

บทที่ ๑
อารัมภบท



สภาพของปัญหา

ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายมักจะมีองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการ เมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เองอย่างอิสระตามสมควร^๑ ในการดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไป เป็นการยึดหลักการหรือรากฐานสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีกระบวนการของการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การยึดหลักเหตุผล การมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และการใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครอง^๒ การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นจึงนับเป็นวิธีการหนึ่งของการพัฒนาการปกครอง โดยประชาชนหรือการพัฒนาประชาชนเพื่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย^๓ อย่างไรก็ตาม

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๖.

^๒ จริญญา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิสการ แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๓๒๑.

^๓ Gabriel Almond and Sidney Verba, The Civic Culture (Boston : Little, Brown and Company, 1965), p. 121.

ในแง่ของความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นนั้น น่าจะต้องขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์แห่งเงื่อนไขต่าง ๆ อีกหลายประการ ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้อาจอธิบายได้ในลักษณะทำนองเดียวกันกับเงื่อนไขความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ^๑ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของหลักการ โครงสร้าง หรือกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่ปรากฏในทั้งสองระดับดังกล่าวนี้ ล้วนมีความคล้ายคลึงกันอยู่ในหลาย ๆ ประการ

นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง เพื่อความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวไว้ด้วยเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป อาทิ บางคนกล่าวว่า การพัฒนาการเมืองขึ้นอยู่กับพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม^๒ บางคนถือว่าขึ้นอยู่กับพัฒนาสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น

^๑ คำว่า "ความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย" ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง การที่ระบบการเมืองยึดมั่นและยอมรับในหลักการของการจัดรูปการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ขณะเดียวกันในด้านของประชาชนก็ให้การยอมรับ มีความศรัทธาในวิถีทางของประชาธิปไตย ดำเนินวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง ภาวะดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลหรือระบบการเมืองมีเสถียรภาพปราศจากการปฏิวัติ รัฐประหารและยึดอำนาจ ภาวะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย.

^๒ Martin Lipset, Political Man (London : Heinemann Educational Books Publishing, 1960), pp. 68 - 72.

พรรคการเมือง รัฐบาล หรือจัดทำองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นสถาบัน (Institutionalization)^๑ ในขณะที่บางคนเห็นว่าการประสบความสำเร็จของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมมีความเชื่อมั่น ศรัทธา คั่นตัว มีความรู้สึกนึกคิดหรือวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย^๒ เพราะวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าวจะเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดความสนใจการเมือง เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้อง

^๑ การพัฒนาการเมือง โดยการพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีความเป็นสถาบัน (Institutionalization) นั้น เป็นการพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีลักษณะที่ ประกอบด้วยการมีโครงสร้างที่ซับซ้อน (Complexity) มีความเป็นปึกแผ่นเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน (Coherence) มีความเป็นอิสระในอำนาจหน้าที่ตามสมควร (Autonomy) และมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) โปรดดู รายละเอียดใน Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven : Yale University Press, 1968), p. 12.

^๒ "เนื่องจากคำว่า ประชาธิปไตย มีความหมายเป็น ๒ นัยด้วยกัน คือ ในฐานะที่เป็นระบอบการปกครองกับประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นระบอบการปกครองได้แก่การจัดรูปการปกครองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ส่วนประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญ ค่านิยมและทัศนคติซึ่ง เป็นสิ่งที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการประพฤติในชีวิต ประจำวันของบุคคล เป็นต้นว่า การมีความศรัทธาเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีของเพื่อมนุษย การ เน้นอิสระเสรีของปัจเจกชน การไม่เชื่อหรือไว้วางใจในอำนาจเด็ดขาด การที่คน ในสังคมไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจหรือยอมทำตามคำสั่งของผู้อื่น โดยไม่ไตร่ตรองหา เหตุผลด้วยตนเองและมีความใจกว้างพร้อมที่จะรับความแตกต่างในทางความคิดเห็น ตลอดจนทั้งความแตกต่างในค่านิยมอื่น ๆ" โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ บรรณกิจ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๒.

ผูกพันกับการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ประชาธิปไตย จึงเปรียบเสมือนหลักคำสอนหรือแนวความคิดซึ่งอยู่ในภาวะของจิตใจ (A state of mind)^๑ ทักษะเกี่ยวกับวิถีชีวิตและจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ นับว่ามีลักษณะทำนองเดียวกันกับแนวความคิดที่ว่า ความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมนั้น ๆ^๒

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขหรือแนวความคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ ย่อมไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการอธิบายและวิเคราะห์การเมืองการปกครองในประเทศกำลังพัฒนาได้ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะปัญหาทางการเมืองการปกครองในประเทศที่กำลังพัฒนาต่าง ๆ นั้น ล้วนเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนเป็นอันมาก เป็นต้นว่า ประเทศกำลังพัฒนาชั้น มักมีระบอบราชการที่มีความ เป็นปึกแผ่นแน่นเหนียวสูงและระบอบราชการ ดังกล่าวมักมีบทบาทเห็นวรั้งการพัฒนาการเมืองตามวิถีทางของประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง^๓

^๑ T.V. Smith and E.C. Lindeman, The Democratic Way of Life (New York : The New American Library of World Literature, Inc., 1963), p. 7.

^๒ Gabriel A Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston. Little, Brown and Company., 1966) p. 50-63 ; and, Almond and Verba, The Civic Culture. pp. 23 - 25.

^๓ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development. A Paradoxical View," in Bureaucracy and Political Development, Joseph Lapalanbara (Princeton New Jersey : Princeton University, Press, 1963), p. 126.

สำหรับการ เมืองการปกครองในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น นับเป็นความพยายามที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักหรือคึกคักในการปกครองประเทศไทยอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยต้องล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด อาจกล่าวได้ว่าแม่จะใช้ความพยายามดังกล่าวมาเกือบ ๕๐ ปี ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถແຕ່จะรักษารูปแบบอย่าง เป็นทางการของประชาธิปไตยไว้ได้^๑ มูลเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อาจเป็นเพราะการที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตหรือความสำนึกทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากตั้งแต่อดีต เป็นต้นมา ประชาชนไทยมีความเกี่ยวข้องกับผูกพันอยู่กับวิถีชีวิตแบบอำนาจนิยมมาโดยตลอด การใช้อำนาจเค็ดชวาคันนั้นมีมานานแล้วและมีส่วนสำคัญในการกำหนดวิถีทางการเมือง คำนวณชีวิตของคนไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาและยังมีอิทธิพลมาจนถึงสมัยปัจจุบัน^๒ ผลงานวิจัยสังคมไทยหลายชิ้นที่ผ่านมาได้ยืนยันว่าลักษณะความรู้สึกนึกคิดของคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีลักษณะ เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก ซึ่งจะไคกล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการนำเอาเฉพาะ เจื้อนใจหรือแนวความคิดที่เกี่ยวกับลักษณะวิถีชีวิตหรือความรู้สึกนึกคิดในลักษณะที่เป็นความสำนึกทางการเมืองซึ่ง เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง มาอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองในระคับท้องถิ่นของประเทศไทยว่า

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, หน้า ๗๖.

^๒ กมล สมวิเชียร, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการพัฒนาทางการเมือง", ใน วรรณไวทยากร (กรุงเทพฯ . ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๕๑ - ๕๓.

เงื่อนไขดังกล่าวมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นของไทยบ้างหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อการแสวงหาทางสู่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่ถูกตอ้งต่อไป

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นได้เริ่มมีการจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างมีนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการปกครองท้องถิ่นตลอดมา แม้แต่รัฐบาลปัจจุบันก็ได้แถลงนโยบายไว้ว่า "จะส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเอง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน"^๑ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยยังนับว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือหลักการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในลักษณะใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่สุด^๒ เนื่องจากเทศบาลมีการจัดโครงสร้างที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ บุคลากรหรือพนักงานของเทศบาลทั้งหมดล้วนเป็นคนของเทศบาลเอง ไม่มีข้าราชการประจำเข้าไปร่วมอยู่ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของ รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๓.

