงานการประชุม พร้อมทั้งความเห็นของประธานที่ประชุมในกรณีเปิดอภิปรายนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

2.5 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับเรื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีสาระอันใด ก็สั่งให้ยกเลิกมติของสภาเทศบาลนั้นเสีย แล้วแจ้งให้จังหวัดเพื่อแจ้งให้สภาเทศบาลทราบ ถึงความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดผิดจริง ก็สั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป ในกรณีเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเลือกบุคคลที่สมควร เท่ากับจำนวนคณะเทศมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพื่อตั้งเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวจนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

อนึ่ง มีข้อสังเกตสำหรับการเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 คือ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดว่า ถ้าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดบริหารงานทำให้ กิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป และมีสิทธิที่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่กระทำผิดได้ เมื่อสมาชิกลงมติไม่ไว้วางใจ ผลที่ทำให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป มาตรา 34 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งไป หากแต่ว่าต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง เหตุที่เป็น เช่นนี้ก็เพราะปรากฏ

ว่า แทนที่สมาชิกสภาเทศบาลจะใช้อำนาจของตนในทางที่ถูกต้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม กลับปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลพยายามรวมหัวกันเพื่อกำจัดคณะเทศมนตรีเก่า เพื่อตนเองและพวกพ้องจะได้เป็นคณะเทศมนตรีใหม่ แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความปั่นป่วนอลเวงแก่การบริหารงานของเทศบาลเสมอมา จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเสีย

### 3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีเป็นโครงการในการทำงานในรอบปีต่อไปของเทศบาล คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการเมืองที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินการต้องใช้จ่ายเงินจากการภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นประชาชนโดยตัวแทนของเขามีสิทธิที่จะควบคุมการทำงานและการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการหาเงินมาใช้จ่ายของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปโดยถูกต้องต่อความต้องการของเขา หรือเปล่า ถ้าหากว่าถูกต้องก็ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล อันเป็นตัวแทนของประชาชนให้ดำเนินการได้ แต่ถ้าหากคณะเทศมนตรีเสนองบประมาณที่ไม่ถูกต้อง เช่น โครงการในการทำงานไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ไม่ประหยัดหรืออาจจะสื่อถึงความไม่สุจริต ในกรณีเช่นนี้ สภาเทศบาลอาจจะไม่มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ซึ่งมีผลที่ทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป

### 4. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล" ตามทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีดำเนินการ ดังนี้

4.1 เมื่อจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาเลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่สมควรจะเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสมควรที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอชื่อผู้นั้นให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ

4.2 เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะประกาศแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อรับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลต่อไป จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล บุคคลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีอยู่ที่การพิจารณาเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล มีข้ออยู่ที่การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพิธีการ (formality) เท่านั้น และการที่กำหนดหลักการไว้ เช่นนี้ก็เป็นการชอบด้วยหลักการของการปกครองตนเอง

การประชุมเทศบาลเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ในปัจจุบันนี้ไม่สู้จะเป็นปัญหายุ่งยากนัก ทั้งนี้เพราะปัจจุบันนี้การดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าการจับกลุ่มกันในลักษณะพรรคการเมือง เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดพอสมควร โดยเฉพาะในท้องถิ่นใหญ่ ๆ ดังนั้นเมื่อกลุ่มใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมาก กลุ่มนั้นก็จะมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เช่นเดียวกับการเมืองในระดับชาติ (ประยัตน์ หงษ์ทองคำ 2523: 67-73)

## 5. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการกิจการเพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาเทศบาลได้ คณะกรรมการของสภาเทศบาลแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

5.1 คณะกรรมการสามัญ สภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ล้วน ๆ เป็นคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนไม่เกิน 2 คณะโดยเทศบาลนครให้มีกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 3 นาย (กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง 2496: ไม่ปรากฏเลขหน้า)

