



บทที่ ๑

บทนำ

การเมืองและการปกครองไทย เริ่มต้นวางรากฐานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในสมัยนั้นการเมืองและการปกครองเป็นแบบง่าย ๆ ในลักษณะพ่อปกครองลูก (paternalistic government) ไม่มีองค์กรใหญ่โตสลับซับซ้อน ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ พระมหากษัตริย์เรียกว่า "พ่อขุน" มีอำนาจเด็ดขาดในความหมายของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่มีความสนิทสนมใกล้ชิดกับราษฎรและดำเนินการปกครองราษฎรโดยตรง ราษฎรทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะถือว่าเป็นลูกของพ่อขุน บ้านเมืองจะรุ่งเรือง ราษฎรจะสุขสบายหรือเดือดร้อนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถ ความยุติธรรม และความกรุณาปราณีของพ่อขุนแต่เพียงคนเดียว<sup>๑</sup> อาณาจักรสุโขทัย เจริญรุ่งเรืองที่สุดในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทั้งนี้เพราะพระองค์เป็นกษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถทั้งในด้านการรบและการปกครอง แต่เมื่อสิ้นสมัยของพ่อขุนรามคำแหงแล้วอาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมลงเป็นลำดับ เพราะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกอ่อนแอลง และกษัตริย์ในสมัยต่อมาไม่สามารถปราบปรามบรรดาประเทศราช และหัวเมืองต่าง ๆ ที่พากันกบฏแข็งเมืองได้ พระเจ้าอู่ทองจึงประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นกับกรุงสุโขทัยอีกต่อไป<sup>๒</sup> และทรงตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี

<sup>๑</sup> อิศระ สุวรรณกุล, "ระบบราชการไทย : วิวัฒนาการและการวิเคราะห์," รัฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๘), หน้า ๒๐๑.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๓๗.

การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตย แนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของอำนาจของผู้ปกครอง (พระมหากษัตริย์) เปลี่ยนไปจากแบบสุโขทัย ทั้งนี้เพราะได้รับอิทธิพลมาจากขอม<sup>๑</sup> พระมหากษัตริย์กลายเป็นสมมุติเทพ และยังได้รับอิทธิพลจากศาสนาและประเพณีปฏิบัติของฮินดู (พราหมณ์) บางส่วนมาใช้ควบคู่กับการปฏิบัติทางศาสนาพุทธด้วย ทำให้ระเบียบแบบแผน ประเพณีปฏิบัติของราชการการปกครองขยายขอบเขตและลำดับชั้นสูงขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์กับประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองเปลี่ยนจากแบบพ่อกับลูก เป็นแบบนายกับบ่าว อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นหัวใจของการปกครองประเทศ สังคมขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง<sup>๒</sup> พระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้พระราชวงศ์และขุนนางเป็นตัวแทนปฏิบัติราชการของพระองค์ด้วย อำนาจราชการซึ่งมีขุนนาง ข้าราชการ เป็นตัวแทนใช้อำนาจ จึงเข้ามาควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกขณะ ความทุกข์ สุข ตลอดจนผลประโยชน์ของคนในสังคมขึ้นอยู่กับราชการแต่อย่างเดียวกัน<sup>๓</sup> นอกจากนั้นระบบศักดินาและบรรดาศักดิ์ ยังเป็นเครื่องแบ่งชนชั้นสังคมทางการปกครอง ทำให้สามัญชนที่มีได้เป็น เจ้า ขุนนาง หรือข้าราชการ ไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองได้ เป็นแต่เพียงผู้ถูกปกครองอย่างเดียวโดยไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองเลย ลักษณะการปกครองและอำนาจของราชการเช่นนี้ ได้ใช้ตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

<sup>๑</sup> ไพบูลย์ ช่างเขียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๓๑.

<sup>๒</sup> ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, สังคมสมัยอยุธยา (พระนคร : โรงพิมพ์มหา-วิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนปลาย พระมหากษัตริย์ไทยในฐานะผู้นำทางการเมือง ได้ตั้งพระทัยที่จะเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองเสียใหม่อยู่แล้ว โดยได้เตรียมการปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำ<sup>๑</sup> โดยได้ทรงปฏิรูปการบริหารและการปกครองดังนี้<sup>๒</sup> ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้น พระองค์ทรงเป็นประธานสภา สภาที่ปรึกษามีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับราชการที่สำคัญและการตราตัวบทกฎหมายต่าง ๆ และทรงให้สิทธิสมาชิกสภาที่ปรึกษาตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป เสนอความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ตั้งองคมนตรีสภาหรือสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาส่วนพระองค์และคำปรึกษาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินด้วย และตั้งเสนาบดีสภาขึ้นทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยเรียบร้อย นอกจากนี้แล้วยังทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนกลางโดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ให้เหมือนกับอารยประเทศ ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และวางรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกขึ้นที่ตำบลหาดลอม จังหวัดสมุทรสาคร

---

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย," ใน สัตว์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร กุศรีพิทักษณ์ และ แสงรัตนมงคล, บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๑.