^๒ วีระ รอดเรือง, "เทศบาลกับความเป็นประชาธิปไตย," วารสารท้องถิ่น, ๖ (มิถุนายน ๒๕๑๘) : ๒๘.

อย่างเช่นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ บางรูปแบบ ควบเหตุผลดังกล่าว เทศบาลจึงน่าจะเป็นองค์กรสำคัญในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นอย่างดี แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือที่เป็นมาแล้วในอดีต เทศบาลประสบกับความล้มเหลวเรื่อยมา

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าเทศบาลไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปกครอง และการบริหารนั้น อาจพิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ หลายประการ อาทิ การที่รัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์กับองค์การท้องถิ่นในลักษณะของการควบคุมอยู่อย่างใกล้ชิด และเข้มข้นที่สุด^๒ ซึ่งไม่ว่าการควบคุมดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นจากการหวงอำนาจของรัฐบาลกลางหรือว่าการที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะบริหารงานกันเองให้ไ้ตรงตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นก็ตาม^๓ เหตุผลเหล่านี้ล้วนเป็นมูลเหตุสำคัญให้เทศบาลต้องสูญเสียสภาพของการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระในการปกครองตนเองลงไป^๔ นอกจากนั้นในด้านการบริหารงานของเทศบาลก็มักมีปัญหา เพราะ

^๑ ไพบูลย์ ช่างเรียน; สังคมกับการเมืองและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : ไพบูลย์พานิช; ๒๕๒๐), หน้า ๗๕.

^๒ ชูวงศ์ ฉายะบุตร; การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๓.

^๓ พระยามโหศวรรย์, "ข้อรวมอภิปราย," บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์, ๒๕๐๑), หน้า ๓๗.

^๔ คำรง ลัทธพิพัทธ์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์ และชัชศิยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การชาย และการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๑ - ๑๔๒.

ปรากฏว่า คนที่มีความรู้ความสามารถมักจะไม่นิยมเข้ามาทำงานให้กับองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นเพราะถือว่าเกียรติภูมิต่ำ^๑

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้เช่นกันว่าลักษณะวิถีชีวิตหรือ ความรู้สึกนึกคิดในลักษณะที่เป็นความสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อเทศบาล ก็น่าจะมีส่วนทำให้เทศบาลของไทยไม่ประสบความสำเร็จได้อีกอย่างหนึ่ง เช่นกัน การวิจัยครั้งนี้จึง มี จุดมุ่งหมายที่จะสำรวจว่า ลักษณะวิถีชีวิตหรือความสำนึกของ ประชาชน (และข้าราชการ) ในเขตเทศบาล เมืองนครสวรรค์ก็มีลักษณะที่ไม่เอื้อ อำนวยต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลนั้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด เพราะได้ปรากฏการณ์บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าการจัด การปกครองท้องถิ่น ณ ที่ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ณ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ดังกล่าวนี้ได้แก่ การที่ปรากฏว่า เทศบาลเมืองนครสวรรค์เป็นเทศบาลที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๓ น้อยที่สุดคิในบรรดาเทศบาล ควบกันทั่วประเทศ คือประมาณร้อยละ ๒๑.๘๕ เท่านั้น ทั้งที่เทศบาลแห่งนี้มีความ เจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมสูง มีรายได้ต่อปีประมาณ ๒๘,๓๘๔,๖๑๓.๓๐ บาท^๒ ซึ่งถือว่าเป็นเทศบาลที่มีระดับรายได้สูงอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นเทศบาลชั้นหนึ่ง^๓ ปรากฏการณ์

^๑ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทย ในอนาคต," วารสารท้องถิ่น, ๓ (มีนาคม, ๒๕๑๕) : ๖ - ๑๑.

^๒ ข้อมูลจากเอกสารของกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (เอกสารอัครสำเนา)

^๓ ไพรศุภรายละเอียคิใน ระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการ บริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๕, (ในภาคผนวก)

ดังกล่าวนี้ทำให้นักศึกษา เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งดังกล่าวมีลักษณะวิถีชีวิตหรือความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นไม่สอดคล้อง
 กับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไซ หรือไม นอกจากนั้นในบรรดาผู้มีสิทธิออก
 เสียงเลือกตั้งดังกล่าว กลุ่มข้าราชการกับกลุ่มผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการ (ประชาชน)
 มีลักษณะความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้เพราะ
 แมวข้าราชการจะเป็นประชาชนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในเขตเทศบาล ได้รับบริการหรือมี
 ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่เทศบาล เมืองนครสวรรค์เช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไปก็ตาม
 แต่ดังใดกล่าวแล้ววาระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมักจะมีบทบาทใน
 ลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 วิชาการทางประวัติศาสตร์ การปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีต
 ของไทยมีลักษณะ เป็นการปลูกฝังค่านิยมให้ข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ปกครอง ซึ่งเป็น
 การปฏิเสธหลักการที่จะให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน นอกจากนั้นสถานภาพ
 ทางเศรษฐกิจและสังคมของข้าราชการก็มักแตกต่างไปจากผู้ที่มีโอกาสเป็นข้าราชการ
 ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้อาจทำให้ข้าราชการมีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ
 แบบเทศบาลแตกต่างไปจากประชาชนธรรมดาหรือมีความสำนึกที่ไม่สอดคล้องกับการ
 ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวมากไปกว่าประชาชนธรรมดาที่เป็นได้

ความสำคัญของปัญหา

นักทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยทั้งหลายนับตั้งแต่อริสโตเติลเป็นต้นมา
 ได้เห็นถึงว่าประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้จะต้องอาศัยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน
 ในกิจการสาธารณะ (Public affairs) อย่างแข็งขัน อาศัยการได้รับ
 ข้อมูลข่าวสารพอเพียง (high level of information) และอาศัย
 การกระจายความรู้สู่กับผิชอบในฐานะพลเมืองที่ดี^๑ เจมส์ไบรซ์ (James
 Bryce) ให้ทัศนะว่า องค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยนั้นได้แก่ การมี

^๑ Almond and Verba, The Civic Culture, p. 9.

ประสบการณ์ในการที่เข้ามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (Active Participation) ในกิจการของกลุ่มการปกครองตนเองทุกลักษณะ อาทิ การปกครองท้องถิ่น สมาคม การค้า สหกรณ์หรือกิจกรรมทำนองดังกล่าวในรูปแบบอื่น ๆ^๑ ตามนัยดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จของการปกครองที่ของอาศัยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับการที่ประชาชนมีลักษณะวิถีชีวิตหรือความสำนึกที่สอดคล้องต่อกัน กับระบอบการปกครอง

ดังนั้น การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลซึ่งยึดหลักการ เช่นเดียวกับกับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ จึงย่อมต้องอาศัยการมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชนหรืออาศัยการมีความสำนึกทางการเมือง ในลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าว หากไม่แล้ว ความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

จากท่าทีของประชาชนและข้าราชการในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ ต่อการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองแบบเทศบาลดังที่ได้อภิปรายถึงในสภาพปัญหานั้น นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวหรือการพัฒนาความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนเพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวเลขที่แสดงถึงการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เพราะอย่างไรเสีย ปัจจุบันนี้ยังถือว่าการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยงตรง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ James Bryce, Modern Democracy (New York : N.P., 1921) p. 132, Quoted in Almond and Verba, The Civic Culture, p. 121.