5.2 คณะกรรมการวิสามัญ สภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งมีจำนวน เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญนั้น โดยปกติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่ 1 จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะไว้ครบตามจำนวน เพื่อปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่ 1 ปีถัดไป ก็จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญชุดใหม่ ทั้งนี้จะเลือกบุคคลเดิมเป็นกรรมการซ้ำอีกก็ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นสภาเทศบาลจะเลือกและแต่งตั้งก็ต่อเมื่อมีภารกิจที่จะต้องมอบให้คณะกรรมการวิสามัญรับไปดำเนินการ และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติภารกิจที่รับมอบหมายมาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

### คณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรีอื่นอีก 2 คน สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองส่วนเทศบาลนครมีเทศมนตรี 4 คน

1. คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อ

1.1 สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง

คือ ครบกำหนด 5 ปี หรือสภาถูกยุบ

- 1.2 สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี
- 1.3 ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ
- 1.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

กรณีที่ 1 ให้คณะเทศมนตรีชุดเก่าปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

กรณีที่ 2, 3, 4 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้เห็นสมควรดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีชั่วคราว และให้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่คณะเทศมนตรี ต้องออกจากตำแหน่งไป

## 2. เทศมนตรีออกเฉพาะตัวในกรณีต่อไปนี้

- 2.1 สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง
- 2.2 ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต่อเทศบาล ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม
- 2.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก ในกรณีที่มีการร้องเรียน โดยอาจจะสอบสวนก่อนก็ได้ หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า เทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติ การฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

## อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

1. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

2. อำนาจเปรียบเทียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าแขวงของเทศบาลใด มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนั้น นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกตัวผู้ต้องหา และพยานมาขึ้นทักถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้

3. อำนาจปฏิบัติกิจการตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง

### การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลอันเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการให้ใช้การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ หรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้
  - 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
  - 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
  - 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
  - 1.4 เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
  - 1.5 เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนการหรือระเบียบการขึ้นใหม่
  - 1.6 เรื่องซึ่งปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี



1.7 เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ

1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นควรเสนอเพื่อทราบ

2. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ หรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

2.1 เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะ

2.2 เรื่องที่จะต้องรายงานนายกเทศมนตรี

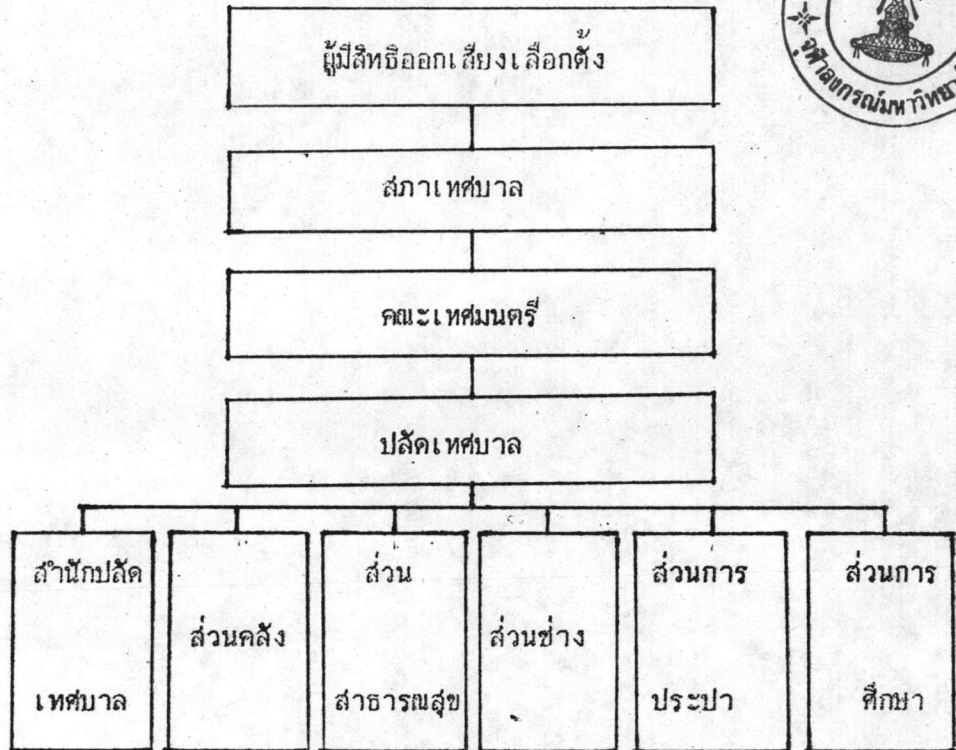
2.3 เรื่องที่กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน และต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 73-75)

### ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่าระบอบการปกครองประเทศนั้น เป็นการปกครอง "โดยประชาชน" ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จึงยอมรับว่าการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิทธิที่จะละเมิดมิได้ และจะใช้แทนกันมิได้ ส่วนในประเทศที่ด้อยพัฒนาทางการเมือง และกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเพื่อไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยที่สมบูรณ์แบบนั้น นักทฤษฎีและนักวิชาการ ด้านการพัฒนาทางการเมืองต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง ที่ขาดเสียมิได้ของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ เช่นเดียวกัน

## แผนผังการจัดองค์การของเทศบาล



นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความสำคัญต่อการเมืองของประเทศอีกหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การยินยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเองได้ดีกว่าบุคคลอื่น ซึ่งมีใช่เป็นคนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการเมือง การบริหารของท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับรู้ว่าความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้นแตกต่างกัน และผู้ที่จะสามารถรู้ถึงความแตกต่างในความต้องการและสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการนั้น ก็คือประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง

ประการที่สอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ เท่ากับเป็นการให้เกียรติยกย่องประชาชนว่าสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนภาพพจน์จากที่เคยเป็นมาตั้งแต่เดิมว่าการเมืองการบริหารเป็นเรื่องของผู้นำผู้ปกครองประเทศเท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยจะเป็นได้อย่างดีก็เพียงแต่ผู้ตามหรือผู้ผู้ใต้การปกครองเท่านั้น ซึ่งโดยลักษณะเช่นว่านี้จึงเท่ากับเป็นการกีดกันประชาชนให้อยู่ภายนอกวงเขตการเมืองของรัฐ อย่างไรก็ตามลักษณะเช่นนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนคนไทยได้รับการยกย่องยอมรับให้ปกครองตนเองได้ เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2476 ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งผลประการหนึ่งจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ (ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายหน) คือการยินยอมให้และยินยอมรับรู้ถึงสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนและจากการยอมรับนี้เอง ทำให้ประชาชนมีโอกาสคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ สำหรับท้องถิ่นของตนได้อย่างที่มีเคยเป็นมาก่อน

ประการสุดท้าย การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยการแบ่งสรรปันหน้าทั้งบางประการที่มีความสำคัญน้อยกว่าไปให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง (อุลชนธนาพงศธร, ใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, บรรณาธิการ 2517: 32-47)

นอกจากนี้ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลยังถือได้ว่าเป็นบันไดขั้นแรกของการชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะประชาชนย่อมมีความสนใจและเข้าใจในเรื่องราวต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กับตนมากที่สุดเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นจึงจะขยายขอบเขตความสนใจไปในเรื่องราวที่ไกลจากตนออกไปเป็นลำดับ ดังนั้น ความพยายามใด ๆ ที่จะชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติ โดยไม่ยินยอมให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเสียก่อนแล้ว การเมืองในระดับชาติ ก็ย่อมที่จะประสมกับความล้มเหลว

### บทนำจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองรูปเทศบาล

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น มีแบบฉบับ หรือวิธีการซึ่งสามารถจำแนกเป็น 3 วิธี คือ

1. โดยการที่ประชาชนที่มีสิทธิและได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่บริหารชั้นสูงของเทศบาล วิธีการนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นวิธีการหลักและวิธีการเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. โดยการที่ประชาชน (บางคนหรือบางกลุ่ม) สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นสูงสุดของเทศบาล วิธีการเข้ามีส่วนร่วมประการนี้มักจะมีอยู่ควบคู่กันไปกับวิธีการแรก แต่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือวิธีการเข้ามีส่วนร่วมประการหลังนี้ มุ่งที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่น (เทศบาล) ทำการเลือกตั้งหรือมอบอำนาจให้บุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ กลุ่มหนึ่งหรือจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้เสนอตัวเข้ารับหน้าที่ในการจัดการปกครองของท้องถิ่นนั้น ๆ แทนประชาชนทั้งหมด

