



บทที่ 2

แนวความคิดหลักและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นกรณีจังหวัดชลบุรีนั้น ผู้ศึกษา จะกล่าวถึงทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ทฤษฎีการเมือง ทฤษฎีผู้นำและแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้เกิดแนวคิดในแนวเดียวกัน โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาถึงหัวข้อในการศึกษาในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประกอบด้วยสาระสำคัญหลายประการด้วยกัน ในที่นี้สามารถรวบรวมและกำหนด ประเด็นเพื่ออธิบาย และทำความเข้าใจก่อนดำเนินการวิจัย ดังนี้

แนวความคิดและทฤษฎีบทบาท

พัทยา สายหู¹ ได้อธิบายว่า บทบาทหน้าที่คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น "บุคคล" และ เปรียบเทียบได้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นๆ เป็น (ละคร) อะไรมีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบท หรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดง ไปเลย ในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" ก็คือ การกระทำต่างๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดง ต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น

สุพัตรา สุภาพ² ได้กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (status and role) ว่า การที่เรา กำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นๆ และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้น มีหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคล นั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ พัทยา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2516), หน้า 68.

² สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 52.

อุทัย หิรัญโต³ ได้อธิบายว่า บทบาทหรือหน้าที่ (functions) หรือพฤติกรรมอัน พึง คาดหมาย (expected behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่งๆ หน้าที่หรือ พฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มหรือสังคมนั้น กำหนดขึ้น ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่ง ที่พึงมีต่อ บุคคลอื่นในสถานะอีก อย่างหนึ่ง ในสังคมเดียวกัน

Broom และ Selznick⁴ อธิบายบทบาท บางครั้งเรียกว่า บทบาททางสังคมเป็น แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็น ครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทาง สังคม ซึ่ง บอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อหรือเป็นครู และเป็น หน้าที่ของเขา ที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้นๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิ อันนี้ได้

แนวความคิดในเรื่องบทบาทนี้ ส่วนใหญ่มักจะพิจารณาในด้านแนวคิดทางสังคมวิทยา และ จิตวิทยา ซึ่งทั้งนี้ นักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยา ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทไว้ หลายประการซึ่งพอจะนำมาพิจารณาพอสังเขปได้ดังนี้

ไพบุลย์ ช่างเรียน⁵ ได้อธิบายถึงคำว่า "บทบาท" ตามแนวคิดทางสังคมวิทยา คำว่า "บทบาท" (role) โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ใน 2 นัย คือ นัยแรก พิจารณาในด้าน โครงสร้างสังคม (social structure) บทบาทหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มี ชื่อเรียกต่างๆ ซึ่ง แสดงลักษณะโดยคุณสมบัติ และกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น อีกนัยหนึ่ง พิจารณาใน ด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (social interaction) บทบาทหมายถึง ผลเนื่องที่มีแบบแผน การกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ แห่งการ ปะทะสังสรรค์นั้น (socially interacter)

³อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2525), หน้า 197.

⁴ Leonard Broom and Philip Selznick, *Sociology : A Text with Adapted Reading* (New York : Harper & Row Publishers 1977) , p.60.

⁵ไพบุลย์ ช่างเรียน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ แพรวพิทยา, 2516), หน้า 28-30.

ตามนัยแรกบทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่างกัน โดย สมบัติและพฤติกรรมของเขามีสถานะ บทบาทแสดงให้เห็นถึงการวิภาคกิจกรรมต่างๆ และลักษณะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกสังคม ตามนัยหลัง บทบาทเป็นวิธีแสดง พฤติกรรมของบุคคล ที่สังสรรค์กันนั้นว่า จะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือคาดว่าผู้อื่นจะปฏิบัติต่อ ตนอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณา รวมกันทั้งสองนัยแล้ว บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับ บุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางของสังคม ดังนั้น สังคมจึงต้องมีการวางรูปแบบของบทบาทที่ควรจะเป็น (ought to be) เอาไว้ เมื่อสถานภาพ (status) เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้ว บทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหว (dynamic) ของสถานภาพคือ การใช้สิทธิและหน้าที่ ให้บังเกิดผลนั้นคือ สถานภาพให้ทราบว่าบุคคลนั้น เป็นใคร