<sup>๒</sup> ญาตี ไหวดี, การปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บุญชัยการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๗ - ๑๔๐.

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงรับพระบรม-  
 ราโชบายในการที่จะสร้างสถาบันทางการเมือง เพื่อเป็นรากฐานของการปกครองแบบ  
 ประชาธิปไตยต่อจากพระราชบิดา โดยได้ทรงจัดตั้ง "คูลิตธานี" ขึ้นเพื่อเป็นการฝึกทดลอง  
 ปกครองเมืองในระบอบประชาธิปไตย<sup>๑</sup> ตลอดรัชกาลของพระองค์ แมว่าแนวโน้มนของ  
 ความคิดเรื่องประชาธิปไตยจะมีขึ้นแล้วอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังมีใ้ทรงพระราชทาน  
 รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย เพราะทรงเห็นว่าจะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนให้  
 ทั่วถึงพอควรเสียก่อน มิฉะนั้นการมีรัฐสภาจะเป็นโทษมากกว่าเป็นคุณ<sup>๒</sup>

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็มีพระราชประสงค์  
 ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยอยู่แล้ว โดยได้ทรงเตรียมการล่วงหน้า  
 มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปีก่อนเกิดการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังมีหลักฐานในพระราชหัตถเลขา  
 ของพระองค์ถึงพระองค์เจ้าจักรพงษ์ เมื่อเดือนธันวาคม และมกราคม ๒๔๗๕<sup>๓</sup> พระราช-  
 คำว่าในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีอยู่จริง  
 แต่ทรงให้บุคคลไม่กี่คนทราบ จึงเกิดการปฏิวัติขึ้นเสียก่อนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕<sup>๔</sup>

ประเทศไทยได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้แทนการปกครองแบบ  
 สมบูรณาญาสิทธิราชตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนบัดนี้นับเป็นเวลา ๔๐ กว่าปีมาแล้ว แต่การ  
 ปกครองระบอบนี้ก็ดุดมดุกดุกคุดคุดตลอดมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยการใช้อำนาจปฏิวัติ  
 รัฐประหารหลายครั้งหลายหน กลไกทางการเมืองของประชาชนอันได้แก่ พรรคการเมือง  
 กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล มิได้เป็นเครื่องมือของประชาชนในทางการเมืองอย่างแท้จริง  
 ผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองมีบทบาทน้อยมากในการสร้างทัศนคติและความรู้ความเข้าใจ

<sup>๑</sup> ฉัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัย  
 ราชาธิบดีไทย," ศัพท์การเมือง, หน้า ๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน การดำเนินการทางการเมืองจึงตก  
 อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการประจำตลอดมา อาจกล่าวได้ว่าระบบราชการ-  
 ประจำก็คือพรรคการเมืองที่แท้จริง<sup>๑</sup> การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย  
 ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๖ มีอุปสรรคที่ทำให้ประเทศต้องตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ  
 อยู่เกือบตลอดเวลา<sup>๒</sup> และกำลังเริ่มต้นไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งหลังจากเดือน  
 ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อมีรัฐธรรมนูญและมีรัฐบาลที่ได้รับการเลือกจากประชาชน แต่อุปสรรค  
 ต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่<sup>๓</sup> ทำให้การปกครองระบอบนี้ไม่ราบรื่นจนต้องมีการปฏิรูปการปกครองชั้น

การที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช กับระบบเจ้าขุนมูลนาย  
 มานาน และอำนาจของราชการมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน คนไทย  
 จึงมีลักษณะนิยมอำนาจ ประกอบกับสถาบันในสังคมไทยยังมีบทบาทแตกต่างกับสถาบันในสังคม  
 ตะวันตกที่ใช้การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไโดยมาเป็นเวลานาน เช่น อังกฤษ และ  
 อเมริกาควย จึงทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายในการนำ  
 ระบอบการปกครองรูปแบบนี้มาใช้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ปัญหาหนึ่งในหลายประการ  
 ที่เป็นที่ถกเถียงและปรากฏอยู่ในสื่อมวลชนเสมอก็คือ ผู้นำทางการ เมืองการปกครอง  
 (elites) และข้าราชการ (bureaucrats) ทั้งในระดับสูงและระดับต่ำ ยังมีทัศนคติ

<sup>๑</sup> แผลมทอง พันธุนานี, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำ  
 ของระบบราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต-  
 พัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑.