และเห็นได้ชัดเจนนั่นคือการพิจารณาจำนวนผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง^๑ สภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่าปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นเพราะประชาชนและข้าราชการในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์มีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในลักษณะเช่นไร เพราะหากประชาชนและข้าราชการในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์มีความสำนึกในลักษณะที่ไม่สอดคล้องของกันกับการปกครองแบบเทศบาลแล้ว การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริงก็อาจจะเกิดขึ้นไม่ได้และจะเป็นผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบชาติมีอันต้องประสบความสำเร็ใจไ้ยากไปด้วยเช่นกัน - อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นจะมีโอกาสเป็นจริงไ้มากขึ้น หากระบบราชการหรือข้าราชการสามารถช่วยเป็นตัวเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสำนึกที่ถูกต้องต่อการปกครองตนเองดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะดังที่เ่ก่กล่าวแล้ววาระบบราชการของเมืองไทยมีบทบาทสำคัญในสังคมไทย มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเมืองและบริหารมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่น ๆ เป็นพลังที่แข็งแกร่งและเป็นแกนนำสำคัญที่สามารถกำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลงสังคมไทยได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นที่รวมขององค์การทางบริหาร สถานที่ราชการ (Office) บุคลากร (Staffs) งบประมาณ ระเบียบกฎหมายและวัสดุอุปกรณ์ ที่เกี่ยวกับการบริหารทั้งหมด^๒ ดังนั้น หากข้าราชการมีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่ในระดับที่สูงเพียงพอไ้เมื่อไร ข้าราชการก็ย่อมจะสามารถเป็นตัวชี้นำวิถีชีวิตที่ถูกต้องไ้ให้กับประชาชนที่พึงมีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวไ้เมื่อนั้นด้วย

^๑ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์, ๑ (มกราคม - มีนาคม, ๒๕๒๓), หน้า ๘๐.

^๒ William J. Siffin, The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development (Honolulu : East-West Center Press, 1966), p. 153.

อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ณ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ ดังกล่าวนั้น ย่อมจะยังไม่สามารถอธิบายและวิเคราะห์ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของข้าราชการและประชาชนได้มากนัก หากปราศจากการวิจัยที่ชัดเจนและดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าสภาพปัญหาที่กล่าวมาที่จะได้มีการเปรียบเทียบให้เป็นที่กระจ่างชัดความมีความแตกต่างกันในความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลระหว่างข้าราชการกับประชาชนธรรมดา ๆ หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตอบปัญหาไขว้จุดของความคลุมเคลวของการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือการที่ไปปรากฏว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ได้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันนั้นบ่อยมากนั้น มีมูลเหตุสำคัญอย่างหนึ่งมาจากการที่ข้าราชการมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในลักษณะที่ไม่ใช้อำนาจต่อการจัดการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับประชาชนธรรมดาหรือมากกว่าประชาชนธรรมดาเสียอีกหรือไม่ อย่างไร

การเปรียบเทียบในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมจะทำให้ทราบได้ว่า ระหว่างข้าราชการกับประชาชนธรรมดา ๆ นั้น กลุ่มใดจะมีความสำคัญในลักษณะที่ใช้อำนาจต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นมากกว่ากัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องได้ กล่าวคือ หากปรากฏการณ์ทั้งหมดดังกล่าวเกิดขึ้นโดยลำพังประชาชนธรรมดาเท่านั้นที่มีความสำคัญไม่ใช้อำนาจต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนข้าราชการนั้นมีความสำคัญที่ถูกต้องแล้ว การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวก็นับว่ายังมีทางแก้ไขโดยให้ข้าราชการเป็นฝ่ายให้การชี้แนะให้แก่ประชาชนเสียใหม่ได้ แต่หากข้าราชการเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นต่ำเสียเองแล้ว ความสำเร็จในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นก็必将มีความยากลำบากยิ่งขึ้น การเปรียบเทียบความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการกับประชาชนในครั้งนี้จึงนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่พอสมควร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เนื่องจากลักษณะของปัญหาในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องกับกรณีที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวของข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ อยู่อย่างใกล้ชิด นอกจากนั้น เรื่องของความสำคัญต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ก็ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาวิจัยอย่างชัดเจนมาก่อนเลย ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อสำรวจหาข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ มีระดับความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล เป็นอย่างไร
๒. เพื่อสำรวจหาความแตกต่างกันในความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือไม่ ระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
๓. เพื่อสำรวจหาความแตกต่างกันในความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือไม่ ระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อพิจารณาตามเพศ การศึกษา รายได้ และอายุ