ทิตยา สุวรรณชฎ⁶ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นลักษณะ ของ พฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่ง และยังได้แบ่งบทบาทออกเป็น “บทบาทตาม อุดมคติ” (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และ “บทบาทที่ ปฏิบัติจริง” (actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง โดย เขากล่าวว่า “บทบาทที่แท้จริง นี้เป็นผลรวมของ

- บทบาทตามอุดมคติ
- บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะตำแหน่ง
- อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
- ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ทิตยา สุวรรณชฎ⁷ ยังได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้
คือ

1. มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในทุกสังคมและอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought-to-be) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง

⁶ทิตยา สุวรรณชฎ และกองวิจัยและประเมินผลกรมการพัฒนาชุมชน, พัฒนาการ: ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับตำบล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 4.

⁷ทิตยา สุวรรณชฎ สังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 43.

3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากสังคมการณ์ (socialization) ในสังคมนั้นๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของตนที่ครอง ฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มี ต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามา ร่วมในพฤติกรรมและ เครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

จากแนวคิดทฤษฎีบทบาทดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าบทบาทของมนุษย์แปรผันตามตำแหน่ง ทางสังคม โดยที่ตำแหน่งทางสังคมเป็นตัวจำแนกคุณลักษณะและพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งนี้บทบาทของ มนุษย์จึงเป็นไปใน 2 ลักษณะคือ

1. บทบาทตามอุดมคติหรือบทบาทตามความคาดหวัง ก็คือ บทบาทที่อยู่ในระดับของความ คิดส่วนบุคคลเท่านั้น คือ คิดว่าจะกระทำ หรือแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างไร แต่ ยังไม่ได้กระทำจริง ๆ
2. บทบาทที่ปรากฏจริงหรือพฤติกรรมบทบาทนั้น เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของการกระทำ จริงไม่ใช่เพียงระดับความคิดเท่านั้น

การวิจัยเรื่องนี้ได้ถือเอาบทบาททั้ง 2 ลักษณะนี้มาใช้ในการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ทราบพฤติกรรมที่แสดงออกในปัจจุบัน และแนวโน้มของพฤติกรรมที่จะแสดงออกในอนาคต ซึ่งได้แก่ บทบาทที่คาดหวัง

แนวคิดและทฤษฎีผู้นำ

ผู้นำเป็นกลุ่มคนที่มีความหมายสำคัญยิ่งเมื่อพิจารณาถึงการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ต้อง ยอมรับนับถือในความคิด ความสามารถซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้เกิดภาวะผู้นำ และโดย ธรรมชาติแล้วมนุษย์มีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน คนหนึ่งอาจเหนือกว่าอีกคนหนึ่ง ในด้านสติปัญญา ความสามารถ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงมักได้เป็นหัวหน้าหรือผู้นำ

ฟร็ดดริช (Friedrich) กล่าวว่า ผู้นำคือผู้ที่มีอำนาจมากในกลุ่ม หรือผู้นำคือผู้ที่ทำหน้าที่ทางเทคนิค เช่น นักกฎหมาย นักปกครอง นักการศึกษา ฯลฯ เหตุเพราะเทคนิคเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการปกครอง⁸ ตามความหมายดังกล่าวนี้ เป็นความหมายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับ ความหมายของผู้นำที่ว่า ผู้นำ เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งระดับสูงของโครงสร้างในระบบนั้น ๆ⁹ ผู้นำตามความหมายของปทานุกรมฉบับมาตรฐานสำหรับวิทยาลัย ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า เป็นผู้ที่กำลังก้าวไปข้างหน้า เป็นผู้ที่มีอำนาจบังคับ สั่ง ตามตำแหน่ง¹⁰