<sup>๒</sup> คูรายละเอียดของอุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยได้จาก ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์  
 และ รอด พริตต์เซีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๗ - ๔๘.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘ - ๖๖.

แบบเจ้าขุนมูลนาย (feudalist characteristics) และยังมีบทบาทที่ขัดต่อการพัฒนา  
 ระบบประชาธิปไตยอยู่มาก<sup>๑</sup> จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเพราะข้าราชการเป็นพลังทาง  
 การเมืองที่สำคัญ<sup>๒</sup> เป็นกลุ่มหนึ่งที่เป็นตัวผู้กระทำหรือเอเยนตผู้ทำการให้ความรู้ทาง  
 การเมือง (the socializers หรือ agent of political socialization)  
 ที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน ในขณะที่ฝ่ายการเมืองอื่น ๆ อ่อนแอไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้  
 ในการนี้ agent จะต้องมีความสำนึกในสิทธิหน้าที่ มีความรับผิดชอบ ความคิดเห็น และ  
 การกระทำอย่างมีเหตุผลในระบบประชาธิปไตยเสียก่อนจึงจะเป็นตัวผู้ทำการให้การเรียนรู้  
 ที่ดีได้ การวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษาถึงทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลาง-  
 กระทรวงมหาดไทย ระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก ของ ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงาน-  
 ปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งจะกล่าวถึงเหตุผลในการ  
 เลือกหน่วยศึกษาและประชากรวิจัย เฉพาะหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกในลำดับต่อไป

ความสำคัญในการเลือกหน่วยศึกษา

การที่เลือกศึกษาเฉพาะข้าราชการส่วนกลางกระทรวงมหาดไทย เพราะกระทรวง  
 มหาดไทยมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางครอบคลุมไปทั่วประเทศ เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์  
 บำรุงสุขให้แก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่น การพัฒนาชนบท การส่งเสริมการศึกษาและการ  
 ประกอบอาชีพ การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงาน รักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ โดยเฉพาะ  
 สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานของ  
 กระทรวงมหาดไทยที่มีความสำคัญมากในขณะนี้

<sup>๑</sup> บรรจบ อิศคุสัย และคณะ, ลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็น  
 อุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์,  
 ๒๕๑๕), หน้า ๓ - ๔.

<sup>๒</sup> สุนทร ศรีสัตตนา, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร : การ-  
 วิเคราะห์แนวความคิดในยุโรป อเมริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," ใน รวมบทความ  
 การเมือง, เล่ม ๑, กรมการปกครอง, รวบรวม (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน กรม-  
 การปกครอง, ๒๕๑๑), หน้า ๔๘.



เพราะมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง บำบัดทุกข์บำรุงสุข ส่งเสริมความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยเฉพาะชาวนชนบท พัฒนากำลังความคิดและความสามารถของบุคคล ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการในหน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นที่น่าสนใจมาก แต่เนื่องจากข้าราชการของทั้ง ๓ หน่วยงานนี้มีเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการศึกษาวิจัย ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องนี้จึงได้เลือกศึกษา เฉพาะข้าราชการส่วนกลาง ระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการ เลือกศึกษา เฉพาะข้าราชการในส่วนกลางนั้น เนื่องจากข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนอย่างมากในการวางนโยบายในด้านต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย โดยปรกติแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการรับมอบอำนาจไปปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง เป็นส่วนมาก

กล่าวโดยสรุป ข้าราชการที่เลือกมาเป็นหน่วยในการศึกษา แยกตามกรมสังกัด มีหน้าที่และความสำคัญเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สำนักงานปลัดกระทรวง

มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้ เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย<sup>๑</sup> ได้แก่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานและวินิจฉัยการปฏิบัติงาน ตลอดจนดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารราชการทั่ว ๆ ไป ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การบำบัดทุกข์

<sup>๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕

บำรุงสุข การป้องกันสาธารณภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีหน้าที่  
ความรับผิดชอบในการบริหารราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้คือ<sup>๑</sup>

๑. ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของกรมต่าง ๆ ในสังกัด เพื่อวาง  
แผนงานพัฒนาการเศรษฐกิจ แผนงานพัฒนาการปกครอง และแผนงานพัฒนาการสังคม

ตลอดจนสำรวจรวบรวมและประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการ

๒. ติดตามและรวบรวมข่าวสารการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ สังคม และการ  
ปกครองทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อเผยแพร่ให้เป็นประโยชน์แก่กรมต่าง ๆ ใน-  
สังกัด

๓. ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์การบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงาน

๔. ดำเนินการเกี่ยวกับสถิติของกระทรวงมหาดไทย ทำสถิติของกรมต่าง ๆ  
เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาโครงการและจัดทำงบประมาณของกระทรวง เป็นศูนย์กลาง  
ประมวลและเผยแพร่สถิติต่าง ๆ ของกระทรวง

