

กรอบความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในแง่ของรัฐศาสตร์นั้น มีแนวทางการศึกษาค้นคว้าหลากหลาย โดยอาจเป็นการศึกษารัฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ซึ่งสามารถที่จะนำเอาศาสตร์สาขาอื่นๆ เช่น ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา หรือสถิติ มาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยมีการวิเคราะห์ตัวบุคคลในแง่ของทัศนคติ แรงจูงใจ ค่านิยมและความเชื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ มีอิทธิพลต่อกระบวนการหรือกิจกรรมทางการเมือง

สำหรับการวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษากระบวนการทางการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจ ในแง่ของบทบาทและทัศนคติของปลัดอำเภอ (กรณีศึกษาเฉพาะปลัดอำเภอที่รับราชการอยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี) จึงเป็นการศึกษาบทบาทและทัศนคติทางการเมือง โดยใช้วิธีการทางจิตวิทยาและสถิติเข้ามาช่วยอธิบายถึงบทบาทพฤติกรรมหรือทัศนคติทางการเมืองของบุคคล

2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ชำนาญ ยুবบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสัมัยใหม่¹ โดยแนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือ

¹ ชำนาญ ยুবบูรณ์, การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครอง

บริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการ ในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น School Districts ในสหรัฐอเมริกา High Way and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ)

แนวทฤษฎีสัญญาใหม่นั้น เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่ องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การ เรียกอองค์การเหล่านี้ว่าองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะ แยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นกรกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการที่จะพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ประยูร กาญจนกุลได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้อง ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหาร ส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง ²

² ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 171.

Encyclopedia of Britanica ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึงการปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ปฏิบัติการในขอบอำนาจของตนเองและมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง ในขณะที่ DANIEL WIT ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าหน่วยการปกครองที่แท้จริงนั้นได้แก่หน่วยระดับรองที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ทั้ง ในการบริหารและในการกำหนดนโยบาย³

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง⁴ จากความหมายดังกล่าว การกระจายอำนาจจึงมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

(2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งแขนงใดเป็นพิเศษ

³ ตระกูล มีชัย, การกระจายอำนาจ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 1.

⁴ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, "หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ." ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2537): 11.

เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น" เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย⁵ และพบว่าความเข้าใจเรื่องกระจายอำนาจยังสับสน ในระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองการปกครองกับประชาชน ทั้งนี้ กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองการปกครองมีความเข้าใจว่าการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกัน เข้าใจว่าการกระจายอำนาจหมายถึงการต้องสูญเสียอำนาจที่กลุ่มเคยมีมาแต่เดิม อันเป็นการคุกคามความมั่นคง และความก้าวหน้าของคนในองค์กรระบบราชการ และเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรของประเทศ เพราะการบริหารงานของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่กลุ่มประชาชนทั่วไปคิดว่าการกระจายอำนาจ คือการที่รัฐต้องกระจายอำนาจรัฐที่มีอยู่ทุกอย่างลงไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการอย่างมีอิสระ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ด้วยตนเอง

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายและแผนโครงการของส่วนต่างๆ ไปสู่เป้าหมายของรัฐได้ การกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นกระบวนการที่เป็นเอกรูปหรือมีรูปแบบเดียว แต่การ

⁵ โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2537), เอกสารอัดสำเนา.

กระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่มีหลากหลายรูป และมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ในการใช้อำนาจรัฐ

คณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบของการกระจายอำนาจ แยกได้เป็น "การกระจายอำนาจทางการบริหาร" อันเป็นการกระจายอำนาจภายในขอบวงขององค์การเดียวกันที่อยู่รอบนอกในฐานะหน่วยงานย่อยโดยมีพันธกิจสำคัญในการทำให้นโยบายและแผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลางได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานสาขาในพื้นที่ และ "การกระจายอำนาจทางการเมือง" หรือ "การโอนอำนาจให้ท้องถิ่น" ถือเป็น การเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจการนั้น ไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่าง เป็นอิสระ ภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกัน ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และมีพันธกิจหลักในการคิดริเริ่มและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเป็นเพียงเครื่องมือ (Means) ของรัฐในการบริหารงานให้บรรลุพันธกิจที่กำหนดไว้ไปสู่เป้าหมาย (Goal) ที่วางไว้ การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารงานของรัฐ โดยการเปิดให้ส่วนที่อยู่รอบนอกศูนย์กลางอำนาจการเมืองการบริหารได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ แต่การกระจายอำนาจอาจไม่นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หากไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้นๆ อันมีเงื่อนไขสำคัญที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น ในการแปลงแนวคิดและรูปแบบการใช้อำนาจดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องกำหนดบทบาท (ROLE) สายสัมพันธ์ของแต่ละส่วนที่ร่วมในการใช้อำนาจรัฐให้มีความชัดเจนก่อน ⁶

6 เรื่องเดียวกัน

ธเนศวร์ เจริญเมือง ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจหมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุขโลก การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดคือในเรื่องของการทหารและการต่างประเทศ ⁷

ประหยัด หงษ์ทองคำ มีความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจว่าเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม รับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองตอบความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจได้แก่

(1) ความพร้อมด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

(2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่เห็นแก่อำมีสินจ้างหรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแกมบังคับจากผู้มีอิทธิพลหากประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ จะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล

⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง, "การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น" ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์, 2537), หน้า 59-76.

เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้วประชาชนมีการแบ่งแยกเป็นก๊กเหล่า ขาดความสามัคคี ซึ่งจะทำให้ขาดพลังอำนาจของประชาชนในการร่วมทำกิจกรรมของท้องถิ่น

(3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อย จะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้น อาจต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลทำหน้าที่แทน หรือมีการผูกขาดของกลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพล โดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมหรือรับรู้ ซึ่งโดยหลักการแล้ว จะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป

การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น ควรจะจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้

- (1) พื้นที่ที่มีความเจริญทาง เศรษฐกิจที่เหมาะสมจะรับการกระจายอำนาจรูปใดรูปหนึ่งได้
- (2) ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าไว้วางใจ
- (3) พื้นที่นั้นควรมีขนาดที่เหมาะสมกับความเจริญทาง เศรษฐกิจ และความสามารถของประชาชน ไม่ควรกว้างใหญ่จนเกินกำลังความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่น เต็มพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้จากการไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปควรจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์กรและต้องไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันเพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ และความขัดแย้งกันในทางกฎหมาย รวมทั้งประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด ⁸

⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การกระจายอำนาจ: หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา," วารสารเทศาภิบาล, (ฉบับพิเศษ, 2537): 122-131.

จรัส สุวรรณมาลา กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจ ทั้งในลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป และรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ คือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารของส่วนราชการทุกระดับให้สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น⁹

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์แนวใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า กรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นแบบตะวันตกในโครงสร้าง

(1) "อำนาจปกครอง" เป็นอำนาจของ "รัฐส่วนกลาง" เป็นอำนาจที่ รัฐ (State) มีเหนือชุมชน (Community) และบุคคล ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่ รัฐส่วนกลางเป็น "ผู้ให้" อำนาจของตน ชุมชนและประชาชนเป็น "ผู้รับ"

(2) เมื่อมองการกระจายอำนาจเป็นเรื่อง "โครงสร้างอำนาจรัฐ" จุดเน้นของการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่อง "การเมือง" ได้แก่การเลือกตั้ง - ไม่เลือกตั้งสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีการพูดถึงเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและประชาชน

(3) ไม่มีการแยกความแตกต่างทาง สภาพสังคม-เศรษฐกิจของชุมชน ในแต่ละท้องที่ชุมชนมี 2 ประเภทคือชุมชนเมือง (Urban Community)

⁹ จรัส สุวรรณมาลา, "การประเมินผลในการกระจายอำนาจ" เสนอในการสัมมนาเรื่อง ระบบการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ., 2538), เอกสารอัดสำเนา.

ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนปัญหาของเมืองแตกต่างกันไป จากชุมชนชนบท (Rural Community)

ดังนั้น หากกรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจยังคงเป็นแบบดั้งเดิมคือเป็นการกระจายอำนาจในโครงสร้างอำนาจรัฐ ข้อถกเถียงทั้งหลายก็จะเป็นประเด็นทางการเมือง-กฎหมายเท่านั้น จึงเสนอกรอบวิเคราะห์แนวคิดแบบใหม่ที่ให้ความสำคัญกับ "ชุมชน" (Community) และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะในชนบท เน้นมิติทางเศรษฐกิจ สังคมของชุมชนเป็นหลัก 10

จากแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจทั้งหมดดังกล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจในแนวความคิดปัจจุบันนั้นมีความหมายเน้นใน 2 เรื่อง คือการกระจายอำนาจทางบริหาร (Administrative Decentralization) ซึ่งหมายถึงการโอนอำนาจหน้าที่ออกไปจากส่วนกลางให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไปหรือที่เรียกว่าการมอบอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด (Devolution) ออกจากส่วนกลางที่รวมศูนย์ไปให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นนั้น รวมถึงการโอนอำนาจหรือกิจการให้เอกชน (Privatization)

ดังนั้นการศึกษาเรื่องของการกระจายอำนาจ จึงอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทางคือ

(1) การกระจายอำนาจ ในแง่ของกระบวนการทางการเมือง การปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(2) การกระจายอำนาจในแง่ของเทคนิคการบริหารจัดการ เนื่องจากรัฐมีภารกิจต่างๆ มากมาย ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของ

10 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 362-366.

ประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์กรท้องถิ่นหรือเอกชน เพื่อให้เกิดการบริหารและการบริการที่ดี

(3) การนำแนวความคิดแนวทางที่ 1 และ แนวทางที่ 2 มา ผสมผสานกัน โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจนั้น เป็นการแสดงออกถึงรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นความจำเป็นของรัฐในทางเทคนิคการบริหารและการจัดการ ที่ต้องการมีระบบการบริหารและบริการที่ดีมีประสิทธิภาพในท่ามกลางความต้องการของผู้คน ที่หลากหลายและอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น การศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอในการกระจายอำนาจ ในงานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่ง เน้นศึกษาถึงแนวความคิดการกระจายอำนาจ ทั้งใน ส่วนของบทบาท ทักษะคติทางการเมืองและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับระบอบ ประชาธิปไตย และบทบาท ทักษะคติและพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งแนวความคิดในด้านการบริหารการจัดการของ องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท (Role)

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ¹¹ อธิบายถึงความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท (Role) มีความหมายใกล้เคียงกับฐานะหรือ สถานภาพ (Status) มาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในฐานะหรือสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างใดแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

¹¹ สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ , จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวทิทยา, 2520.), หน้า 46.

คำว่า "บทบาท" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงการทำตามบท การร่ำตามบท โดยปริยายหมายความว่า การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้เช่นบทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู ในขณะที่คำว่า "ฐานะ" หรือ "สถานภาพ" นั้น หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ หรือเกียรติยศ หลักฐาน ลำดับความเป็นอยู่ของบุคคลที่ปรากฏในสังคม

อมรา พงศาพิชญ์¹² ได้แสดงความเห็นไว้ว่าบทบาทคือสิทธิหน้าที่ ในการประพฤติปฏิบัติที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ใช้ตามสถานภาพของตน เช่นบทบาทของพ่อ คือทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี รู้จักทำมาหากิน และบทบาทของลูกก็คือเคารพเชื่อฟังพ่อแม่ และทำตนเป็นคนดี

อานนท์ อาภาภิรมณ์¹³ มีความเห็นว่า โดยปกติวิสัยแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดีบทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้นบทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง

สุพัตรา สุภาพ¹⁴ ได้กล่าวถึงฐานะและบทบาทว่าการที่เรากำหนดเรียกตัวบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการ หรือตำแหน่งใด ๆ นั้นเป็นการเรียกตามฐานะหรือสถานภาพของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ เกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม ฐานะหรือสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีบทบาทหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ในสังคม ฐานะเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และเป็นเครื่องหมายการแสดงของตนเอง

¹² อมรา พงศาพิชญ์, มนุษยกับสังคม, (กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 91-92

¹³ อานนท์ อาภาภิรมณ์, สังคมวิทยา, (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2526), หน้า 67.

¹⁴ สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพฯ มหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 52.

พิมลพร วายูต ได้อ้าง ราฟ ลินตัน¹⁵ (Ralph Linton) ซึ่งกล่าวว่าฐานะหรือสถานภาพคือ ตำแหน่งที่มีรูปแบบเฉพาะเป็นตำแหน่งสูงสุดของรูปแบบพฤติกรรมในการ ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฐานะเป็นการรวมสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เมื่อเขาได้รับสิทธิและหน้าที่ซึ่งประกอบขึ้นเป็นสถานภาพที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ฐานะและบทบาทแยกจากกันไม่ได้ และฐานะแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ สถานภาพกำหนด (ascribed status) เป็นลักษณะสถานภาพที่มีตั้งแต่กำเนิด เช่น เพศ พื้นฐานของครอบครัว เป็นต้น กับสถานภาพสัมฤทธิ์ (achieved status) เป็นลักษณะสถานภาพที่ได้มาด้วยความสามารถ เช่น การศึกษาจนจบชั้นปริญญาเอก เป็นต้น

ในอีกแง่หนึ่ง บทบาทเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างตัวบุคคลกับองค์การ การแสดงถึงพฤติกรรมของคนในองค์การที่คาดว่าจะแสดงออกบทบาทเกิดจากผลของการเกี่ยวข้องกันขององค์การที่เป็นทางการ องค์การที่ไม่เป็นทางการ และความคาดหวังของบุคคลในงานที่ทำ ระบบของบทบาทจึง เป็นเสมือนสนามที่กำหนดขึ้นให้แสดงออกถึงความคาดหวัง และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติหรือบรรดาสมาชิกภายในองค์การ การแสดงออกมาในลักษณะของการติดต่อสื่อสารที่เป็นถ้อยคำและไม่เป็นถ้อยคำ การแสดงออกถึงอารมณ์ การแสดงออกถึงการตัดสินใจ ระบบของบทบาทจะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การที่จะอธิบายระบบของบทบาทจึงเป็นเรื่องยาก จะอธิบายได้ก็เพียงชั่วขณะหนึ่งที่ระบบของบทบาทนั้นแสดงอยู่เท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไประบบของบทบาทก็จะแตกต่างออกไป

ความต้องการที่จะแสดงออกถึงบทบาทก่อให้เกิดความพึงพอใจ หรือเกิดความไม่พึงพอใจขึ้นแก่บุคคลอื่นที่คาดหวังในบทบาทของบุคคลนั้น หากความคาดหวังของบุคคลอื่นที่มีต่อบทบาทของบุคคลนั้นขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันซึ่งเรียกว่าความขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict)

¹⁵ พิมลพร วายูต, "สถานและบทบาทของสตรีไทย : การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ภายในครอบครัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527).

ถ้าหากความคาดหวังของบุคคลอื่น ที่มีต่อบทบาทของบุคคลนั้นไม่เด่นชัด หรือบุคคลนั้นรับรู้มาอย่างบิดเบือนก็จะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนขึ้นในบทบาทที่บุคคลนั้นจะแสดงออก (Role Ambiguity)

เมื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาร่วมดำเนินงานในองค์การ ก็จะต้องมีความสัมพันธ์กับกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และกลุ่มเหล่านี้ก็จะมีการแสดงออกถึงบทบาท ซึ่งเราเรียกว่ากลุ่มของบทบาท (Role Sets) และกลุ่มของบทบาทนี้จะมีอิทธิพลต่อบทบาทของสมาชิกแต่ละคนของกลุ่ม เช่น ผู้บังคับบัญชามีความคาดหวังในบทบาทของผู้ใต้บังคับบัญชาให้แสดงออกไปตามที่องค์การกำหนดการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางจิตใจที่ตกลงกันไว้ก่อนจะเข้ามาทำงานในองค์การ จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจและอิทธิพลของบุคคลหนึ่งมีผลกระทบต่อบทบาทและพฤติกรรมของอีกบุคคลหนึ่งด้วย

ความขัดแย้งในบทบาทนั้น เป็นความจริงที่ว่าความคาดหวังของผู้กำหนดบทบาทอาจจะเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันได้ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งทางบทบาทมากขึ้นและอาจจะปรากฏให้เห็นได้หลายรูปแบบ เช่น 16

(1) ความขัดแย้งภายในผู้กำหนดบทบาท (Intrasender Conflict) ซึ่งแหล่งของความขัดแย้งอันนี้มีผู้กำหนดบทบาทเพียงคนเดียว แต่มีพฤติกรรมเสนอความต้องการจากงานที่ทำของผู้ปฏิบัติงาน ที่ไม่สอดคล้องหรือแตกต่างกัน ดังเช่น กรณีที่ผู้นิเทศงานกระดุนหรือย้าให้ผู้ทำงานให้ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณในเมื่อความต้องการที่จะให้ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว

16 เทพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ, พฤติกรรมองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2529), หน้า 71.

(2) ความขัดแย้งระหว่างผู้กำหนดบทบาท (Intersender Conflict) ซึ่งเกิดขึ้นในเมื่อพฤติกรรมการทำงานที่คาดหวังไว้ ของผู้กำหนดบทบาทคนหนึ่งขัดหรือไม่ตรงกัน กับความคาดหวังของผู้กำหนดอีกคนหนึ่ง เช่นผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องเข้ามาพัวพันกับบทบาทคาดหวัง ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา กับผู้บริหารในระดับสูงกว่า หรือความขัดแย้งทางบทบาทอันเนื่องมาจากความคาดหวังทางด้านพฤติกรรมที่ต้องการของกลุ่มกับความต้องการของระบบบริหาร ที่มีอยู่ไม่ตรงกัน

(3) ความขัดแย้งระหว่างบทบาทที่กำหนดให้ (Interrole Conflict) ความขัดแย้งแบบนี้เกิดขึ้นเนื่องจากบุคคลคนหนึ่งมีบทบาทอยู่หลายบทบาท และแต่ละบทบาทที่มีอยู่นั้น จะเกี่ยวข้องกับความคาดหวังที่แตกต่างกันของบุคคลหรือเพื่อนร่วมงานด้วย เช่น การที่องค์การอาจคาดหวังให้คนงานทำงานล่วงเวลาบ้างในวันเสาร์ แต่บทบาทของความเป็นพ่อบังคับหรือกำหนดไว้ว่าควรจะอยู่บ้านเพื่อเล่นกับลูกๆ ซึ่งก็จะเกิดกันขัดแย้งในบทบาทว่าควรจะทำสิ่งใดดี

ลักษณะการแบบเดียวกันอาจเกิดขึ้นได้ในเมื่อบทบาทอันหนึ่งมีความแตกต่างกันอยู่หลายแง่มุมในบทบาทอันนั้น เช่น การเป็นผู้บังคับบัญชาที่ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนและชี้แนะในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลควบคุมงานและประเมินผลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

(4) ความขัดแย้งในบทบาทของเจ้าของตำแหน่ง (Job Incumbent Role Conflict) แม้ว่าเจ้าของตำแหน่งจะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้นจากบุคคลอื่นก็ตาม แต่กระบวนการส่งข่าวสารเกี่ยวกับบทบาทนี้จะไม่เกิดขึ้นในลักษณะข้อมูลทางเดียว (One Way) เจ้าของตำแหน่งนั้นจะพยายามที่จะทำให้ผู้อื่นได้ปฏิบัติต่อตัวเขา ในลักษณะที่สอดคล้องกับภาพหรือสิ่งที่เขาคิดเกี่ยวกับตัวเขา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความนึกคิดเกี่ยวกับตนเอง (Self Concept) ของบุคคลนั้นนั่นเอง ถ้าพฤติกรรมที่คาดหวังไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับความนึกคิดเกี่ยวกับตนเองแล้ว บุคคลนั้นก็จะต่อต้านพฤติกรรมที่คนอื่นคาดหวังนั้น หรืออาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทของบุคคลอื่น