นอกจากความหมายดังกล่าวแล้วยังมีวิธีการชี้ตัวว่าใครเป็นผู้นำในสังคมนั้นมีวิธีการอยู่หลายวิธี แล้วแต่จะใช้วิธีการใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานำมาศึกษา ปรัชญา เวสราซซ์ ได้รวบรวมไว้พอสรุปวิธีการโดยย่อๆ ดังนี้¹¹

1. **ดูจากตำแหน่งทางการ (positional approach)** การชี้ตัวผู้นำโดยดูจากตำแหน่งทางการนี้เป็นวิธีที่ง่าย และนิยมใช้กันมากที่สุด วิธีนี้ถือกันว่าสังคมแยกออกเป็นสถาบันองค์กร หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่ละกลุ่ม (หรือโครงสร้างของสังคม) เหล่านี้ มีความสำคัญมากต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ เพราะฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใน โครงสร้างสังคมเหล่านี้ ก็น่าจะถือว่าเป็นผู้นำทางการเมือง หากโครงสร้างเช่นว่าเกี่ยวข้องกับ การแจกแจงทรัพยากรในสังคมหรืออิทธิพลอำนาจ หรือการตัดสินใจทางการเมือง

ลาสเวลส์¹² เอง ก็มีความเห็นดังที่กล่าวไว้ นั้น ลาสเวลส์ กล่าวว่า การแสวงหาผู้นำทางการเมือง อาจเริ่มจากสิ่งที่รู้จักกันดีแล้ว ก็คือ ตัวรัฐบาล เพราะเราไม่สามารถทราบใครเป็นผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง การเอารัฐบาลเป็นจุดเริ่มต้นก็น่าจะเหมาะสมดี จากการศึกษาของ ลิซิด ธีรเวคิน ได้ถือเอาผู้นำในระบบราชการ คือข้าราชการ ระดับ ซี 5 ขึ้นไป

⁸ Carl Friedrich and Carl Joachim, Man and His Government : An Empirical Theory of Politics (New York : McGraw-Hill, 1963), p.321.

⁹ Arnold Wehmhoener, ed. Elite and Development (Bangkok : Workshop - Series - Report VI, 1975), p.3.

¹⁰ บุญทัน ดอกโรสง, จิตวิทยาผู้นำและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2520), หน้า 46.

¹¹ ปรัชญา เวสราซซ์, "การศึกษาผู้นำทางการเมืองและเทคนิคบางประการในการชี้ บ่งตัวผู้นำ," รัฐศาสตร์สาร 2 (พฤศจิกายน 2521), หน้า 13-22.

¹² Harold D. Lasswell, "The Comparative Study of Elite", in World Revolutionary Elites : Studies in Coercive Ideological Movement, ed. Harold D. Lasswell and Daniel Learner (Cambridge : MIT Press, 1965), p.4.

เอมเมอร์สัน¹³ เห็นว่า ผู้นำอินโดนีเซีย ในปี 1969 หมายถึง สมาชิกระดับสูงของราชการส่วนกลาง และสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ แต่ไม่นับรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะแม้จะเป็นผู้นำแต่บุคคลเหล่านี้เข้าพบยาก ไม่มีเวลาให้สัมภาษณ์และอาจมีข้อจำกัดในเรื่อง ข้อเท็จจริง อาจไม่ได้ข้อเท็จจริงถูกต้อง

นักวิชาการหลายคน¹⁴ ศึกษาผู้นำของอินเดียนตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ระบุว่า ผู้นำของอินเดีย ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ และพิจารณาพื้นฐานทาง เศรษฐกิจสังคม เช่น อายุ อาชีพ การศึกษา ภาษา ศาสนา และอุดมการณ์ ตลอดจนสภาพการณ แวดล้อมที่ส่งเสริมสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน

2. ดูจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การศึกษาในแง่นี้ถือเอาองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมเป็นสำคัญ พิจารณาว่าผู้นำเกิดจากองค์ประกอบ แวดล้อมบางประการจากองค์ประกอบดังกล่าว โดยมักมองเป็นกลุ่มมากกว่าบุคคล และมักจะเป็น การศึกษาจากอดีต ในสังคมที่ไม่ซับซ้อน อย่างเช่น สังคมในอาณาจักรโรมัน รัมมาเนีย ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 หรือหลังปฏิวัติในตุรกี ปี ค.ศ. 1908 ซึ่งมีการจัดโครงสร้างสังคมไว้ค่อนข้าง แน่นนอน ว่าใครเป็นผู้นำ เช่น สังคมเกาหลีสมัยราชวงศ์ ปี ค.ศ. 1392-1910 เป็นสังคมที่มี โครงสร้างการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีกลุ่มผู้นำปกครอง เรียกว่า ยังบัน (yangben) คนที่อยู่ในสังคมนี้นับเป็นผู้ที่สืบทอดสกุลมาจากผู้นำที่มีที่ดิน มีการศึกษาสูง และมีตำแหน่งทางการในสังคม สมัยนั้น เศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรม ไม่มีชนชั้นกลางที่ขึ้นมาท้าทายอำนาจของพวกอภิชน ที่ เรียกว่า ยังบัน ได้ จึงทำให้สามารถเห็นตัวผู้นำได้ง่ายขึ้น¹⁵

¹³ Likhit Dhiravegin, Political Attitude of the Bureau - cratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich, Co.,Ltd., 1973), pp.67-68.

¹⁴ Donald K. Emerson, Indonesia's Elite : Political Cultural and Cultural Politics (Ithaca, New York : Cornell University Press, 1976), pp.116-125.

¹⁵ Edmund Leach and S. N. Mukherjee, eds' Elites in South Asia (Cambridge : Cambridge University Press, 1970).

แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้มีข้อจำกัดคือ ใช้ได้กับสังคมเล็กที่มีการยึดมั่นในจารีตประเพณี แน่นแฟ้น ใช้กับสังคมใหญ่ที่ซับซ้อนไม่ได้ แต่ก็ช่วยให้สะดวกในการค้นหาตัวผู้นำทางการเมืองแต่ ไม่ใช่วิธีการชี้ตัวผู้นำที่เชื่อถือได้

3. ดูจากชื่อเสียงของบุคคลในสังคม วินเซนต์¹⁶ ใช้วิธีการสอบถามคนในสังคม ออฟริกา โดยให้ผู้ที่ได้รับสัมภาษณ์ตอบว่า ใครที่เขาคิดว่าเป็นผู้นำ ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่าเทคนิคในการชี้ตัวผู้นำ โดยดูจากชื่อเสียง (reputational techniques) ซึ่งถ้าควบคุมไม่ดี ก็มีปัญหา เพราะผู้ตอบมักจะเหมาเอาคนโน้นคนนี้เป็นผู้นำ ทั้ง ๆ ที่ คนที่ได้รับการกล่าวขวัญอยู่เสมอ นั้น ไม่มีอำนาจหรือมีส่วนมีเสียงทางการเมืองอย่างแท้จริงก็ได้

กล่าวโดยสรุป ผู้นำมีความหมายโดยรวมว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเป็นพิเศษในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบุคคลที่สามารถนำการเปลี่ยนแปลงชุมชนไปสู่เป้าหมายที่พึง ประสงค์ได้ ด้วยความสามารถดังกล่าว ส่งผลจนกระทั่งได้รับความเชื่อถือ ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ ประธานกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน หรือในท้องถิ่น

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ถือเอาหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ จังหวัด ประธานกลุ่ม ชมรม สโมสร มูลนิธิ รวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่น เป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มผู้นำ ท้องถิ่น ตามความหมายข้างต้น