๕. ดำเนินการเกี่ยวกับงานตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทย โดยทำหน้าที่  
เป็นเลขานุการของผู้ตรวจราชการกระทรวง จัดทำรายงานตรวจราชการ รวบรวมและ  
สรุปข้อคิดเห็นรายงานการตรวจราชการ รายงานขอราชการ รายงานผลงาน และพิจารณา  
เรื่องราวจังหวัดทุกจังหวัด

๖. ดำเนินการเกี่ยวกับการร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบข้อ  
บังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย

---

<sup>๑</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, "แนะนำหน่วยงานในสำนักงานปลัด-  
กระทรวงมหาดไทย" (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๘),  
หน้า ๑ - ๘. (อัครสำเนา)



๗. คำเนิการเกี่ยวกับการต่างประเทศ ได้แก่ ติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศ อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่ทูตานุทูตและชาวต่างประเทศที่มาเยือนหรือเดินทางอยู่ในส่วนภูมิภาคของไทย พิจารณาปัญหาขอลงระหว่างประเทศและเหตุการณ์ชายแดน สนับสนุนในการจัดส่งฉนวนอพยพกลับประเทศ ตลอดจนควบคุมและติดตามพฤติกรรมของฉนวนอพยพ

๘. คำเนิการควบคุมการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรม และสถาปัตยกรรม ตลอดจนพิจารณาออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการนี้

๙. คำเนิการเกี่ยวกับระบบโทรคมนาคมและค่านปฏิบัติการสื่อสารของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

#### กรมการปกครอง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบแบ่งได้เป็น ๕ ประเภท คือ

๑. รักษาความสงบเรียบร้อย ใค้แก่ การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในท้องที่ พิจารณาคำเนิการจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลโดยมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นหัวหน้า ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้านและตำบลของตน เพื่อความเรียบร้อยในทางปกครอง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทะเบียนต่าง ๆ เช่น การทะเบียน ครอบครัว ทรัพย์สิน ทะเบียนราษฎร ทะเบียนนิติกรรมต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกองอาสารักษาคินแดน เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในการรักษาความปลอดภัยของ

๑ กรมการปกครอง, หน้าที่และการแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๓ - ๑๐. และกรมการปกครอง, สถิติที่สำคัญของกรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๗), หน้า ๑ - ๒. และ กรมการปกครอง, ภารกิจและความรับผิดชอบของกรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๑๘), หน้า ๑ - ๒.

ประชาชน ทั้งในยามสงบและสงคราม และควบคุมและดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชน

๒. ส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทและความสามารถในการผลิตทางเกษตร และช่วยเหลือประชาชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยบริหารงานตามโครงการการส่งเสริมอาชีพในต่าง ๆ เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกกาแฟ การเพิ่มผลผลิตข้าวภาคใต้ และการส่งเสริมการทำสวนครัว เป็นต้น โดยอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือในทางวิชาการจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กรมการปกครองยังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบูรณะพัฒนาชนบทด้วย โดยได้ดำเนินการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และเขามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ชนบท เช่น การสร้างถนน สะพาน งานชลประทานราษฎร และการจัดหาน้ำสะอาด เป็นต้น

๓. พัฒนาความเจริญทางสังคม ได้แก่การพัฒนาความเจริญทางสังคมของท้องถิ่น โดยกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น ในการนี้กรมการปกครองมีหน้าที่ที่สำคัญอยู่หลายประการ เกี่ยวกับการส่งเสริมความเจริญทางสังคมของประชาชนในชนบท เช่น ประสานงานและสนับสนุนการบริหารงานการศึกษาประชาบาล การฝึกอบรม และให้ความรู้แก่ประชาชนใหญ่จัดการประกอบสัมมาอาชีพ และรู้จักปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินชีวิตของตน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการฝึกอบรมประชาชนให้เป็นผู้ที่รู้จักรับผิดชอบมีความประพฤติที่เหมาะสม ใหญ่รู้จักหน้าที่และมีความรับผิดชอบต่อชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ และกรมการปกครองยังมีหน้าที่ส่งเสริมและดำรงรักษาไว้ซึ่งประเพณีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย

๔. การพัฒนาการเมืองและการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่การควบคุมดูแลการบริหารงานส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในด้านการให้บริการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้ดีขึ้น เพื่อช่วยให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและกว้างขวาง และส่งเสริมสนับสนุนกิจการ

สภาตำบล โดยฝึกอบรมคณะกรรมการสภาตำบลของตำบลต่าง ๆ และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจการสภาตำบล

๕. การพัฒนาและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การควบคุม ดูแล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพิจารณาดำเนินการจัดตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเพื่อที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอ สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ตลอดจนดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักและเล็งเห็นถึงคุณค่าของการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะได้เข้ามามีส่วนรวมในการปกครองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป

#### กรมการพัฒนาชุมชน

มีหน้าที่ในการพัฒนากำลังความคิดและความสามารถของบุคคลดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. ร่วมกับประชาชนยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. แก้ปัญหาอุปสรรคและความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานธุรกิจ เศรษฐกิจในส่วน of ประชาชน โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓. ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นที่จำเป็นและเกินขีดความสามารถของประชาชน

<sup>๑</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, "บทบาท หน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน" (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.).