หรือของตำแหน่งตนเองก็ได้ ตัวอย่างเช่น มาตรฐานของบุคคลผู้เป็นเจ้าของตำแหน่งหรือค่านิยมอาจขัดแย้งกับพฤติกรรมที่องค์การคาดหวังให้กระทำ เป็นต้น การศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งในบทบาทนั้น ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory) ชี้ให้เห็นว่า เมื่อพฤติกรรมที่เป็นที่คาดหวังของบุคคลเกิดความขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องกัน บุคคลนั้นจะเกิดความกดดัน เกิดความรู้สึกไม่พอใจและจะปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ความคลุมเครือในบทบาท อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่บุคคลไม่ทราบถึงอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่และต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่กำหนดรายละเอียด หรือขอบเขตหน้าที่ของตำแหน่งที่รับผิดชอบให้ชัดเจนรวมทั้งการขาดข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามตำแหน่งที่ได้รับในองค์การ ความคลุมเครือในบทบาทนี้ จะก่อให้เกิดความกังวลใจและทำให้การปฏิบัติงานด้อยคุณภาพ

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

คำว่า "ทัศนคติ" (Attitude) นั้น โดยทั่วไปมีแนวความคิดความเข้าใจอยู่หลายแนวทางด้วยกัน โดยส่วนใหญ่โน้มเอียงไปในทางปรัชญาหรือนามธรรม ซึ่งนักวิชาการให้คำนิยามต่างกัน ดังนี้

Howard H. Kendler¹⁷ ให้ความหมายว่าทัศนคติ คือความพร้อมของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในสังคมนรอบตัวหรือแนวโน้มนที่ที่จะแสดงพฤติกรรมในทางสนับสนุนหรือต่อต้าน แนวความคิด ประสบการณ์ สถาบัน บุคคล หรือสถานการณ์บางอย่าง การแสดงออกของทัศนคติแบ่งออกเป็นพฤติกรรมใหญ่ ๆ 2 ลักษณะ คือความพอใจ หรือทัศนคติในทางบวก และ

¹⁷Howard H. Kendler, *Basic Psychology*, (Manlo Park, California : W.A. Benjamin, 1974), p. 572

การแสดงออกในทางไม่พอใจหรือทัศนคติในทางลบ ซึ่งเมื่อเกิดทัศนคติขึ้นแล้ว ก็จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

E. S. Bogardus¹⁸ ให้คำนิยามทัศนคติว่าคือแนวโน้มที่บุคคลจะปฏิบัติตามหรือต่อต้านบางสิ่งบางอย่างในสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยมทางบวกหรือทางลบ

Martin Fishbien¹⁹ ให้ความหมายว่าทัศนคติคือความโน้มเอียงซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ที่จะสนองตอบต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ทั้งในสิ่งที่ชื่นชอบ สนับสนุน และไม่ชื่นชอบไม่สนับสนุน

Ernest R. Hilgard²⁰ ได้ให้คำจำกัดความว่าทัศนคติคือความรู้สึกครั้งแรกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แนวความคิดหรือสถานการณ์ใดในทางเข้าหาหรือหนีออกห่าง และเป็นความพร้อมที่จะตอบสนองในครั้งต่อไป ในทางที่เอนเอียงไปในลักษณะอย่างเดิมเมื่อพบกับสิ่งนั้นอีก

Gordon W. Allport²¹ ได้ให้ความหมายของทัศนคติว่าหมายถึงสภาวะทางจิตและสภาวะทางประสาทที่พร้อมจะคิดหรือทำ ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นโดยอาศัยประสบการณ์เป็นตัวนำ ซึ่งจะเป็นสิ่งกำหนดทิศทางหรือมีอิทธิพลต่อการตอบสนองของแต่ละบุคคลที่มีต่อวัตถุและสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

¹⁸ E. S. Bogardus, Fundamentals of Social Psychology. 2 nd ed. (New York : Century, 1931), p 62.

¹⁹ Martin Fisherbien, ed. Attitude Theory and Measurement, (New York : John Wiley, 1976), p.257.

²⁰ Ernest R. Hilgard, Introduction to psychology, (New York : Harcourt, France, 1957), p.214.

²¹ Gordon W. Allport, Attitude and Psychology, (San Francisco : Jossey Bass, Inc., 1975), p.101.

M.E. Shaw and I.M.Wright²² ได้เสนอว่าทัศนคติเป็นความ
 ทางใจของบุคคลอันเนื่องมาจากการเรียนรู้ ตลอดจนประสบการณ์ซึ่งกระตุ้น
 ให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เพื่อจะตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือ
 จินตนาการต่างๆ ที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง อีกทั้งได้เสนอวิธีการวัดทัศนคติโดย
 ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ โดยอาจสรุปได้ว่าทัศนคตินั้น

(1) เป็นสภาพความพร้อมของจิตใจ ที่มีผลมาจากประสบการณ์
 ในอันที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า

(2) เป็นสิ่งซึ่งบอกถึงการแสดงออกของบุคคล ในโอกาสต่างๆที่
 เขาจะกระทำต่อสิ่งนั้น หรือสิ่งที่คล้ายคลึงกันที่เขาเคยประสบมา

(3) เป็นสภาวะซึ่งไม่สามารถมองได้อย่างชัดเจนจากภายนอก
 ฉะนั้น จะต้องใช้วิธีแปลความหมายของการแสดงออกซึ่งอาจจะ เป็นท่าทางหรือ
 คำพูดของบุคคลนั้นก็ได้

สวัสดี สุคนธรังษี²³ กล่าวถึงทัศนคติว่าทัศนคติคือความรู้สึกรู้สึกของ
 บุคคลที่มีต่อโลกและภาวะแวดล้อมที่ตนอาศัยอยู่ ทัศนคติเกิดจากการที่บุคคล
 มีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นและสิ่งต่างๆในสังคม ชีวิตครอบครัวและการศึกษาใน
 โรงเรียน ช่วยปูพื้นฐานให้บุคคลสามารถกำหนดมาตรฐานไว้ในใจว่าปฏิบัติต่อ
 สิ่งต่างๆ ในสังคมอย่างไร การประกอบอาชีพและประสบการณ์ในการทำงานมี
 ส่วนเพิ่มเติมในการสร้างทัศนคติของบุคคลในระยะต่อมา ด้วยเหตุนี้บุคคลที่มี
 ถิ่นกำเนิด ฐานะทางครอบครัว ระดับการศึกษา ลักษณะการประกอบอาชีพและ
 การสมาคมต่างกันจึงมีทัศนคติต่อโลกและสังคมไม่เหมือนกัน เมื่อมีทัศนคติต่าง
 กัน ความคิดเห็นก็แตกต่างกันตามไปด้วย

²² M.E. Shaw and I.M.Wright, Scale for the Measurement of Attitude, (New York : Mckraw -Hill, 1976), pp. 1-5.

²³ สวัสดี สุคนธรังษี, "อุดมการณ์และผู้นำสังคมไทย", รัฐสภาสาร
 22 (มีนาคม 2517) : 11.

Milton I. Rosenberg and Carl I. Hayland²⁴ ได้พิจารณาองค์ประกอบเกี่ยวกับทัศนคติว่า เป็นความรู้สึกส่วนตัว การรับรู้และพฤติกรรม ได้แก่

(1) ความรู้สึก (affective) ได้แก่ความรู้สึกส่วนบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น โกรธ เกลียด รัก ชอบ ฯลฯ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และอาจแสดงโดยสีหน้า ท่าทาง

(2) การรับรู้ (Cognitive) ได้แก่ความเชื่อ (Belief) สังกัป (Conception) และสัญฐาน (Perception) ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจจะเป็นได้ทั้งแง่ดีและไม่ดี และจะถ่ายทอดจากกลุ่มมาสู่ตัวบุคคล

(3) พฤติกรรม (Behavior) คือแนวโน้มที่จะกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์ที่ทำให้เราเกิดทัศนคติ

สมพงษ์ เกษมสิน²⁵ ได้กล่าวถึง ทัศนคติ (ATTITUDE) ว่าเป็นนามธรรม และเป็นผลที่ทำให้เกิดการแสดงออกซึ่งพฤติกรรม แต่ทัศนคติมิใช่แรงจูงใจ (MOTIVE) และแรงขับ (DRIVE) หากแต่เป็นสภาพแห่งการพร้อมที่จะโต้ตอบ (State of readimss) และแสดงให้ทราบถึงแนวทางของการสนองตอบของบุคคลใด บุคคลหนึ่งต่อสิ่งเร้า

ทัศนคติมีความเกี่ยวข้องกับความคิด (Thinking) ซึ่งความนึกคตินั้นเป็นลักษณะความรู้สึกของจิต หรือสิ่งซึ่งกระตุ้นให้ความคิดของบุคคลเอน

²⁴ Milton I. Rosenberg and Carl I. Hayland, Attitude Organization and Change (New Haven: Yale University Press, 1960), pp. 1-8.

²⁵ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 450-451.

เอียงไปในทางใดทางหนึ่งได้ และอาจแสดงออกมาในรูปของความคิดเห็น (Opinion) หรือพฤติกรรมอย่างอื่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความคิดเห็นคือการแสดงออกของทัศนคตินั่นเอง

เรามีความเห็นว่าเป็นว่า ทัศนคติ คือ ความพร้อมของวิถีทางที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งพร้อมที่จะโต้ตอบเมื่อมีสิ่งเร้า โดยสังเกตเห็นได้จากแนวโน้มที่จะแสดงความรู้สึกและการแปลความหมายจากสถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) ทัศนคติในการสร้างสรรค์ (Positive or Constructive attitude) อันหมายถึงทัศนคติที่มีแนวโน้มมุ่งไปทางสร้างเสริมสิ่งที่ดีงาม และการสนับสนุน

(2) ทัศนคติในทางต่อต้าน (Negative or Destructive) ซึ่งจะเป็นไปในแนวทางโต้แย้ง มุ่งร้ายขัดขวาง หรือเป็นไปในทางทำลาย

ทัศนคติเป็นสิ่งที่พัฒนามาจากปัจจัยหลายประการ เช่น จากอารมณ์ (Emotion) ความประจักษ์แจ้ง (Perception) การจูงใจ (Motivation) ประสบการณ์ (Experience) องค์ประกอบทางสังคม (Social Factor) และองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) เป็นต้น

Charles R. Foster²⁶ ได้ศึกษา ความเกี่ยวพันของสิ่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

(1) ทัศนคติเป็นประสบการณ์ที่บุคคลมีกับสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์เพราะฉะนั้น ทัศนคติจึงเกิดในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ได้ทดลอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นประสบการณ์โดยตรง (Direct Experience) รวม

²⁶ Charles R. Foster, Psychology For life Adjustment (Chicago: American Technical Society, 1952), PP. 119-126.