3. โดยการที่ประชาชนสลับรับฟังติดตามผลการปฏิบัติงานวิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติงาน ตลอดจนแสดงออกซึ่งประสามติหรือความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปเพื่อ "ประชาชน" ส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

การติดตามนี้สามารถกระทำได้หลายวิธี เป็นต้นว่า การติดตามทางการสื่อมวลชนต่าง ๆ หรืออาจทำการพบปะพูดคุยและแสดงความคิดเห็นโดยตรงกับสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ส่วนการแสดงประสามตินั้น อาจกระทำในรูปแบบของการเสนอ หรือริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ หรือการเสนอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

ลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะทำให้ผู้บริหารต้องคอยติดตามรับฟังความเคลื่อนไหว และความคิดเห็นของประชาชนอยู่ตลอดเวลา เพื่อรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และพยายามผ่อนคลายนโยบายที่เกี่วข้องกับประชาชน

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ คือ

1. ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของระบบเทศบาล โดยการตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับเทศบาล และที่เทศบาลมีต่อตน
2. ข่าวสารเกี่ยวกับวิฤตทางการเมืองของเทศบาลที่ประชาชนได้รับ ไม่ว่าจะ เป็นนโยบาย เทศบัญญัติ หรือบทบาทของสภาเทศบาล เป็นต้น
3. ผลประโยชน์ส่วนตน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ตนพึงจะได้รับและเสียไปกับการที่เทศบาลจะทำประโยชน์อะไรให้แก่ตนได้บ้าง
4. คุณธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย คือแนวความคิด ความเชื่อ ในหลักประชาธิปไตย และยอมรับกลไก กติกา และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตย ที่ให้หลักเสียงส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือดำเนินการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของการเลือกตั้ง หากประชาชนขาดคุณธรรมดังกล่าว ก็ย่อมจะไม่ไปใช้สิทธิ (สำนักวิจัยสถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์ 2517: 183-184)

ปัจจัยทั้ง 4 ประการ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองรูปเทศบาลข้างต้น ล้วนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง โดยกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองจะช่วยส่งผ่านสาระทางการเมือง (เทศบาล) ผ่านตัวการไปยังประชาชนและทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และความรู้สึกต่อวิฤตทางการเมืองของเทศบาล

การที่ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ทางการเมืองของเทศบาลที่เที่ยงตรงกับประเด็นปัญหาและกระบวนการทางการเมืองของเทศบาล ย่อมจะเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลนี้ ผู้วิจัยได้เสนอภาพกว้าง ๆ เพื่อให้นำมาเป็นหลักการพื้นฐานในการเขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เท่าที่ผ่านมา งานวิจัยที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกทางการเมืองของประชาชน และการใช้สื่อมวลชนนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและเป็นแนวทางการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขออนำงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกทางการเมืองและการใช้สื่อมวลชนมากแล้วอ้างถึงดังนี้