๔. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของ  
นี้เทศงาน เพื่อเผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีดำเนินงานพัฒนาชุมชน

๕. สนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น โดยฝึกปฏิบัติ-  
การดำเนินงานของท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เพื่อให้มีความ  
เชื่อมั่นและสามารถรับผิดชอบในการพัฒนาและปกครองตนเองได้

๖. ให้การศึกษาและการฝึกอบรมในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตใน  
ครอบครัวแก่ประชาชนอันจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมและยกระดับการครองชีพและ  
สุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดีขึ้น

นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่สนับสนุนให้บุคคลใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์  
ต่อชุมชน โดยให้มีการอาสาสมัครในงานพัฒนาชุมชน และเป็นศูนย์กลางบริหารงานพัฒนาชุมชน

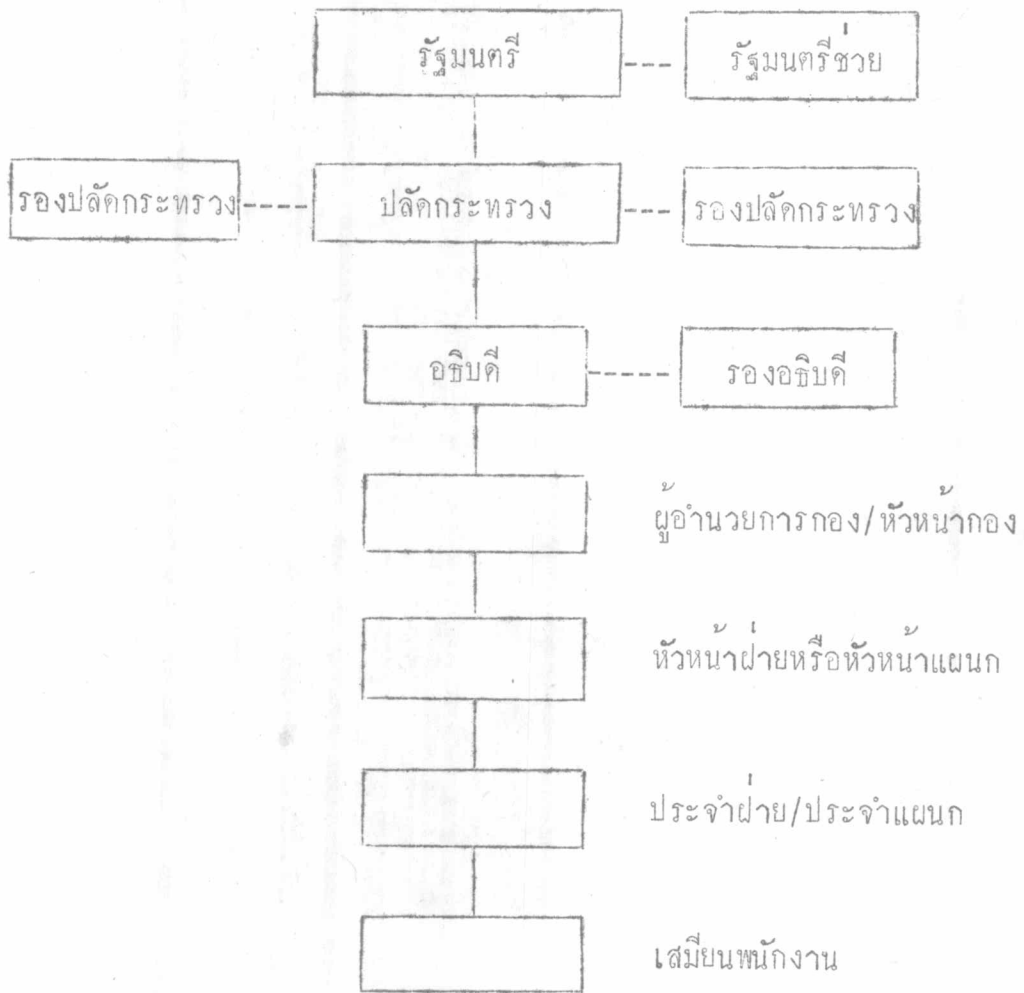
#### ความสำคัญของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก

หัวหน้าฝ่าย คือผู้ที่ เป็นหัวหน้าแผนกเดิม แต่หลังจากมีการจัดระบบจำแนกตำแหน่ง  
ตามลักษณะความรับผิดชอบของงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ๒๕๑๘  
แล้วทำให้บางแผนก เปลี่ยนเป็นฝ่ายตามลักษณะของงาน หัวหน้าแผนกจึงเป็นหัวหน้าฝ่าย  
แผนกที่ไม่ได้เปลี่ยน เป็นฝ่ายก็ยังคงมีหัวหน้าแผนกอยู่อย่างเดิม หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก  
จึงเป็นข้าราชการอยู่ในระดับ ๔, ๕, ๖ ส่วนผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าแผนก  
อาจจะ เป็นผู้ช่วยการกองหรือหัวหน้ากอง ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของงานในความรับผิดชอบ  
ของผู้บังคับบัญชานั้น (ดูรูปที่ ๑)

หน้าที่โดยทั่วไปของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกคือ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา  
ข้าราชการในฝ่ายหรือแผนก ร้องลงมาจากผู้ช่วยการกองหรือหัวหน้ากอง กลับรอกองงาน  
ควบคุมและรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ของฝ่ายหรือแผนก เสนอแนะขอคิดเห็นในการปฏิบัติ  
ราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้แก่ผู้ช่วยการกองหรือหัวหน้ากองตัดสินใจ ปฏิบัติ  
งานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

คั้งนั้นข้าราชการในตำแหน่งนี้จึงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นข้าราชการในระดับ  
กลางและ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของหน่วยงานที่จะก้าวหน้าขึ้นไปเป็นข้าราชการระดับผู้นำ  
(elite) ที่มีบทบาทอยู่ในวงการบริหารชั้นสูงของประเทศในระยะต่อไป จึงน่าสนใจที่จะ  
ศึกษาถึงทัศนคติและความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการในระดับนี้ว่าจะมีทัศนคติทาง  
การเมืองไปในทางส่งเสริมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ เพียงใด

รูปที่ ๑ แผนผังระดับของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย



หมายเหตุ ปลัดกระทรวงมี ๒ ฐานะ คือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำของ  
 กระทรวง รองจากรัฐมนตรี และในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงาน-  
 ปลัดกระทรวงมีฐานะเทียบกรม ๆ หนึ่ง (ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ และ ๒๑๘  
 ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕)



## จุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้คือ

๑. เพื่อศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการระดับกลาง (อยู่ในระดับ ๔ - ๕ - ๖) ของสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนในการวางแผนงานเบื้องต้นและใกล้ชิดกับประชาชนว่าจะเอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือมีลักษณะต่อต้านประชาธิปไตย
๒. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเพศ การศึกษา สถานภาพครอบครัว กับความสนใจและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษา อายุ อายุราชการ ความดีในการออกไปปฏิบัติงานในท้องที่เปรียบเทียบกับทัศนคติทางการเมือง

## ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย เฉพาะผู้ที่เป็หัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าแผนก ใน ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๕ คน เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๒๐ ในการวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการระดับหัวหน้างานชั้นต้นของสามหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ จะเน้นที่ทัศนคติที่เกี่ยวกับความสนใจทางการเมือง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองกับความเห็นต่อระบบการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย อำนาจนิยม อนุรักษ์นิยม และทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

002296

### สมมติฐานของการวิจัย

ระบบการเมืองจะมีลักษณะเช่นไร และจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบุคคลในระบบการเมืองนั้นจะมีทัศนคติทางการเมืองอย่างไร การศึกษามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization)<sup>๒</sup> การเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึงกระบวนการนำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชน<sup>๓</sup> เป็นกระบวนการที่ทำให้พลเมืองของประเทศมีความรู้เรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองประเทศ ก่อให้เกิดความรู้สึกใกล้ชิด ชอบพอ เกียดชิด หรือหนึ่งใจต่อการเมือง ซึ่งการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้ ดังนั้นการศึกษาก็มีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมืองด้วย

ผลงานของ แอลมอนด์ และเวอร์บา<sup>๔</sup> (Almond and Verba) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญของการเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) การศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้เรื่องการเมืองดีขึ้น และมีความเชื่อมั่นสูงในบทบาททางการเมืองของตน สถานศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม บุคลิกภาพของผู้ที่เข้ามาศึกษา นอกจากนี้แล้วผลวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการระดับผู้นำซึ่งจัดทำโดย

<sup>๑</sup> สุจิต บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาทางการเมืองไทย," วรรณไวทยาการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 64 - 72.

<sup>๔</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture (Boston : Little, Brown and Company, 1965).