ผู้นำในระบบราชการกับการเมือง

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ยากที่จะแยก การบริหารออกจากการเมือง ทั้งนี้เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย หรือแผนการดำเนินงาน ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐบาล ส่วนการบริหารเป็นการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายตามนโยบายหรือแผนงานนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึงระบบราชการ การพัฒนาประเทศทั้งทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะสำเร็จได้ยาก หากปราศจากระบบราชการที่มีความสามารถ ในการนำเอาแผนพัฒนาเหล่านั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

¹⁶ Jone Vincent, African Elite : Big Men of a small Town (New York : Columbia University Press, 1971)

Martin Abrow กล่าวว่าระบบราชการ ได้แก่ องค์การที่ปกครองโดยบรรดา ข้าราชการ การ¹⁷ (bureaucracy as rule of official) ข้าราชการจึงมีบทบาท หน้าที่ และ มีความสำคัญ ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง

Donal G. Stone ได้กล่าวถึงบทบาทของข้าราชการไว้ 6 ประการด้วยกันคือ¹⁸

- (1) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (innovation)
- (2) มีความเป็นผู้นำ (leadership)
- (3) เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง (chang agent)
- (4) เป็นกระบวนการบริหารหรืองานประจำที่ได้ผล (administrative process)
- (5) มีความรู้เฉพาะด้านหรือมีความรู้ทางเทคนิค (specialied or technical)
- (6) มีการติดต่อระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทางการเมืองหรือทางการบริหาร

ในระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น ฝ่ายการเมืองสามารถที่จะ ควบคุม การบริหารของระบบราชการได้ แต่ในประเทศกำลังพัฒนาฝ่ายการเมืองมักจะอ่อนแอ ไม่เข้มแข็งพอ

ที่จะควบคุมระบบราชการได้ ระบบราชการจึงเข้ามามีบทบาทการเมืองที่มีอิทธิพลและ ผูกขาดในการ ชี้นำการเมืองมากขึ้น ดุลยภาพระหว่างการเมืองมากขึ้น ดุลยภาพระหว่าง การเมืองกับ การบริหาร จึงเกิดขึ้นไม่ได้ และที่สำคัญที่สุด ระบบราชการกลายเป็นตัวเหนี่ยวรั้ง การพัฒนาทางการเมืองใน ประเทศที่มีความมุ่งมั่นในอันที่จะพัฒนาระบบการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตย¹⁹

Ferrel Heady ได้แบ่งประเภทของระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนา โดย พิจารณาจากบทบาทของระบบราชการในทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายไว้ 6 ประเภทด้วยกันคือ²⁰

¹⁷ Martin Abrow, *Bureaucracy* (New York : Praeger Publish, 1970), P.91.

¹⁸ Edward W. Weidner, *Development Administration in Asia* (Kingsport, Tennessee : Kingsport, Inc., 1970), p. 110.

¹⁹ Joseph G. LaPalombara, *Bureaucracy and ppolitical Development* (Princeton : Princeton University Press, 1967), pp. 120-126.

²⁰ Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall,Inc., 1966), p.74.

(1) ระบบอัตตาริปไตยแบบดั้งเดิม (traditional - sutocratic system) ซึ่ง ผู้ปกครองมักได้แก่ พระมหากษัตริย์ หรือหัวหน้าเผ่าโดยอาศัยระบบราชการทั้งทหารและพลเรือน เป็นเครื่องมือ

(2) ระบบอมตยาริปไตย (bureaucratic elite system-civil & military) ซึ่งมีอยู่ในระบบการเมืองที่ยังไม่พัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ จึงทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

(3) ระบบพหุนิยมที่มีการแข่งขันทางการเมือง (polyarchal competitive system) ซึ่งเป็นระบบที่มีอยู่ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมือง มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม มีการแข่งขันทางการเมืองสูง

(4) ระบบกึ่งแข่งขันที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง (dominant party semi-competitive system) ซึ่งมีอยู่ในประเทศที่มีการแข่งขันทางการเมืองในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากมีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาลเป็นเวลายาวนานหลายสมัย จนพรรคการเมืองอื่นๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นรัฐบาล