ทั้งจากการได้ยินได้ฟัง ได้เห็นรูปภาพ หรือได้อ่านเกี่ยวกับสิ่งนั้น แต่ไม่ได้พบเห็น ไม่ได้ทดลองกับของจริงด้วยตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experience)

(2) ค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยม เนื่องจากชุมชนแต่ละชุมชนมีค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนในแต่ละกลุ่ม จึงอาจมีทัศนคติต่อสิ่งเดียวกันแตกต่างกันได้ การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีทัศนคติหรือไม่ดีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือจะมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งนั้นถูก สิ่งนี้ผิด ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ค่านิยม หรือมาตรฐานของกลุ่มที่บุคคลนั้นร่วมใช้ชีวิตอยู่

ทัศนคติทางการเมือง

อรุณ รักรธรรม 27 ได้กล่าวถึงทัศนคติของข้าราชการในเชิงการเมืองที่น่าสนใจ คือ ทัศนคติเป็นความรู้สึกของบุคคลที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อสิ่งสิ่งหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในทางจิตวิทยาถือว่า ทัศนคติเกิดจากความรู้สึกของบุคคล บุคคลไม่เปลี่ยนความรู้สึก ย่อมไม่เปลี่ยนทัศนคติ และคนที่จะเปลี่ยนทัศนคติได้ต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเห็น การได้ยิน ก่อให้เกิดเป็นความรู้สึกขึ้นจากการสำนึกในเหตุในผลหรือมีสิ่งเร้า (Stimulus) ทำให้เกิดความซาบซึ้ง ความประทับใจ นั่นคือ ความรู้สึกภายในจิต หรือปรากฏการณ์ของชีวิต (Consciousness) เป็นความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ถ้าความรู้สึกนึกคิดของบุคคลใดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สอดคล้องกับวัฒนธรรมค่านิยมหรือมาตรฐานของกลุ่ม ซึ่งถือว่าสิ่งนั้นดีและถูกต้องแล้ว ก็ถือได้ว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งนั้น ตามภาวะการณ์ของสิ่งแวดล้อมนั้น และถ้าบุคคลมีความพอใจในการได้มีประสบการณ์กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้ว ก็ถือได้ว่า

27 อรุณ รักรธรรม, พฤติกรรมข้าราชการไทย, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2525), หน้า 42.

บุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าตรงกันข้ามก็จะถือว่า มีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อสิ่งนั้นด้วย และบุคคลมักจะมีแนวโน้มแห่งความเต็มใจที่จะกระทำซ้ำ ซึ่งประสบการณ์อันเป็นที่พอใจ ภาคภูมิใจ และจะหลีกเลี่ยงประสบการณ์ที่ก่อให้เกิดความขวยเขิน ขัดใจ เกรงกลัวจะไม่ปลอดภัย

Robert A. Dahl²⁸ กล่าวว่าทัศนคติทางการเมืองคือความเชื่อในเรื่องคุณค่าและศักดิ์ศรี ของปัจเจกชน อันได้แก่การมีอิสรภาพส่วนบุคคล ความไม่ได้วางใจในการใช้อำนาจ ความไม่ต้องการ ที่จะยอมจำนน ต่อผู้มีอำนาจความซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา การยอมรับในความแตกต่างของผู้อื่น มีความเต็มใจที่จะยินยอม ต่อการประณีประนอมและการเปลี่ยนแปลง

การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะการศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behavior) รับเอาแนวความคิดเรื่องทัศนคติเข้ามาอย่างมากโดยสิ่งที่สนใจเป็นทางด้านทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือเสรีนิยม กับทัศนคติทางการเมืองแบบเผด็จการ หรืออำนาจนิยม กล่าวคือ ผู้ที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะเป็นผู้ที่แสดงความรู้สึกนิยมชมชอบต่อสาระสำคัญ 3 ประการ คือ การเปลี่ยนแปลง (Change) ความเสมอภาค (Equalitarianism) และความอดกลั้น (Tolerance) ในทางตรงกันข้ามผู้ที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมักจะเป็นผู้แสดงความรู้สึกในเชิงที่ไม่เห็นด้วยต่อสาระ สำคัญทั้ง 3 ประการ ดังกล่าว ²⁹

²⁸ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1968). P. 91.

²⁹ Likhit Dhiravegin, *Political Attitudes of Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand* (Bangkok : Thai Wattanapanich, 1974) P. 36.

ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือทัศนคติที่เห็นด้วย
กับการกระจายอำนาจ

Almond and verba³⁰ ได้พูดถึงคนที่จะมีทัศนคติหรืออุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย และจะต้องมีความสำนึกในความสามารถทางการเมืองของตนเอง (Sense of Political Efficiency) กล่าวคือ เชื่อว่าตนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เขาเรียกว่า วัฒนธรรมของพลเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองประชาธิปไตย (Civic - Culture) ซึ่งวัฒนธรรมดังกล่าวมีลักษณะดังนี้

- 1) ความมีเหตุผล
- 2) การเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองอย่างกระตือรือร้น
- 3) การมีความรู้ในเรื่องการเมือง
- 4) การสำนึกในความสามารถทางการเมืองของตน
- 5) การตัดสินใจปัญหาใด ๆ ทางการเมืองจะต้องคิดและประเมินจากหลักฐานต่าง ๆ ตามมติส่วนใหญ่มากกว่าการใช้อำนาจส่วนตัว

ทั้งสองได้จำแนกประเภททัศนคติ และความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองออกเป็น 3 ลักษณะดังนี้

- 1) ความโน้มเอียงเชิงรับรู้ (Cognitive orientation) ได้แก่ ความรู้สึกถึงวัตถุประสงค์ทางการเมือง และความเชื่อทางการเมือง ซึ่งความรู้และความเชื่อดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นเรื่องของความผิดหรือถูก แต่จะเกี่ยวกับการมีความรู้ ความเข้าใจ ต่อสิ่งต่าง ๆ ในระบบการเมืองมากน้อยเพียงใด

³⁰ Gabriel A Almond and Sidney Verba, The Civic - Culture - Political Attitudes and Democracy in Fine Nations (Boston : Little, Brown and Company, 1965), PP.

2) ความโน้มเอียงเชิงความรู้สึก (Affective orientation) ได้แก่ ความรู้สึกต่าง ๆ ของบุคคลที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือองค์การทางการเมืองทั้งหลาย เป็นสิ่งที่เกี่ยวกับความรู้สึกผูกพัน ตลอดจนความยอมรับหรือไม่ยอมรับในวัตถุประสงค์ หรือองค์การทางการเมืองเหล่านั้น

3) ความโน้มเอียงเชิงประเมินค่า (evaluative orientation) ได้แก่ความคิดเห็น ในเชิงประเมินค่า ต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งมักจะนำเอาค่านิยมเข้ามาเป็นเครื่องวัด หรือ ประเมินค่า สิ่งต่าง ๆ ในระบบการเมืองและเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช³¹ กล่าวถึง ประชาธิปไตยกับการเชื่อมั่นในหลักเกณฑ์และการหาเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองประเภทหนึ่ง คืออุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

1) มีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ ความสามารถของมนุษย์ที่สำคัญได้แก่ การรู้จักใช้เหตุผล และยึดหลักเหตุผลด้วยวิธีทดลองค้นหาแบบวิทยาศาสตร์

2) มีความเชื่อมั่นในสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ยอมให้ทุกฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผลและความคิดเกี่ยวกับปัญหาที่กำลังพิจารณาเสียก่อน แล้วจึงร่วมกันตัดสินใจเป็นวิธีที่ดีที่สุด จากหลักข้อนี้ จึงเกิดเสรีภาพทางการเมือง การพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม จัดตั้งสมาคม ตลอดจนพรรคการเมือง

3) มีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันหรือมีความเสมอภาคตามกฎหมายและทางการเมือง กล่าวคือ บุคคลควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน

³¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์มณเฑียร, 2519), หน้า 6-12.