ลิขิต ธีรเวคิน<sup>๑</sup> ได้พบว่าการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง คือผู้ที่มีการศึกษาสูงมีทัศนคติทางเสรีนิยมมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่า นอกจากนี้แล้ววัยก็มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ผู้ที่มีอายุน้อยจะมีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมมากกว่าผู้ที่มีอายุมาก

นอกจากผลวิจัยดังกล่าวแล้ว ผลของการที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชและระบบเจ้าขุนมูลนายกับอำนาจของราชการมีมาช้านาน ทำให้คนไทยมีลักษณะนิยมอำนาจ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตยแล้ว ระบบราชการก็ยังคงเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของระบบการเมืองไทยอยู่ ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในรอบ ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมาส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดการสวนใหญ่ยังคงมีทัศนคติในแบบเจ้าขุนมูลนายอยู่<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นทัศนคติที่ไม่ส่งเสริมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชนในครั้งนี้ จึงได้ตั้งสมมุติฐานไว้ดังต่อไปนี้คือ

๑. หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย น่าจะมีแนวความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง (ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี)
๒. ผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าจะมีทัศนคติที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่า
๓. ผู้มีอายุน้อยกว่าจะมีทัศนคติที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้ที่มีอายุมาก
๔. ผู้ที่มีอายุราชการมากจะมีแนวโน้มไปในทางอำนาจนิยมมาก
๕. ผู้ที่เคยไปศึกษาในต่างประเทศ จะมีทัศนคติแบบอนุรักษนิยมน้อยกว่าผู้ที่เรียนในประเทศ

<sup>๑</sup> Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Wctana Panich, 1973), p. 64.

<sup>๒</sup> บรรจบ อิศคุสัย และคณะ, ลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย, หน้า ๔.

วิธีการศึกษาและวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่องนี้ เป็นการวิจัยสนามและศึกษาจากหนังสือและบทวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่องนี้เพื่อ เป็นพื้นฐานในการวิจัยและ เปรียบเทียบผลที่ได้รับ

การวิจัยสนาม (field research) ใ้ค้ออกแบบสอบถามและแจกแบบสอบถามให้แกกลุ่มประชากรที่จะวิจัย

ก. ตัวแปร ตัวแปรอิสระที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ใ้ค้อแก่ เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว อาบุราชการ ระดับการศึกษา และความถี่ในการออกปฏิบัติราชการในท้องถิ่น ตัวแปรตามใ้ค้อแก่ ความสนใจทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทศนคติแบบประชาธิปไตย อำนาจนิยม อนุรักษนิยมและทศนคติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ข. กลุ่มประชากรวิจัย ใ้ค้อแก่ หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของสำนักงาน ปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๕ คน (อยู่ในกรุงเทพมหานคร ๑๕๐ คน และที่เป็นพัฒนาชุมชน เขตซึ่งไปปฏิบัติราชการอยู่ที่จังหวัดสระบุรี ชลบุรี พิษณุโลก นครปฐม นครศรีธรรมราช อุบลราชธานี อุดรธานี ลำปาง และยะลา อีก ๓๕ คน)

ค. แบบสอบถาม ใ้ค้อแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเพื่อวัดค่าของตัวแปรตาม จำนวน ๖๕ ข้อ แบ่งเป็น ๓ ส่วน ค้อ ส่วนแรกเป็นลักษณะของประชากรวิจัย ส่วนที่สองเกี่ยวกับความสนใจทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับความคิดเห็นต่อระบบการเมือง ส่วนที่สามเกี่ยวกับทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อำนาจนิยม อนุรักษนิยม และเกี่ยวกับแนวความคิดทางการเมืองปกครองท้องถิ่น คำถามส่วนที่เป็นการวัดทศนคติใ้ค้อใช้แบบของ ลิเคอร์ท (Likert) ค้อแบ่งค่าตอบเป็น ๕ ระดับค้อ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ใ้ค้อตอบเลือกเพียง ๑ คำตอบ (ดูรายละเอียดของแบบสอบถามในภาคผนวก)

ง. การทดลองศึกษา เพื่อพัฒนาแบบสอบถามให้เชื่อถือได้ ได้ทำการทดลองศึกษา (pilot study) จากกลุ่มเล็ก ๆ ก่อนการวิจัยจริง โดยแจกแบบสอบถามให้แก่ข้าราชการในระดับ ๔ - ๕ - ๖ ซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ทำการวิจัยจริง ๆ กรอก จำนวน ๒๐ คน ในอัตราส่วน ๔ : ๑ คือ เป็นชาย ๑๖ คน หญิง ๔ คน ตามจำนวนอัตราส่วนของประชากรวิจัยที่ได้ทำการวิจัย เว้นระยะไป ๑ สัปดาห์แล้วแจกแบบสอบถามเดิมให้แก่กลุ่มตัวอย่างชุดเดิมกรอกอีกครั้งหนึ่ง ต่อจากนั้นจึงได้นำผลการทดลองศึกษามาเป็นเกณฑ์ในการปรับปรุงแบบสอบถามก่อนที่จะนำไปใช้