(5) ระบบพรรคเดียวมีอำนาจมาก (dominant party modification system) ซึ่งมีอยู่ในบางประเทศที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีอำนาจมาก และได้เป็นรัฐบาลในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ อ่อนแอไม่มีอิทธิพลเลย

(6) ระบบเบ็ดเสร็จแบบคอมมิวนิสต์ (communist-totalitarian system) ซึ่ง ได้แก่ ประเทศที่ใช้ระบบคอมมิวนิสต์ มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่เพียงพรรคเดียว ไม่ยอมรับฝ่ายค้าน

จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนี้ระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระบบการเมืองการปกครองอย่างมาก ระบบราชการยังคงเป็นระบบที่มีพลังมากในสังคม การยอมรับโดยประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบทยังคงยกย่อง ถือเป็นนาย หรือผู้นำ การวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงได้ให้ความสำคัญกับ ข้าราชการ ในฐานะที่เป็นกลุ่มพลังที่สำคัญต่อการเมืองการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ สถานภาพของการเป็นผู้นำยิ่งชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ผู้นำในภาคเอกชนกับการเมือง

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบทั้งโลก กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ กระแสเศรษฐกิจเป็นกระแสหลักในการนำการเปลี่ยนแปลง บุคคลที่อยู่ในภาคธุรกิจเริ่มมีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาบทบาททางการเมืองของผู้นำห้อง ถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญต่อผู้นำที่อยู่ในภาคเอกชนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ปรากฏผลการวิจัย ที่เกี่ยวข้องดังนี้

ร้อยตำรวจตรี อภิชัย สรสิริ²¹ ได้ศึกษาถึงบทบาทของกรรมการ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

ร้อยตำรวจตรี อภิชัย สรสิริ²¹ ได้ศึกษาถึงบทบาทของกรรมการ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ในประเทศ ในช่วงระยะหลังเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงระยะสิ้นสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ พบว่า กลุ่มกรรมการเริ่มแสดงบทบาททางการเมืองโดยใช้วิธีการรวมพลังในรูปของกลุ่มมวลชนที่สนามหลวง ระหว่างวันที่ 8-14 มิถุนายน 2517 บิบบังคับรัฐบาลให้ยินยอมตามข้อเรียกร้องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และข้อเรียกร้องอื่นๆ ได้สำเร็จ แต่บทบาทของกลุ่มกรรมการในระยะต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไป คือ การที่เข้าไปร่วมกับ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เรียกร้องในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรรมการโดยตรง จากการ ศึกษา พบว่า กลุ่มกรรมการไทยยังไม่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งพอในการทำหน้าที่ปกป้อง คัดกรองผลประโยชน์ให้กับมวลกรรมการเพราะยังมีจุดอ่อนในเรื่องเกี่ยวกับปัจจัยที่จะเป็นตัวสนับสนุน ความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง เป็นต้นว่า การขาดพัฒนาการของกลุ่มที่ต่อเนื่องกันมา 15 ปี ก่อนหน้านี้ ทำให้กรรมการรุ่นใหม่ขาดความรู้เกี่ยวกับระบบสภาพแรงงาน และขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการรวมกลุ่ม นอกจากนั้น ยังขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีเค้าแห่งความแตกแยก ระหว่างผู้นำกลุ่ม กลุ่มนิยมแก้ปัญหา โดยการรวมตัวชั่วคราวไม่ถาวรต่อเนื่องตามรูปแบบกลุ่มผลประโยชน์

²¹ ร้อยตำรวจตรีอภิชัย สรสิริ, "บทบาทของกรรมการในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า ง-จ.