4) มีความมุ่งหมายให้เอกชน ทำกิจกรรมและดำเนินชีวิตในด้านต่าง ๆ เอง รัฐจะเข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตการจ้ดระเบียบสังคมของคนก็ต่อเมื่อกิจกรรมรวมนั้น เอกชนไม่สามารถจัดทำได้เท่านั้น

5) มีความเชื่อว่า รัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนบรรลุถึงความสมบูรณ์และรัฐอยู่ได้ก็ด้วยเป้าหมายที่จะคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สิน ดังนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะทำการต่อต้านรัฐบาลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว

Corry และ Hodgetts 32 ได้วิจารณ์วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย โดยเสนอแนวคิดว่าความโน้มเอียงทางวัฒนธรรมของคนในสังคมประชาธิปไตยนั้น ยังเกี่ยวข้องกับค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานของคนที่มีต่อแนวคิดประชาธิปไตยด้วย สิ่งเหล่านี้อาจประกอบขึ้นเป็นระบบความเชื่อ (Belief system) แง่มุมต่างๆ ของคนในสังคม ประเด็นที่ต้องการจะเน้นในที่นี้ก็คือ เรากำลังศึกษาระบบการเมืองในฐานะที่เป็นระบบแห่งพฤติกรรม พฤติกรรมเหล่านั้นจะมีใช้สิ่งที่เกิดขึ้นลอย ๆ คนเป็นผลผลิตของสังคมที่ซับซ้อนกว่าที่ตัวเขาเองจะเข้าใจได้ ดังนั้น ทศนคติความรู้สึก และความรับรู้ต่าง ๆ ที่ครอบงำพฤติกรรมทางการเมืองในสังคมใด ๆ จึงมีใช้สิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญเท่านั้น หากแต่ว่ามันจะมีแบบแผนลักษณะเฉพาะและขีดจำกัดบางอย่าง จนเราสามารถจะตีความได้ และยังสามารถนำมาคาดคะเนกระบวนการทางการเมืองของสังคมนั้น ๆ

32 J. A. Corry and J. E. Hodgetts, Democratic Government and Politics, (New York : Oxford University Press, 1964), PP. 16-24

แนวคิดทั้ง 4 อย่าง ที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ความเคารพในบุคลิกภาพส่วนบุคคล (Respect for individual Personality) คือ ความเคารพในความเป็นมนุษย์ และสิทธิในการใช้ชีวิตของผู้อื่น มีรากฐานมาจากลัทธิมนุษยนิยม (Humanism) ซึ่งเป็นประเพณีของประเทศในตะวันตกแนวคิดในแง่อื่นๆ ของเสรีประชาธิปไตยล้วนแต่มีเหตุผลในขั้นสุดท้าย เพื่อที่จะสร้างสภาพแวดล้อมซึ่งเอื้ออำนวยต่อพัฒนาการของบุคลิกภาพส่วนบุคคลทั้งสิ้น ฐานคติของประชาธิปไตยตะวันตกจึงต้องอยู่ที่การเคารพต่อบุคคล เชื่อว่ามนุษย์มีผลประโยชน์ร่วมกัน จะต้องสนองความปรารถนาของมนุษย์ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์แห่งตนและมีความไว้วางใจต่อผู้อื่น

2) ความเชื่อในหลักแห่งการใช้เหตุผล (Belief in rationality) คือความเชื่อที่มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล จึงรับฟังความเห็นของผู้อื่น แม้จะมีเหตุผลต่างจากตนเอง นอกจากนี้แล้วยังถือความมีเหตุผลในแง่ความสำเร็จของชีวิตที่ต้องใช้ความสามารถการทำงานหนัก มิใช่ด้วยความเชื่อในบุญวาสนา และกรรมเก่า ซึ่งกำหนดชะตาชีวิตในปัจจุบันความมีเหตุในการแก้ปัญหาโดยเคารพต่อความยุติธรรมของกฎหมาย ไม่ใช่วิธีการรุนแรงและละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่น

3) เชื่อในความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในสังคมเสรีประชาธิปไตย คือความเสมอภาคทางโอกาสของบุคคล แม้จะไม่มีมีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ แต่ต้องยอมรับความเสมอภาคในโอกาสความแตกต่างทางความคิด และความขัดแย้งจะต้องได้รับการประนีประนอมโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง ไม่มีการปิดโอกาสของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น คนจะต้องเสมอภาคในทางการเมือง นอกจากนี้แล้ว ยังต้องแสดงออกมาในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอีกด้วย

4) ความเชื่อในหลักแห่งนิติธรรม (Rule by law) เป็นความเชื่อว่าคุณกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ ใช้ได้อย่างเป็นกลางไม่เลือกหน้าใคร หลักแห่งกฎหมาย เป็นหลักประกันที่ทำให้บุคคลมั่นใจในตนเอง เพราะรู้ว่าตนเองมีสิทธิในขอบเขตแค่ไหน และผู้อื่นมีขอบเขตในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อตนเองเท่าไร รู้ว่าเสรีภาพบุคคลที่มีอยู่นั้นเป็นเสรีภาพภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ยังรวมถึงความเชื่อแบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ไม่ยอมรับการล้มล้างกระบวนการรัฐบาลด้วยวิธีรุนแรงกฎหมายจะใช้กับทุกคน ไม่ว่าเป็นใคร และเป็นสิ่งที่เหนี่ยวรั้งการกระทำของผู้ปกครองมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชนอีกด้วย

วิสุทธิ โปธิแทน³³ ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ เป็นหนังสือที่ว่าด้วยเรื่องเสรีประชาธิปไตยโดยเฉพาะหลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยได้นำเสนอพอสรุปได้ คือทัศนคติประชาธิปไตยนั้นจะมีความเชื่อในอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) ซึ่งถือว่าความต้องการของปวงชน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินตาม อำนาจอธิปไตยของปวงชนนี้แสดงให้เห็นได้จากการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก การเสมอภาค โดยการเลือกตั้ง (Election) ประชาชนจะเลือกคนที่จะไปทำหน้าที่ "ปกครอง" แทนตนเอง องค์กรในการปกครองสูงสุดของประเทศนั้นคือ รัฐบาล (Government) ซึ่งโดยปกติแยกออกเป็นสามส่วนคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ทำหน้าที่ออกกฎหมายฝ่ายบริหาร (Executive) ทำหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายคือ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและฝ่ายตุลาการ (Judiciary) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความตามข้อกฎหมายระบอบประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกันกับระบอบการเมืองการปกครองที่

³³ วิสุทธิ โปธิแทน, ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 84-87.

พัฒนาแล้วที่จะต้องปกครองไปตามกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม (The rule of law) กฎหมายในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นข้อกำหนดของสังคมที่ถือว่าเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของปวงชน ฉะนั้นอย่างน้อยที่สุดในประเทศประชาธิปไตยนั้น ผู้ออกกฎหมายจะต้องได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรและเลือกโดยราษฎร การเลือกตั้งที่จะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) เป็นการเลือกที่เป็นไปโดยอิสระ (Free Election)
- 2) มีการลงคะแนนเสียงเป็นการลับ (Secret Voting)
- 3) การเลือกตั้งต้องเป็นอย่างแท้จริง (Genuine Election)

คือ มีทางเลือกจากผู้สมัครหลายคนและไม่ทำการคดโกงด้วยวิธีต่าง ๆ

4) เป็นการเลือกที่มีกำหนดระยะเวลา (Periodic - Election) คือกำหนดไว้ว่า ผู้ได้รับเลือกจะอยู่ในตำแหน่งได้นานเท่าไร ถึงจะเลือกกันใหม่ เวลาที่กำหนดไม่ควรสั้นเกินไปหรือนานเกินไป

5) ผู้ที่ไปเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิเสมอภาคและใช้สิทธิได้ทั่วถึง (Equal and Universal Suffrage)

William S. Smith ³⁴ กล่าวถึงประชาธิปไตยในลักษณะของการดำเนินชีวิต (A way of life) ไปสู่เป้าหมาย ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของบุคคลจะพึงรู้หรือเข้าใจได้ โดยอาศัยแนวความคิดหรือความเชื่อถือ ในการแสวงหาความสุขเพื่อการดำเนินชีวิตร่วมกันนั่นเอง จากประสบการณ์อันยาวนานของมนุษย์ ทำให้มีการพัฒนาเพื่อสร้างหลักการอันถือว่ามีคุณค่าแก่การยอมรับในสังคมจนกลายเป็นค่านิยมแบบประชาธิปไตย (Democratic values) ซึ่งถือเป็นฐานคติ (assumption) ที่สำคัญของอุดมการณ์

³⁴ William S Smith, Group Problem Solving Through Discussion : A Process Essential to Democracy, (New York: The Bobbs-Merrill Co. Inc. 1965) PP. 1-12

ของประชาธิปไตยในทัศนคติของการดำรงชีวิตของมนุษย์ร่วมกันในสังคม ดังนี้

1) ความเชื่อในการมองโลกในแง่ดี แนวความคิดนี้ เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ ทั้งผู้บริหารประเทศและประชาชนจะต้องมีความเชื่อถือว่าสมาชิกในสังคม ประชาชนทั้งหลายเป็นคนดีมีเหตุผลสามารถใช้วิจารณญาณกำหนดวัตถุประสงค์ และแนวความคิดในการปกครองตนเองได้ โอกาสที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมการปกครอง จึงจะเกิดขึ้นได้

2) ความเชื่อในทฤษฎีที่ว่า รัฐหรือรัฐบาลหรือข้าราชการ เป็นอุปกรณ์ (Means) ของสังคมและประชาชน เพื่อสร้างความเจริญและความผาสุกให้แก่สังคม หรือชุมชน คือ ถือเอาประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมาย (Ends) ตามแนวความคิดนี้ รัฐ รัฐบาล และข้าราชการจึงเป็นผู้บริการประชาชนมิใช่ นายของประชาชน

3) ความเชื่อในแนวความคิดที่ว่า สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลพึงได้รับการส่งเสริม ความเชื่อข้อนี้เป็นอุดมการณ์ อันจะก่อให้เกิดเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิที่ได้รับการยกย่องนับถือเสมอหน้ากัน ตลอดจนสิทธิของบุคคลที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน ก็พึงได้รับความเคารพ คุ้มครอง และส่งเสริม เช่นกัน

4) ความเชื่อในแนวความคิดที่ว่า การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศ คือ การไม่สนับสนุนให้มีการผูกขาดอำนาจบริหาร เพราะการผูกขาดอำนาจบริหาร จะเป็นช่องทางให้มีการกดขี่ข่มเหงประชาชน ให้อยู่ในอำนาจตลอดกาล ดังนั้น โดยวิธีทางในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนย่อมจะมีสิทธิคัดค้านรัฐบาล ที่ไม่ได้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และต้องมีวิธีทางที่จะทำให้รัฐบาลดังกล่าว พ้นจากอำนาจไปโดยวิธีทางที่เหมาะสมและชอบธรรมตามวิธีการ หรือหลักการและกฎเกณฑ์ของขบวนการปกครองที่ได้กำหนดขึ้นไว้อย่าง เกร่งกรัดแล้ว ทำการคัดเลือกรัฐบาลที่คาดว่าจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนขึ้นมาแทน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ทักษคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือทัศนคติที่เห็นด้วยกับแนวทางการกระจายอำนาจนั้นอาจสรุปได้ ดังนี้