จ. การแจกแบบสอบถาม ใช้วิธีส่งทางไปรษณีย์แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในต่างจังหวัด ส่วนผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ใช้วิธีไปแจกด้วยตนเอง ให้เวลาแก่ผู้ตอบ ๑ สัปดาห์ จึงไปรับแบบสอบถามกลับคืน ซึ่งได้รับกลับคืนมา ๑๓๐ ฉบับ คิดเป็นจำนวนร้อยละ ๙๔.๒๘ ของจำนวนที่แจกไปทั้งหมด

ฉ. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม เน้นศึกษาถึงระดับความเข้ม (degree) ของทัศนคติแบบอำนาจนิยมและประชาธิปไตยของประชากรวิจัย แล้วนำมาวิเคราะห์หาเพศ อายุ สถานภาพครอบครัว อายุราชการ ระดับการศึกษา และความถี่ในการออกปฏิบัติราชการในท้องถิ่น เป็นตัวกำหนดหรือมีความสัมพันธ์กับทัศนคติดังกล่าวมากน้อยเพียงใด รายละเอียดของการคิดคะแนนในการวิเคราะห์ที่ได้เสนอไว้ในตอนต้นของบทที่ ๔

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากข้าราชการ เป็นกลุ่มที่มีอำนาจ และอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป เป็นปัญหาที่ได้รับการศึกษาวิเคราะห์มากเช่นกันในทางวิชาการ แม้จะมีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่บ้างแล้วก็ตาม การวิจัยนี้ก็ได้อาศัยวิเคราะห์ทบทวนสมมุติฐานต่าง ๆ เทาที่สังเกตพบและเท่าที่ได้คิดค้นขึ้นใหม่เพิ่มเติม แล้วทดสอบด้วยข้อมูลที่ได้อาจจากการสอบถามทัศนคติจริง ๆ ของข้าราชการ จึงคิดว่าผลการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์มากทีเดียว เพื่อที่จะได้ทราบโดยแน่ชัดว่าข้าราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับ

ใกล้ชิดกับประชาชนในส่วนที่ทำการวิจัยมีทัศนคติทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ เพื่อจะคาดแน่วโน้มว่าประเทศไทยจะสามารถปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงได้หรือไม่

### เค้าโครงของบทวิจัย

ในการเสนอผลการวิจัย เรื่องนี้จะแบ่งการเสนอเรื่องออกเป็น ๖ บท ดังต่อไปนี้  
คือ

บทที่ ๑ เป็นบทนำ ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาทั่วไปของเรื่องที่จะทำการวิจัย ความสำคัญของการเลือกหน่วยศึกษาทั้ง ๓ หน่วยงาน จุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย สมมุติฐาน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีการศึกษาและวิจัย

บทที่ ๒ กล่าวถึงความหมายของทัศนคติ แนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของทัศนคติดังประกอบของทัศนคติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อน ต่อจากนั้น จะกล่าวถึงทัศนคติทางการเมือง ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและอนุรักษนิยม การวัดทัศนคติและการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติ ในตอนสุดท้ายของบทนี้ จะกล่าวถึงทัศนคติของข้าราชการและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

บทที่ ๓ เพื่อให้สอดคล้องกับบทที่ ๒ จึงได้กล่าวถึงแนวความคิดทางประชาธิปไตย และหลักเกณฑ์ของประชาธิปไตยว่ามีอะไรบ้าง ปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และอำนาจนิยมซึ่งเป็นลักษณะที่ขัดกับการเป็นประชาธิปไตย

บทที่ ๔ เป็นการเสนอผลการวิจัยและวิเคราะห์ในเรื่องความสนใจทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การเรียนรู้ทางการเมืองกับความคิดเห็นต่อระบบการเมือง การเคารพกฎเกณฑ์ ทัศนคติคือนำของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก โดยใค้นำเอาเพศ การศึกษา และสถานภาพครอบครัวมาวิเคราะห์ด้วย



บทที่ ๕ เสนอผลการวิจัยและวิเคราะห์ทัศนคติทางการเมือง ได้แก่ ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อำนาจนิยม อนุรักษนิยม และทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ของหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก และได้นำเพศ การศึกษา อายุ อายุราชการ และความถี่ในการออกปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่นมาวิเคราะห์ด้วย

บทที่ ๖ สรุปผลการวิจัยและขอเสนอแนะ