#### งานวิจัยที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกทางการเมือง

จากการวิจัยของ ลิซิด ซีร์เวคิน (2516) เกี่ยวกับเรื่องทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการไทย โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ระดับเลขาธิการรัฐมนตรี อธิบดี เป็นต้น โดยได้ออกแบบสอบถามจำนวน 95 ชุด สามารถสัมภาษณ์และได้แบบสอบถามคืนรวม 56 ชุด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 58.9 ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการระดับสูงประมาณร้อยละ 40 มีทัศนคติทางการเมืองแบบก้าวหน้า อีกร้อยละ 20 เป็นแบบอนุรักษนิยม นั่นคือ ใน 5 คน 2 คนจะเป็นแบบก้าวหน้า 1 คนจะเป็นแบบอนุรักษนิยม และอีก 2 คนอยู่ระหว่างกลาง ทั้งนี้พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลสำคัญที่สุดได้แก่ ระดับการศึกษา รองลงมาคืออายุ เกี่ยวกับระดับการศึกษาพบว่าผู้ที่จบระหว่างปริญญาโทถึงปริญญาเอกมักจะเป็นแบบก้าวหน้า ส่วนผู้ที่จบปริญญาตรีหรือต่ำกว่านั้น จะเป็นแบบอนุรักษนิยม ส่วนด้านอายุ พบว่า ผู้ที่สูงอายุมักจะเป็นพวกอนุรักษนิยม สรุปแล้ว ข้าราชการระดับสูงของทั้ง 2 กระทรวงนี้ จะเป็นผู้มีทัศนคติ

ทางการเมืองแบบก้าวหน้ามากกว่าคือร้อยละ 40.5 อีกร้อยละ 21.2 เป็นพวกอนุรักษนิยม และอีกร้อยละ 38.4 เป็นฝ่ายกลาง

จากการวิจัยของ มนูญ ศิริวรรณ (2519) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "วัฒนธรรมการเมืองไทย: ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร" โดยผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างหาข้อมูลจากประชากรในกรุงเทพมหานคร โดยมีดกลุ่มอาชีพเป็นหลักในการกระจายแบบสอบถามใช้ประชากรเป็นตัวอย่าง 450 คน ผลการวิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยประกอบด้วยวัฒนธรรมย่อย 2 รูปแบบ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของคนในประเทศ เป็นวัฒนธรรมของมวลชน วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยม และอิสระนิยม

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมัยใหม่ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมของผู้นำ หรือผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยม และอิสระนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 2 รูปแบบนี้เป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แบบแรกเป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองแบบดั้งเดิม ซึ่งถ่ายทอดกันมาหลายร้อยปีโดยไม่มีการขาดตอน ส่วนแบบที่สอง เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ผสมกับการปฏิรูปและการขยายตัวของระบบการศึกษาสมัยใหม่ ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน

มณฑล มือนันต์ (2521) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเอาเฉพาะบุคคลชั้นนำของจังหวัดสิงห์บุรี เป็นประชากรในการวิจัยโดยผู้วิจัยพิจารณาคำแห่ง ฐานะความมั่นคง ความมีชื่อเสียงและบทบาทของบุคคลในสังคมเป็นเกณฑ์คัดเลือกบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 180 คน แล้วส่งแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นแนวทางการเมืองไปโดยและอำนาจนิยมให้ทุกคนตอบ เมื่อได้ข้อมูลกลับมาจึงใช้วิธีีการมาตราส่วนประเมินค่าตามแบบของไลเคิร์ต (Likert's Scale) เพื่อคำนวณความโน้มเอียงทางการเมืองของบุคคลชั้นนำทั้งหมดออกมาเป็นตัวเลขว่า บุคคลชั้นนำท้องถิ่นมีวัฒนธรรมการเมืองไปในแนวทางใด รวมถึงประชาธิปไตยกับอำนาจนิยม

จากการวิจัยพบว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยมีวัฒนธรรมทางการเมือง โนม์ เอียงไปในทางอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย บุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาค่ำ แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย บุคคลชั้นนำที่มีอาชีพรับราชการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ

### งานวิจัยที่ เกี่ยวกับการสื่อสาร

โมเซล (Mosel, in Pye, eds. 1963) ได้ศึกษาแบบแผนการสื่อสารในประเทศไทยในฐานะที่เป็นสถาบันที่ให้การเรียนรู้ทางการเมือง สมาชิกในสังคมให้เข้าใจพฤติกรรมทางการเมือง Mosel ศึกษาโดยอาศัยข้อมูลหัตถ์ของหลายท้องถิ่น จากการศึกษ พบว่า

ระบบการสื่อสารของไทย ในฐานะที่เป็นตัวการของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองนั้น ไม่ได้มีผลทำให้คนไทย เรียนรู้ในพฤติกรรมทางการเมืองแบบประเทศที่มีระบบการเมืองทันสมัย แต่กลับไปมีผลในทางสนับสนุนส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองแบบจารีตประเพณี

การขยายตัวของชุมชนนคร มีความสัมพันธ์ เชิงลบกับการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชน สาเหตุอาจเป็นเพราะในต่างจังหวัดนั้นการสื่อสารระหว่างบุคคล มีส่วนชักจูงให้ประชาชนในลงคะแนนกันมากและการไปลงคะแนน เสียงตามที่สาธารณะในต่างจังหวัดนั้น ชาวต่างจังหวัดมักคิดว่าเป็นการ ไปชุมนุมคล้ายกับม็องงานมหกรรมอย่างหนึ่ง

ในเรื่องความเชื่อ ว่า บุคคลสามารถควบคุมวิถีชีวิตของตัวเอง และตัดสินใจต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ (self potency) พบว่าคนไทยส่วนใหญ่เชื่อว่า สามารถตัดสินใจต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ โดยประชาชนในเขตพระนคร-ธนบุรี จะมีลักษณะนี้มากกว่าคนต่างจังหวัด



อำพน สิงห์โกวินทร์ และ สวัสดิ์ กฤติธรนนท์ (ม.ป.ท. ม.ป.ป. : 64-68) ได้สำรวจอิทธิพลการสื่อสารต่อความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในเขตอำเภอ ปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. การฟังวิทยุและอ่านหนังสือพิมพ์ มีส่วนสำคัญที่ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นชนบทมีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง
2. การสื่อสารระหว่างบุคคล เช่น การประชุมชี้แจงข้อราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการบอกกล่าวของญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง เป็นแหล่งข่าวสำคัญที่ช่วยสร้างความตื่นตัวและความเข้าใจทางการเมือง
3. กระบวนการสื่อสารแบบสองจังหวะ (two-step flow of communication) คือใช้ทั้งสื่อมวลชนและสื่อบุคคลผสมกัน เป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในเขตชนบทของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีให้ผู้ให้ข่าวเป็นบุคคลที่ชาวบ้านให้ความนับถือ เป็นคนที่มีลักษณะดึงดูดใจคนฟัง และสามารถเข้ากับชาวบ้านได้
4. ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง มักจะมีมากในบุคคลที่เป็นเพศชาย และพวกที่มีความรู้ในการอ่านและเขียนหนังสือไทยได้

บุญเลิศ ชุกติติก (2521: 39-44) ได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของบุคคลในกรุงเทพมหานคร จำนวน 150 คน เมื่อเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2522 เพื่อศึกษาถึงการกำหนดวาระ (agenda-setting) ของหนังสือพิมพ์ พบว่า การที่สื่อหนังสือพิมพ์เลือกเสนอข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง และเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน หรือในลักษณะใดนั้น มีผลทำให้ผู้อ่านได้ตระหนักหรือรับรู้ความสำคัญของปัญหานั้นด้วย

เจดณศักดิ์ แสงสิงแก้ว ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรม การสื่อสารกับกระบวนการสังคมประกิตทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นบางชั้น เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร" ในปี 2523 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบจากกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 295 คน ในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและความสนใจทางการเมือง พบว่า

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจ เรื่องการ เมืองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ การอ่านหนังสือพิมพ์ รองลงไปคือ การสื่อสารในกลุ่มเพื่อน และการศึกษาตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละกลุ่มพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจ เรื่องการ เมืองแบบ ประชาธิปไตยของกลุ่ม เกษตรกรและกลุ่มที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ก็คือ การ อ่านหนังสือพิมพ์ เช่นเดียวกัน

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสนใจทางการเมืองมากที่สุด คือ การเปิดรับสื่อมวลชน (ซึ่งหมายถึงการอ่านหนังสือพิมพ์ กาฟังวิทยุ และการชมโทรทัศน์) รองลงมาได้แก่การมี ประสบการณ์ทางการเมืองและการสื่อสารระหว่างบุคคลตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละ กลุ่มปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสนใจทางการเมืองของกลุ่ม เกษตรมากที่สุดคือ การเปิด รับสื่อมวลชน (การอ่านหนังสือพิมพ์ การฟังวิทยุ การชมโทรทัศน์) ส่วนกลุ่มทำงานใน โรงงานอุตสาหกรรม คือการสื่อสารในกลุ่มเพื่อน