- 1) การมีเหตุผล
- 2) การมีความเสมอภาค
- 3) การมองโลกในแง่ดี
- 4) การที่สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจะได้รับการส่งเสริม
- 5) การเลือกตั้งระบบยุติธรรมและทั่วไป
- 6) การมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคในการเลือกตั้ง
- 7) การมีความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศ โดยไม่ผูกขาด
- 8) การตัดสินใจปัญหาทางการเมือง ใช้เสียงส่วนใหญ่ที่เคารพส่วนน้อย
- 9) การมีความรู้สึกในความสามารถของคนในทางการเมือง
- 10) การเชื่อในหลักนิติธรรม
- 11) การใช้สิทธิคัดค้านและแสดงความคิดเห็น
- 12) การมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง
- 13) การที่รัฐจะไม่แทรกแซง ในกิจการของเอกชนถ้าไม่จำเป็น ยกเว้นเพื่อป้องกันการละเมิดและการพิทักษ์เสรีภาพเอกชน

ทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมหรือทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ

จากการที่ได้กล่าวถึงทัศนคติทางการเมือง ที่เป็นประชาธิปไตย หรือทัศนคติที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไปแล้วนั้น ทัศนคติที่อยู่ตรงข้ามกับแนวความคิดประชาธิปไตย น่าจะหมายถึงทัศนคติแบบอำนาจนิยม หรือทัศนคติแบบเผด็จการ อำนาจนิยมหรือเผด็จการไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบของการปก

ครองในระบบการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นอุดมการณ์ที่จะกำหนดวิถีชีวิตและการแสดงออกของพฤติกรรมทางการเมืองด้วย 35

คำว่าอำนาจนิยมและเผด็จการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เผด็จการเป็นลักษณะของการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ของผู้ที่ร่วมอยู่ในสังคมเดียวกัน ส่วนอำนาจนิยมน่าจะหมายถึงค่านิยมที่ไม่ชอบวิธีทางสันติ แต่ชอบที่จะใช้พลังอำนาจ เพื่อขจัดปัญหาหรือข้อขัดแย้งในการดำเนินงาน

ระบอบเผด็จการ (Authoritarian System) มีความหมายทางรัฐศาสตร์ 2 ระดับ คือ 36

Authoritarianism คืออำนาจทั้งหลายทั้งปวงในรัฐจะต้องรวมอยู่ในมือของกลุ่มน้อยหรือกลุ่มเดียว ดังนั้น Authoritarianism จึงมีลักษณะของการรวมอำนาจ อำนาจอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียว ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มที่มีอำนาจจะเป็นรัฐบาล และรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

Totalitarianism คือ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยคนกลุ่มเดียว หรือคนกลุ่มน้อย จะมีผู้นำซึ่งเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในกลุ่มนั้น โดยผู้นำมักจะมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องฟังประชาชนทั้งผู้นำในระบอบนี้ไม่ได้มาจากประชาชน แต่ตั้งตนเองขึ้นมาทำการปกครองชาติด้วยกำลัง และมีแนวความคิดในการบริหารประเทศโดยความพอใจของตนเองและขัดต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความเชื่อที่ว่าฐานะของรัฐอยู่เหนือชีวิตของปวงชน

35 Otto Stammer, "Dictatorship," International Encyclopedia of the Social Science, (New York: Macmillan, 1968), pp. 161-168.

36 จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2518), น. 463-467.

การปกครองแบบอำนาจนิยมอยู่กึ่งกลางระหว่างแบบเสรีนิยมกับแบบอำนาจเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) อำนาจนิยมเป็นระบอบการปกครองที่ควบคุมฝ่ายค้าน และการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนต่อรัฐบาลควบคุมและวางนโยบายของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ แต่ไม่สมบูรณ์โดยสิ้นเชิง ผู้มีอำนาจละเลยข้อจำกัดอำนาจของตนเองตามรัฐธรรมนูญ และสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนและพวก ควบคุมทรัพย์สินของสังคม แต่ยอมให้เอกชนมีทรัพย์สินส่วนตัวได้

เมื่อก้าวในแง่ทัศนคติและบุคลิกภาพ ลักษณะอำนาจนิยมอยู่คนละด้านกับประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้มีบุคลิกภาพอำนาจนิยมจึงไม่เกื้อกูลต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากมีลักษณะ ดังนี้ 37

1. ยอมรับอะไรง่าย ๆ ยอมตามสังคมนิยมอยู่เสมอ โดยไม่มีความคิดเห็นโต้แย้งต่อค่านิยมของสังคม ทั้งนี้เพราะบุคลิกประเภทนี้ต้องการ การยอมรับจากสังคม ต้องการความมั่นคง และไม่สามารถจะประสบกับการที่ตนเองเกิดไปมีความคิดเห็นผิดแผกไปจากคนหมู่มากได้ ในทำนองเดียวกันถ้าใครมีความเห็นไม่ตรงกับตัว ตนก็ทนเขาไม่ได้เช่นกัน

2. มองโลกว่าเต็มไปด้วยความหลอกลวง ไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัย ไม่น่าอยู่ ไม่มีอะไรแน่นอน เมื่อมีความรู้สึกเช่นนี้อยู่แล้วก็มักจะเกิดความปั่นป่วนใจ ต้องหันหน้าเข้าพึ่งบุคคลหรือสิ่งของเขาไว้คอยยึดมั่นอย่างงมงาย บุคคลประเภทนี้จึงชอบผู้เผด็จการ ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาดและมีทัศนคติว่าสิ่งที่โลกเราหรือชาติต้องการมากที่สุดคือ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง

3. เป็นผู้เคร่งครัดจนเกินไป ไม่รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ไม่ค่อยยอมปรับตัว ไม่ค่อยมีจินตนาการ จะเรียกว่าเป็นพวกอนุรักษนิยมจัดก็ได้ ไม่ค่อยมีปฏิริยาเป็นพวกทองไม่รู้ร้อน และนิยมคติที่ "พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง"

37 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2519), หน้า 23-24.

4. เป็นผู้ที่นิยมชาติจนเกินควร จนใจแคบต่อเพื่อนร่วมโลกคนอื่น
ที่มีเชื้อชาติ ภาษาและแนวความคิดต่างไปจากตน

F.H. Sanford ³⁸ ได้อธิบายถึงบุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยมไว้ว่า หากจะพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว เช่นการเลือกตั้ง ผู้มีลักษณะอำนาจนิยมไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ไม่ชอบร่วมกลุ่ม เขาได้รวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องอำนาจนิยมพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. เป็นบุคคลที่จะยอมรับอำนาจจากผู้มีอำนาจสูงกว่าตน จะยึดมั่นและยกย่องในตัวผู้มีอำนาจ ผู้นำ โดยปราศจากการไตร่ตรอง โดยใช้เหตุผลอย่างถูกต้อง เชื่อว่าผู้นำ ผู้มีอำนาจสูงกว่าสามารถมีอภิสิทธิ์เหนือคนในบางเรื่องได้ มอบความรับผิดชอบทุกอย่างให้ผู้นำ โดยเชื่อว่า ผู้นำเป็นบุคคลที่ฉลาดมีความสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองได้ มองโลกในแง่ร้ายเต็มไปด้วยความหลอกลวง ไม่ปลอดภัยมีแต่ความวุ่นวายไม่น่าอยู่เกิดลักษณะที่เรียกว่าการหยามเหยียดทางสังคม (Social Cynicism) ซึ่งเป็นความรู้สึกที่ไม่พอใจ ไม่ไว้วางใจต่อสังคม

ผู้มีอำนาจต่ำกว่ายังยึดมั่นในประเพณี ค่านิยม (Conventionalism) เช่นนับถือระบบอาวุโส เชื่อโชคกลางและไสยศาสตร์ ยอมรับอะไรง่าย ๆ ตามที่สังคมส่วนใหญ่เป็นอยู่ โดยไม่มีความเห็นแย้ง เพราะบุคคลเหล่านี้ต้องการการยอมรับจากสังคม ต้องการความมั่นคงทางใจ ไม่สามารถทนกับการที่ตนคิดแปลกไปจากคนอื่น และทำนองเดียวกันถ้ามีใครมีความเห็นไม่ตรงกับเขา เขาก็จะไม่ยอมรับบุคคลนั้น

³⁸ F.H. Sanford, Authoritarianism and Leadership (Philadelphia : Stephenson Bros, 1950), PP. 72-90.

ผู้มีอำนาจ ฐานะที่ต่ำกว่า นอกจากจะยอมรับ เชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้มีอำนาจสูงกว่าแล้ว ผู้มีอำนาจต่ำก็จะใช้อำนาจ กำลัง บังคับผู้ที่มิ น้อยที่ต่ำไปกว่าตนเอง (Authoritarian Aggression) ซึ่งจะมีลักษณะ ที่ดูร้าย ไม่รู้จักให้อภัย ไม่มีความเมตตา เอาแต่ใจตน นอกจากนี้ถ้ามีโอกาส ก็จะพยายามไต่เต้าเพื่อจะขึ้นไปอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจเหนือตนอยู่ โดยอาจ ใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น ใช้กำลังรุนแรง ใช้อาวุธ ก่อจลาจล หรือโดยการเดิน ขบวนประท้วงบางที่อาจใช้วิธีสันติ เช่น ใช้สื่อสารมวลชนซึ่งจะใช้หรือไม่ก็ดู โอกาสด้วย

ส่วนบุคคลที่มีอำนาจในทางสังคม เศรษฐกิจและทางการเมือง สูงกว่าก็มักจะใช้อำนาจกับบุคคลที่มีอำนาจต่ำกว่า ในด้านความเป็นอยู่ วิถีชีวิต สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ใช้กำลังปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นตรง ข้ามกับตนอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในการควบคุมในทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอาจจะไม่ทุกด้าน แต่จะให้เสรีภาพและสิทธิ บางอย่างในขอบเขต

2. ไม่ยอมรับเรื่องความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของบุคคล แม้แต่เรื่องทางเพศก็ยึดถือบทบาททางเพศอย่างเหนียวแน่น เชื่อว่าเพศหญิง และเพศชายไม่ควรมียุติเท่าเทียมกัน ความสามารถในการทำงานไม่เท่ากัน

3. ชอบทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ รังเกียจผู้ที่มีจิตใจอ่อน ใหลนิยมชาติของตนจนใจแคบต่อชนชาติอื่น (Ethnocentrism) เช่น เยอรมันสมัยฮิตเลอร์ดูถูกและเกลียดชาวยิว

4. ไม่พิจารณาข้อบกพร่องของตนเอง แต่มักจะคอยจับผิดผู้อื่น มีจิตใจจดจ่อต่อสถานภาพของตนเอง คือถือว่าสถานภาพทางสังคมเป็นการ วัดค่าของคน และมองตำแหน่งหน้าที่ของตนในลักษณะที่ไม่ยอมให้สูญเสียไป

จากการศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยม หรือเผด็จ การ ซึ่งเป็นแนวความคิดตรงข้ามกับทัศนคติประชาธิปไตย ทัศนคติที่เห็นด้วย

กับการกระจายอำนาจ นั้น เราอาจสรุปได้ว่าทัศนคติอำนาจนิยมนั้น คือ

- (1) การยอมรับในเรื่องอำนาจ เห็นอำนาจเป็นใหญ่ หรือบูชาอำนาจ จึงทำให้ยอมรับอำนาจของผู้อื่นได้ง่าย ชอบเข้าหาผู้มีอำนาจ หรือชอบแสดงอำนาจ เห็นด้วยกับการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ
- (2) ยึดมั่นอยู่ในความคิดดั้งเดิม ในลักษณะอนุรักษ์นิยมจารีตนิยม
- (3) ไม่เชื่อในหลักการของ เสรีภาพ และความเสมอภาค เชื่อว่าคนมีความไม่เท่าเทียมกัน
- (4) มองคนในแง่ร้าย ชอบวิจารณ์ ถูกเหยียดหยามบุคคลอื่น ยินทรานในความคิดเห็นของตนเอง ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- (5) เชื่อในเรื่องของความศรัทธามากกว่าเหตุผล จนอาจทำให้เกิดความงมงาย เชื่อถือในเรื่องอำนาจลึกลับ
- (6) เป็นผู้เคร่งครัดในระเบียบ กฎเกณฑ์ มีความแข่งกร้าว ขาดการยืดหยุ่น ขาดการเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
- (7) เป็นผู้ยึดมั่นในท้องถิ่นนิยม ชาตินิยม มีความผูกพันในกลุ่มในหมู่เหล่าสูง
- (8) ไม่มีความอดกลั้นต่อการวิพากษ์วิจารณ์ มีความก้าวร้าวสูง
- (9) ยึดหลักการความมั่นคง ความสงบสุขสันติของประเทศชาติ บ้านเมือง มาก่อนสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล
- (10) การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจถูกจำกัดได้โดยเหตุผลทางการปกครอง
- (11) ระบบการสื่อสาร - สื่อมวลชน เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการปกครอง กิจการ หรือการบริการสาธารณะบางประเภท อาจถูกรัฐควบคุม หรือผูกขาดได้
- (12) ยึดติด และให้ค่านิยมกับตำแหน่งหน้าที่ มากกว่าคุณความดีของคน

(13) การตัดสินใจทางการเมืองจะใช้ความเด็ดขาด รุนแรง มากกว่าการใช้เหตุผล หรือแนวทางประนีประนอม

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาแนวทางความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ แนวความคิดในเรื่องของบทบาท และ ทักษคติทางการเมือง ที่มีทั้งแบบประชาธิปไตย หรือทัศนคติที่เห็นด้วยกับแนวทางกระจายอำนาจและ ทักษคติทางการเมืองที่คัดค้านการกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่ ทัศนคติอำนาจนิยม เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนั้น การมีความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ การศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ว่าจะเอนเอียงไปในแนวทางใด ระหว่าง ทัศนคติประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเรื่องกระจายอำนาจ กับทัศนคติอำนาจนิยม ซึ่งมีแนวทางเห็นด้วยกับการรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ ซึ่งนอกเหนือจากองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ บทบาทของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอิทธิพลต่อบทบาทของปลัดอำเภอแล้ว ทัศนคติทางการเมืองก็มีอิทธิพลต่อบทบาทที่แสดงพฤติกรรมออกมาด้วยเช่นกัน ดังนั้นกรอบความคิดและหลักการที่ได้จากการศึกษาหลักทฤษฎีจึงเป็นกรอบแนวทางที่ ผู้วิจัยได้นำไปจัดทำแบบสอบถามเพื่อหาข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท พฤติกรรมและ ทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ ทั้งนี้ เพื่อที่จะเข้าใจและได้ทราบถึงแนวโน้มของการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าเอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการกระจายอำนาจ กับการศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการ และนักศึกษาในมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา หรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือใกล้เคียงกับแนวความคิดของงานวิจัยฉบับนี้ พอประมวลได้ดังนี้

ชโลธร ผาโคตร³⁸ ได้ศึกษานโยบายกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยระยะ พ.ศ. 2517-2519 พบว่าการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมืออันสำคัญ ที่จะทำให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ แต่อย่างไรก็ตามยังมีอุปสรรคอยู่บางประการที่ทำให้ไม่สามารถจะกระทำไปได้

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้ศึกษาถึงในช่วงระยะระหว่างปี พ.ศ. 2517-2519 ที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการเมือง การปกครอง ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าว ได้มีกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมายแต่กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นสถาบันที่แสดงออกและรวบรวมผลประโยชน์อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับแสดงความคิดเห็น มีการใช้กำลังอย่างรุนแรง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ในระดับชาติ และมีลักษณะของการรวมกลุ่มอย่างชั่วคราว ในส่วนของพรรคการเมืองก็ขาดอุดมการณ์ และมีความแตกแยกกันอย่างมาก ในเวลาเดียวกันระบบข้าราชการประจำยังเข้ามาครอบงำต่อระบบการเมืองอย่างมาก

³⁸ ชโลธร ผาโคตร, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).

ในการวิเคราะห์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ได้วางเอาไว้ 3 ข้อ คือ

- 1) นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละชุดมิได้กระทำสัมพันธ์ติดต่อกัน
- 2) ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วม หรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน และ
- 3) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการกระจายอำนาจ ในรูปของการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้ผลได้ปรากฏออกมาว่าเป็นจริงยอมรับ ข้อ 2) และ 3) แต่ไม่ยอมรับ ข้อ 1)

ในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนได้วางข้อเสนอแนะนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อ คือ 1) การกำหนดนโยบายแห่งรัฐในการกระจายอำนาจโดยสถาบันทางการเมือง 2) แนวทางการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ ควรจะได้รับการศึกษาและวิจัย และ 3) แนวโน้มของกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในอนาคตควรจะได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวัง

สุจิต ลั่นซ้าย³⁹ ได้ศึกษาบทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น ซึ่งสรุปได้ว่า

³⁹ สุจิต ลั่นซ้าย, "บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

1. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีจิตใจที่สนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยมีทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ข้าราชการเชื่อว่าตนเองเป็นผู้รอบรู้และประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง และยังมองไม่เห็นคุณค่าของประชาธิปไตย ข้าราชการปกครองจึงต้องมีบทบาทในการปลูกฝังและพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

2. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความสำนึกทางการเมืองต่ำมากขาดความรู้ในประสิทธิภาพทางการเมือง และมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนจึงมีความรู้สึกเฉื่อยเฉยต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ข้าราชการปกครองจึงต้องให้การศึกษาอบรม ชี้นำและกระตุ้นจิตใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

3. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นสถาบันทางการเมืองน้อยมาก เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอองค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมอย่างเข้มงวดมีความขัดแย้งทางการเมือง ในกิจการของท้องถิ่นอยู่เนือง ๆ ข้าราชการปกครองจึงมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องพิทักษ์หรือประครองการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความต่อเนื่อง

4. ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ค่อยจะเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์การปกครองท้องถิ่นมากนัก จึงไม่มีการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังจริงจังใจ ในทรรศนะของข้าราชการแล้ว ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ความรู้สึกของข้าราชการ ก็คือจะเอาอย่างไรก็ตามใจรัฐบาล ข้าราชการปกครองต้องแสดงบทบาทอย่างนี้ต่อไปจนกว่ารัฐบาลจะปล่อยให้้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง

พระศักดิ์ พูนเดช⁴⁰ ได้ศึกษาบทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลและพบว่า นายอำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมภารกิจต่างๆ ของสภาตำบลให้บรรลุเป้าหมาย ที่ทางสภาตำบลได้วางเอาไว้ทุกประการ

จำลอง โพธิ์สุข⁴¹ ได้ศึกษาเรื่อง การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล พบว่าระบบราชการได้เข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบลจริง โดยผ่านกลไกตัวเจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ โดยที่คณะกรรมการสภาตำบลก็มีได้ต่อต้านเนื่องจาก ยังเล็งเห็นความสำคัญและบทบาทของข้าราชการที่มีต่อสภาตำบล รวมทั้งความจำเป็นด้านการบริหารงาน การต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐ และประการสำคัญคือการที่สภาตำบลและข้าราชการต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดจึงมีการประสานงานกันอยู่เสมอ

บุญชาติ พรหมพูล⁴² ได้ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของนักเรียนนายเรืออากาศ ประจำปีการศึกษา 2520 ตั้งแต่ ชั้นปีที่ 1 ถึงชั้นปี

40 พระศักดิ์ พูนเดช, "บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี" (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

41 จำลอง โพธิ์สุข, "การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดนครปฐม", (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

42 บุญชาติ พรหมพูล, "การเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายเรืออากาศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