ขอบเขตของการวิจัย

ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในที่นี้ หมายถึงการมีความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกนึกคิด และการมีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนของทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียงให้เห็นขอบเขตของความสำคัญดังกล่าว ดังนี้

- ก. การมีความรู้ความเข้าใจสภาพการเมืองท้องถิ่นพอสมควรอย่างน้อย ๆ ก็ในระดับพื้นฐาน

ข. การให้ความสนใจการเมืองท้องถิ่นและเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ
 ค. การมีความรู้สึกเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเมือง (Sense of Political Efficacy) ซึ่งมีลักษณะเป็นการมีความรู้สึกเชื่อมั่นในความสามารถทางการเมืองของตน

ง. การมีความรู้สึกในหน้าที่ของพลเมือง (Sense of Civic obligation) ว่าเขาควรมีหน้าที่อย่างไรบ้าง ตามวิถีทางแห่งการเมืองท้องถิ่นและประชาธิปไตย

จ. การมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมือง (Political Distrust) และเผด็จการการเมืองอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นลักษณะหนึ่งของความสนใจทางการเมือง แต่เป็นความสนใจในลักษณะของการตรวจสอบ

ส่วนประชากรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ ข้าราชการและประชาชนซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๓ เนื่องจากสภาพปัญหาที่กล่าวถึงในข้างต้นนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อครั้งดังกล่าว

อนึ่ง ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาในการเก็บข้อมูลเพื่อทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เมื่อช่วงวันที่ ๒๐ - ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผลการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นข้อสรุปของปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิจัยดังกล่าวเป็นการศึกษาความรู้สึกนึกคิดของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีการปลูกฝังกันมาเป็นเวลานานพอสมควรและแก้ไขได้ยาก ดังนั้น ข้อสรุปและการอธิบายครั้งนี้จึงอาจเป็นจริงได้ทั่วไปพอสมควร แม้ว่าการเวลาจะเปลี่ยนแปลงไปหรือว่ามีปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ เกิดขึ้นใหม่ก็บางทีตามที

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาถึงความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ครั้งนี้จะมีประโยชน์ คือ

๑. ทำให้สามารถทราบถึงความสำนึกของประชาชนและข้าราชการในเขตเทศบาล เมืองนครสวรรค์ว่ามีความสำนึกระดับใดต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เกี่ยวข้องของผู้พันอยู่ กล่าวคือ ผลการวิจัยครั้งนี้จะสามารถตอบปัญหาความสงสัยเกี่ยวกับความพร้อมของประชาชนและข้าราชการในเขตเทศบาล เมืองนครสวรรค์ต่อการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นดังกล่าวได้ความมีอยู่หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ยังทำให้สามารถอธิบายสรุปเทียบเคียงไปถึงเทศบาลของไทยแห่งอื่น ๆ ได้ด้วย ทั้งนี้เพราะสภาพความพร้อมทางการเมืองของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปนั้นน่าจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน แม้ว่าในที่อื่น ๆ จะไม่มีปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่นใดเกิดขึ้นเด่นชัดอย่างเช่นที่ปรากฏ ณ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ก็ตาม

๒. ทำให้สามารถคาดคะเนแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและการปกครองในระดับชาติได้ว่า ในอนาคตจะดำเนินไปในรูปแบบใด ซึ่งทั้งนี้และทั้งนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลให้สามารถเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

คำจำกัดความศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยทำการวิจัยเรื่อง "ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" มีคำจำกัดความของปัญหาดังนี้

ความสำนึก หมายถึง สภาวะทางจิตใจที่เกี่ยวกับความรู้สึก ความคิด และความปรารถนาต่าง ๆ ในลักษณะที่ค้นคว้าหรือตระหนักต่อบุคคล หลักการ หน้าที่ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หมายถึง ความค้นคว้าหรือตระหนักในบทบาทและหน้าที่ของตัวเองที่มีต่อการระดมทุนของการปกครอง

ท้องถิ่นคงกล่าวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจพิจารณาได้จากกรณีที่มีความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น ความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น รวมตลอดทั้งการมีความรู้สึกนึกคิดที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในแง่ของความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง ความรู้สึกต่อหน้าที่ของพลเมือง และความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมือง ซึ่งปัจจัยหรือความรู้สึกเหล่านี้จะทำให้บุคคลเฝ้าติดตามและตรวจสอบการเมือง เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์หรือกติกาอยู่ตลอดเวลา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หมายถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

ข้าราชการ หมายถึงข้าราชการที่มีภูมิลำเนา และมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓

ประชาชน หมายถึงประชาชนที่มีภูมิลำเนา และมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓

การ เสนอบทวิจัย

ผู้วิจัยได้เสนอบทวิจัยไว้ตามลำดับดังนี้

บทที่ ๑ กล่าวถึงสภาพของปัญหา โดยได้นำความคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาเทียบเคียง เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะต้องอาศัยการมีวิถีชีวิตหรือความสำนึกที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการและประชาชนไทย เป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้เพื่อการศึกษาวิจัยสภาพของปัญหาหรือปรากฏการณ์ของการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เทศบาลเมืองนครสวรรค์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าว

บทที่ ๒ กล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสำคัญทางการ เมือง และปัจจัยหรือโครงสร้างทางคานเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และระบบราชการ ของไทย ซึ่งมีส่วนกำหนดความสำคัญหรือความรู้สึกนึกคิดต่อการปกครองท้องถิ่นของ ข้าราชการและประชาชนไทยว่ามีส่วนทำให้ข้าราชการและประชาชนไทยมีความสำนึก ต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในลักษณะใด หรือทำให้ข้าราชการกับประชาชน มีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

บทที่ ๓ กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอื่น เป็นหลักการ ทั่วไปว่า มีความหมายหลักการและวัตถุประสงค์อย่างไรบ้าง จากนั้นผู้วิจัยก็ได้กล่าว ถึงประวัติความเป็นมาและโครงสร้างทางการบริหารของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลของไทย ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาและอุปสรรคของการจัด การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยได้มากยิ่งขึ้นว่า สภาตามความเป็น จริงของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกับแนวความคิดในทางทฤษฎีนั้น มีความสอดคล้องกันบ้างหรือไม่ ซึ่งจะเห็นเครื่องชี้ความสำคัญหรือการพยายาม รับรู้ของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลได้อย่างไรหนึ่ง

บทที่ ๔ กล่าวถึงระเบียบวิธีในการวิจัยเรื่องนี้ ตั้งแต่การสร้างเครื่องมือ ในการวิจัยและการตรวจสอบเครื่องมือดังกล่าว การเลือกกลุ่มตัวอย่าง การกำหนด ตัวแปร การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๕ กล่าวถึงผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ลักษณะการ เสนอ เป็นแบบตารางเปรียบเทียบความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ระหว่างข้าราชการกับประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ รวมทั้งตาราง แสดงการเปรียบเทียบดังกล่าว เมื่อนำตัวแปรเกี่ยวกับเพศ การศึกษา อายุ และ รายได้เข้ามาควบคุม

บทที่ ๖ เป็นการสรุป วิเคราะห์ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับ แนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลต่อไป.