ซูซาน เมซีย์ (Susan Gluck Mezey) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ประสบการณ์การเรียนรู้ทางการเมืองของบุคคลโดยทางอ้อม ของกระบวนการเรียนรู้ทาง การเมือง คือ จาก ครอบครัว โรงเรียน และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ กับทัศนคติและพฤติ กรรมทางการเมืองของบุคคล โดยสุ่มตัวอย่างจากนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกคณะ พบว่า

1. การเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากประสบการณ์ขั้นพื้นฐานของ บุคคล เช่น จากครอบครัว โรงเรียน เป็นต้น จะค่อยความสำคัญลงเมื่อบุคคลมีประสบ การณ์การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรง นั่นก็คือ การมีความเชื่อมั่นในบทบาทของตนเองต่อ การเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จะเป็นผลมากจากการได้รับประสบการณ์ ทางการศึกษาที่สูงขึ้น หรือจากเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อ ชีวิตของบุคคล

2. การแสดงออกทางการเมือง และความเชื่อทางการเมือง มิได้เป็นผลโดย ตรงมาจากประสบการณ์ในขั้นพื้นฐานของบุคคลเสมอไป แต่อาจเป็นผลจากอิทธิพลอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงต่อไปของชีวิต เมื่อบุคคลประกอบอาชีพการงานแล้วก็จะได้

3. การเรียนรู้ทางการเมืองโดยทางอ้อมในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละสังคมนั้น ไม่อาจใช้อธิบายแนวโน้มเกี่ยวกับโลกทัศน์และพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลได้มากนัก ในสภาพสังคมปัจจุบันนี้ ทั้งในสังคมที่พัฒนาแล้วและสังคมที่กำลังพัฒนา ความเปลี่ยนแปลงหรือความวุ่นวายในระบบการเมือง อาจจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในการตอบสนองทางการเมืองของบุคคลอย่างกลุ่ม โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาสูง แม้แต่ในสังคมที่จัดถือจารีตประเพณี ก็ยังอาจมีการกระทำการต่อต้านสภาพทางการเมือง เช่นนั้นได้

แชฟฟี และคณะ (Chaffee, Jackson-Beeck, Lewin and Wilson 1975: 36-38) ได้รวบรวมหลักฐานจากการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่เกี่ยวกับการสื่อสารกับกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองไว้ในหนังสือ Handbook of Political Socialization ดังต่อไปนี้

1. จากผลงานของ Johnson ในปี 1967 Hollander ในปี 1971 และ Dominick ในปี 1972 ทำให้ทราบว่า สื่อมวลชนเป็นแหล่งที่มาขั้นพื้นฐานในการให้ข้อมูลและข่าวสารทางการเมืองแก่บุคคลในวัยเด็กและวัยรุ่น

2. Chaffee, Ward and Tipton ในปี 1970 ได้ใช้วิธี Cross-Lag correlation ทดสอบสมมุติฐานที่ว่า การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับข่าวสารบ้านเมืองจะนำไปสู่การมีความรู้เรื่องการเมือง โดยการจัดการใช้สื่อและความรู้ทางการเมืองของนักศึกษาระดับ High School ชั้น Junior และ Senior ของ Wisconsin ก่อนและหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในปี 1968 โดยการเปรียบเทียบผลปรากฏว่า การใช้สื่อทำให้เกิดความรู้ทางการเมืองในระหว่างที่มีการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งมากกว่าในระยะเวลาที่การเลือกตั้งผ่านไปแล้ว การวิจัยนี้ได้มีการควบคุมตัวแปรทางการศึกษา และตัวแปรอื่น ๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ของการใช้สื่อต่อการมีความรู้เอาไว้ด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าสื่อที่ให้ข่าวต่าง ๆ ยังสามารถส่งผ่านข้อมูลข่าวสารนั้นไปยังเด็กที่อายุน้อยกว่าอีกด้วย