ที่ 5 จำนวน 689 คน พบว่า นักเรียนนายเรืออากาศเป็นกลุ่มที่มีทัศนคติในทางการเมืองที่เป็นแบบอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย เป็นกลุ่มที่ยอมรับอำนาจและนิยมการใช้อำนาจ ทัศนคติแบบอำนาจนิยมมีอยู่ในนักเรียนนายเรืออากาศจริง แต่ในเวลาเดียวกันทัศนคติแบบประชาธิปไตยก็มีอยู่ในนักเรียนนายเรืออากาศเช่นเดียวกัน ความมากน้อยของทัศนคติแบบอำนาจนิยมของนักเรียนนายเรืออากาศมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับชั้นเรียน หรือการประกอบอาชีพเป็นทหารของบิดามารดาแต่อย่างใด นั่นคือ ผู้ที่เรียนอยู่ในชั้นสูงกว่ามิได้มีทัศนคติแบบอำนาจนิยมมากกว่าผู้ที่เรียนอยู่ในชั้นต่ำกว่า และผู้ที่มีบิดามารดารับราชการทหารก็มิได้มีทัศนคติแบบอำนาจนิยม มากกว่าผู้ที่มีบิดามารดาประกอบอาชีพอื่น ๆ แต่อย่างใด ลักษณะอำนาจนิยมดังกล่าวมีผลมาจากสิ่งแวดล้อมหลายอย่าง เช่น ระบบราชการทหารการเรียนการสอนภายในโรงเรียน ระบบการศึกษาของโรงเรียนนายเรืออากาศที่เน้นอำนาจนิยมเป็นต้น องค์กร (Agents) เหล่านี้ ทำให้นักเรียนเคยชินกับระบบการใช้อำนาจและการยอมรับอำนาจ และก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงลักษณะอำนาจนิยมของนักเรียนนายเรืออากาศ ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง เพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ให้นักเรียนโดยเฉพาะต้องปรับปรุงองค์กร (Agents) ที่มีอิทธิพลต่อลักษณะอำนาจนิยมของนักเรียนนายเรืออากาศ เช่น ระบบการเรียนการสอนจะต้องให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ⁴³ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของบุคคลกับทัศนคติทางการเมือง พบว่าภูมิภาคต่าง ๆ ยังมีผลต่อทัศนคติทางการเมือง ทั้งนี้เพราะว่า ภูมิภาคต่าง ๆ ยังมีความล้าหลังมากน้อยต่างกัน ภูมิภาคที่อยู่ในภาคกลาง กรุงเทพมหานคร คือภาคกลาง จะได้รับการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองมากกว่าภาคอื่นที่อยู่ห่างไกลออกไป ข้อสรุปก็คือ บุคคลที่มีภูมิภาคอยู่ในภาคกลาง จะมีทัศนคติทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปทางเสรีนิยมมากขึ้น

ลิขิต ธีรเวคิน⁴⁴ ได้ทำการศึกษาทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการระดับสูงของไทย โดยทำการวิจัยด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตแบบสอบถามกับข้าราชการพลเรือนชั้นนำสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษา และสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 56 คน เพื่อทราบทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมและอนุรักษนิยม โดยใช้อายุ การศึกษา สถานที่ศึกษาและอาชีพของบิดาเป็นตัวแปรอิสระ ผลการวิจัยพบว่าข้าราชการพลเรือนชั้นนำมีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมร้อยละ 40.4 ทัศนคติแบบกลาง ๆ ร้อยละ 38.4 และอนุรักษนิยมร้อยละ 21.2 ผู้ที่มีอายุมากและข้าราชการที่ได้รับการศึกษาสูง มีทัศนคติเสรีนิยมมากกว่าข้าราชการที่ได้รับการศึกษาน้อย เมื่อแยกทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการเป็นกระทรวงแล้ว ปรากฏว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีทัศนคติทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมมากกว่าข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการและสำนักนายกรัฐมนตรี

⁴³ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์," วารสารธรรมศาสตร์, (3 พฤษภาคม 2517), หน้า 102-103.

⁴⁴ ดูรายละเอียดใน Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watanapanich, 1974) pp. 36-40.

ร. ต. กิตติ ประทุมแก้ว⁴⁵ ศึกษาเรื่องความสนใจทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น พบว่าประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลค่อนข้างต่ำ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะของผู้สังเกตการณ์วงนอก

เกรียงศักดิ์ สุเมธอมรรตน์⁴⁶ ศึกษาระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของปลัดเทศบาล พบว่าส่วนใหญ่มีแนวโน้มทัศนคติประชาธิปไตยระดับกลางค่อนข้างต่ำ โดยอายุตัว อายุราชการและเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ส่วนระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

นันทพร พงศ์อิสวานันท์⁴⁷ ได้ทำการศึกษาทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ดำรงตำแหน่งระดับ 3-6 จำนวน 540 คน สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่มีเพศแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยชายมีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่า

45 ร. ต. กิตติ ประทุมแก้ว, "ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา" (เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2529).

46 เกรียงศักดิ์ สุเมธอมรรตน์, "ระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของปลัดเทศบาล," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

47 นันทพร พงศ์อิสวานันท์, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย" (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

2. ข้าราชการ ที่มีอายุแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยผู้มีอายุน้อยมีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าผู้ที่มีอายุมาก

3. ผู้ที่มีพื้นฐานการศึกษาแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันโดยการศึกษาสูง(ปริญญาตรีขึ้นไป) มีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าการศึกษาค่ำ (ต่ำกว่าปริญญาตรี)

4. ผู้ที่มีอายุราชการแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันโดยผู้ที่มีอายุราชการน้อยมีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าอายุราชการสูง

5. ผู้ที่มีอาชีพบิดา เงินเดือน ระดับตำแหน่งแตกต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมไม่แตกต่างกัน

สัญญา ขจรเวหาสน์ 59 ได้ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ จำนวน 48 คน ในจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ปลัดอำเภอส่วนใหญ่มีแนวโน้มต่อทัศนคติประชาธิปไตยระดับ ปานกลาง ค่อนข้างสูง ซึ่งอาจมีผลต่อการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับตัวแปรอิสระ คือ ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการรับราชการ ภูมิลำเนาเดิม อายุ สาขาวิชาที่จบการศึกษา อาชีพของบิดา ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ โดยพิจารณาจากค่านัยสำคัญทางสถิติที่เกิน .05 มีตัวแปรอิสระเพียงตัวเดียว คือ ความรู้ของบิดาที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง

59 สัญญา ขจรเวหาสน์, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปลัดอำเภอที่รับราชการ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ปี 2532" (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.)

มธุรส ใหญ่ขันธ์⁶⁰ ได้ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลางกระทรวงมหาดไทย เฉพาะกรณี ข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย และหัวหน้าแผนก สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชนพบว่า

1. หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของหน่วยงานที่ทำการวิจัยมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับสูง ผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าจะมีทัศนคติที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าแต่อายุไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติแบบประชาธิปไตย
2. หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกยังคงมีทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและอนุรักษนิยมอยู่ด้วยในระดับค่อนข้างต่ำ อายุราชการไม่มีผลต่อทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยม และผู้ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศไม่มีทัศนคติแบบอนุรักษนิยมต่ำกว่าผู้ที่ศึกษาในประเทศมากนัก
3. หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกมีทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับกลางๆ การออกไปปฏิบัติราชการในท้องที่มีผลทำให้มีทัศนคติสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ผู้ที่ไม่ต้องออกไปปฏิบัติราชการในท้องที่
4. เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของทั้ง 3 หน่วยงานมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับใกล้เคียงกัน และมีทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและอนุรักษนิยมค่อนข้างต่ำ ที่ใกล้เคียงกันอีกด้วย แต่หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนกของกรมการพัฒนาชุมชน มีทัศนคติที่สนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่าหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง

⁶⁰ มธุรส ใหญ่ขันธ์, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลางกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย และหัวหน้าแผนก สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน", (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520).

5. ความถี่ในการออกไปปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีผลทำให้มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแตกต่างกัน

6. หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกที่ทำการวิจัยมีความสนใจทางการเมืองมากและต้องการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วย

แม้ว่าหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก จะมีทัศนคติและจิตใจแบบประชาธิปไตยแต่ก็ยังมีทัศนคติแบบอำนาจนิยมอยู่ด้วย การศึกษามีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการออกไปปฏิบัติราชการในท้องถิ่นที่สนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

การุณย์ วัฒนภาส⁶¹ ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของนายอำเภอ โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 232 คน จากนายอำเภอทั่วประเทศพบว่า

1. นายอำเภอมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยระดับปานกลางค่อนข้างสูง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระต่างๆที่เกี่ยวกับอายุตัว อายุราชการ ระดับตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ภูมิภาค ระดับการศึกษา อายุและการศึกษาของบิดา พบว่าไม่มีความสัมพันธ์กับการมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

3. สำหรับตัวแปรด้านสาขาวิชาที่จบการศึกษา กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ผลการวิจัยพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

⁶¹ การุณย์ วัฒนภาส, "ทัศนคติทางการเมืองของนายอำเภอ", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

กล่าวโดยสรุป จากการนำผลงานวิจัยที่ได้ศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ บทบาท และทัศนคติทางเมือง ของบุคคลกลุ่มต่างๆ ตลอดจนกลุ่มข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่น เช่น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่ ผู้บริหารส่วนกลาง นายอำเภอ ปลัดอำเภอรวมทั้งข้าราชการท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น ปลัดเทศบาลเป็นต้น เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยบทบาทของปลัดอำเภอ กับการกระจายอำนาจอันเป็นกรณีศึกษาเฉพาะในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งในประเด็นบทบาทของปลัดอำเภอกับการกระจายอำนาจนี้ยังไม่มีใครเคยทำได้ไว้มาก่อน ในการศึกษา ผู้วิจัยจะทำการศึกษาคครอบคลุมอยู่สามประเด็นหลักด้วยกันคือในเรื่องของบทบาทของปลัดอำเภอ ซึ่งถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ อีกประเด็นหนึ่งก็คือบทบาทของปลัดอำเภอที่แสดงออกโดยพฤติกรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอว่าจะมีแนวโน้มไปในทิศทางใด ระหว่างแนวทางประชาธิปไตยกับอำนาจนิยม โดยทั้งหมดนี้จะนำมาซึ่งการวิเคราะห์ถึงบทบาทของปลัดอำเภอว่ามีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจมากน้อยแค่ไหนเพียงใด