สุณี โรจน์ชีวิน²² ศึกษาถึงบทบาททางการเมืองของสถาบันธุรกิจไทยในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ หอการค้าไทย และคณาคมธนาคารไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นและความเข้าใจบทบาททางการเมืองของตนเอง ของผู้นำสถาบันธุรกิจทั้งสามสถาบันดังกล่าว ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลอย่างเข้มแข็งในระบบการเมืองไทย ผลการวิจัยพบว่าความแตกต่างทางภูมิหลังของผู้นำสถาบันธุรกิจเหล่านี้ มองและเข้าใจการเมืองในแง่ของอำนาจ และการใช้อำนาจ และการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อป้องกันคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มร่วมกัน ลักษณะ เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นแนวโน้มทางการเมืองของไทยในอนาคตว่า สถาบันธุรกิจเหล่านี้จะก้าวเข้ามา มีบทบาททางการเมืองอย่างเปิดเผยมากขึ้นตามวิถีทางประชาธิปไตย

วิสุทธ์ ธรรมวิริยะวงศ์²³ ศึกษาถึงชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย โดยศึกษาถึง บทบาททางการเมืองโดยตรงของกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจ อันเป็นชนชั้นนำที่สำคัญกลุ่มหนึ่งในสังคมไทยปัจจุบัน ได้พบว่า เมื่อระบบการเมืองเปิด นักธุรกิจชั้นนำของไทยมีแนวโน้มเข้ามา มีบทบาททางการเมืองไทยโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับคณะรัฐมนตรี

มนตรี เจนวิทย์การ²⁴ ศึกษาถึงกลุ่มที่รวมตัวกันในรูปของสมาคมการค้าและหอการค้าพบว่า กลุ่มในสังคมไทยมีบทบาทจำกัด และเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีทัศนคติที่มองภาพของการรวมกลุ่มว่าเป็นความคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นผล

²²สุณี โรจน์ชีวิน, "สถาบันธุรกิจไทยกับบทบาททางการเมือง : ศึกษากรณีความเข้าใจบทบาททางการเมืองของตนของผู้นำสถาบันธุรกิจ" (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า (ก)-(ข).

²³วิสุทธ์ ธรรมวิริยะวงศ์, "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย" (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524), หน้า (1)-(2).

²⁴มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 21 (กุมภาพันธ์, 2527) อ้างถึงใน นคร เสวีรักษ์ "นักธุรกิจในการเมืองไทย" (สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 7.

ของอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ จากการที่ชาวจีนได้พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูป "สโมสรการค้า" ในสมัยรัชกาล ที่ 5 ทำให้รัฐบาลมีความรู้สึกว่าถูกคุกคามโดยกลุ่มอิทธิพลดังกล่าว รัฐจึงไม่ต้องการให้มีกลุ่มที่เป็น ตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลในระบบการเมืองอย่างแท้จริง และ ประการสำคัญ คือ ไม่ต้องการให้มีกลุ่มที่จะเป็นคู่แข่งของกลุ่มผลประโยชน์ทางสถาบัน ซึ่งได้ แก่ กลุ่มข้าราชการ พลเรือน กลุ่มสมาคมจึงมีบทบาทจำกัด และไม่มีโอกาสท้าทายอำนาจรัฐ โดยตรง แต่จะมีบทบาทที่ รัฐควบคุมและดำเนินนโยบายตามความต้องการของชนชั้นผู้ปกครอง เท่านั้น

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ภาพของผู้นำท้องถิ่นที่อยู่ในภาคเอกชน จึงเป็นภาพที่มีอาจ มองข้ามได้ ในทางตรงกันข้าม ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ถือเอา ผู้นำท้องถิ่นที่มีตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้แก่ ประธานหอการค้า ประธานมูลนิธิ ชมรม สโมสร กลุ่ม เกษตรกร รวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่น เป็นผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยนี้

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและขัดแย้งกันไม่น้อย เกี่ยวกับเรื่อง ปรัชญาความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีทั้งนี้ ก็เพราะว่ามีนักวิชาการเป็นจำนวนมากได้ มีส่วนร่วม ในการเสนอความคิดเห็นทฤษฎีผลการวิจัยตลอดจนเสนอบทวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกัน และกัน ใน หนังสือและข้อเขียนต่าง ๆ อย่างหลายหลากมากมาย ความหมายของการเมืองจึง เป็นนানাทัศนะ ตัวอย่างเช่น