เสรี วงษ์มณฑา (Seri Wongmonta 1978: 254) ได้สำรวจความเห็นทางการเมืองของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเชียงใหม่ จำนวน 640 คน ในปี 2520 พบว่า

1. นักศึกษาไทยในปัจจุบันให้ความสนใจต่อการเมืองมากกว่าในสมัยก่อน แหล่งข่าวสารการเมืองที่สำคัญได้แก่ หนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ส่วนสื่อประเภท วิทยุ และโทรทัศน์ นั้น ให้บริการด้านความบันเทิงเสียมากกว่า

2. การที่นักศึกษาเปิดรับข่าวสารทางการเมืองจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ และโทรทัศน์ นั้น มีความสัมพันธ์กับการรับรู้ความสำคัญทางการเมือง ยิ่งให้ความสนใจและรับฟังข่าวสารทางการเมืองจากสื่อมวลชนมากเท่าไร ก็ยิ่งมีแนวโน้มตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองตามไปด้วย

3. การสื่อสารระหว่างบุคคล เช่น การสื่อสารระหว่างเพื่อนฝูงและญาติพี่น้อง มีผลต่อความสนใจ และการเรียนรู้ทางการเมืองของนักศึกษาอย่างมาก

4. นักศึกษาทั้งสองมหาวิทยาลัย ส่วนมากจะมีพฤติกรรมทางการเมืองแบบ "อำจานิยม" มีความรู้สึกนึกคิดโน้มเอียงไปทางอนุรักษนิยม หรือฝ่ายขวา (rightist orientation) มากกว่าเสรีนิยม หรือฝ่ายซ้าย (leftist orientation) ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากอิทธิพลทางวัฒนธรรมและสังคม เช่น สถาบันทางศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครอง และพื้นฐานทางสังคม ซึ่งนักศึกษาส่วนมากมาจากครอบครัวฐานะปานกลาง

5. กลุ่มนักศึกษาที่มีความรู้สึกนึกคิดโน้มเอียงไปทางฝ่ายซ้าย หรือฝักใฝ่สังคมนิยม นั้น มีแนวโน้มจะอาศัยการสื่อสารระหว่างบุคคล เช่น การประชุมถกเถียงปัญหาเป็นสื่อกลางและแหล่งข่าวมากกว่าใช้สื่อสารมวลชน ยิ่งนักศึกษามีความโน้มเอียงไปทางซ้ายมากเท่าไร อัตราการพบปะถกเถียงปัญหาก็ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย

6. นักศึกษาทั้งสองมหาวิทยาลัยส่วนมากมีความรู้สึกที่ ความต้องการเรียนรู้ กลไกหรืออบรมทางการเมือง (need for political orientation) มากขึ้น ทั้งนี้ เพราะนักศึกษามีความรู้สึกถูกทอดทิ้ง หรือถูกตัดขาดจากระบบการเมืองการปกครอง (political alienation)

7. นักศึกษาที่มีความรู้สึกสิ้นหวัง หรือได้รับการทอดทิ้ง (alienation) มิได้แสวงหาทางออกด้วยวิธีหนีโลก (escapist) เช่น มิวสุม การพนัน กามารมณ์

หรือมันเหิงเสมอไป แต่จะมุ่งหาข่าวสารและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเพื่อแก้ไขสถานการณ์  
เดิมให้ดีขึ้น โดยอาศัยสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งการสื่อสารระหว่างบุคคลและสื่อมวลชนด้วย

8. นิสิตนักศึกษาที่รู้สึกว่าการเรียนรู้ทางการเมืองเพิ่มเติม ส่วนใหญ่จะมีการพบปะสังสรรค์ และถกเถียงปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนฝูงหรือนุคคลอื่นมาก ทั้งนี้นอกจากจะช่วยให้รู้  
รายละเอียดและเข้าใจปัญหาการเมืองดีขึ้น ยังเป็นการผ่อนคลายความรู้สึกที่ตึงเครียดอีกด้วย.