Frank Goodnew ²⁵ ได้ให้ความหมายว่า การเมือง คือ เรื่องราวของรัฐ

Harold Lasswell ²⁶ ให้ความหมายว่า การเมือง คือ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ และ อำนาจหน้าที่

Easton ²⁷ ได้ให้ความหมายของคำว่าการเมืองในอีกลักษณะหนึ่งว่า การเมือง เป็น เรื่องของการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม

²⁵ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 2.

²⁶ Sigmund Neumann, *Toward a Comparative Study of Political Parties* (Chicago : The University of Chicago Press, 1956), p. 395.

²⁷ D. A. Easton, *Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1965), p.110.

Lucian W. Pye ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองในทางพัฒนาไว้ถึง 10 ประการด้วยกันคือ²⁸

1. การพัฒนาทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) โดยเห็นว่า สภาพทางการเมืองและสังคมที่มั่นคงจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสังคม
2. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของลักษณะการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (industrial society)
3. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ (political) ลักษณะความเป็นสมัยใหม่เช่น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ความเสมอภาคตามกฎหมาย การเคารพในสิทธิ์เสรีภาพของประชาชน เป็นต้น
4. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (nation-state) ซึ่งในการสร้างรัฐชาติจะต้องรักษาระเบียบของสังคม และสามารถระดมทรัพยากรเพื่อ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
5. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาการบริหารและระบบกฎหมาย (administrative and legal development)
6. การพัฒนาทางการเมือง เป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (mass mobilization and participation)
7. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างประชาธิปไตย
8. การพัฒนาทางการเมือง เป็นเรื่องของเสถียรภาพทางการเมือง และให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ (stability and orderly change)
9. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมพลัง (mobilization) ทั้งนี้เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้ได้มากที่สุด

²⁸Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp.33-45.

10. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม

Samuel N. Eisenstadt เห็นว่า การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองที่จะสามารถสนองตอบหรือปรับตัวได้เสมอกับความต้องการทางการเมืองหรือองค์การทางการเมือง และความสามารถอันนี้ย่อมจะมีความคล่องตัวเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาของภายในระบบการเมืองเองหรือจากภายนอกระบบการเมือง²⁹

Alfred Diamant มองเห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของความสามารถของระบบ มากกว่าเรื่องของการมีรูปแบบสถาบัน หรือนโยบายเพื่อการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ต้องการความสามารถของรัฐเพิ่มมากขึ้นเพื่อความสำเร็จ ความ ต่อเนื่องของรัฐบาลหรือเสถียรภาพ และการสร้างองค์การใหม่ๆ ขึ้น³⁰

Samuel P. Huntington ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง เอาไว้ว่า หมายถึง

1. การมีเหตุผล (rationalization)
2. บูรณการแห่งชาติ (national integration)
3. การปกครองแบบประชาธิปไตย (democratization)
4. การระดมพลังหรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (mobilization or participation)

S. N. Eisenstadt เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

(1) มีการทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่างในบทบาท และสถาบันการเมืองมากขึ้น มีจุดหมายทางการเมืองที่ชัดเจน เป็นศูนย์กลางที่คนส่วนใหญ่ยึดถือ และขึ้นต่อรัฐบาลเดียวกัน

(2) ขอบข่ายของกิจกรรมการเมือง การบริหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของปวงชนจะต้องแผ่ขยายไปอย่างทั่วถึง

²⁹Joesph G. LaPalombara, Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1967), p.96.

³⁰Carson Finkle and Richard Gable, Political Development and Social Change (New York : Wiley & Sons, Inc., 1966), p.6.

(3) อำนาจทางการเมืองจะต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกหมู่เหล่าโดยทั่วถึง

(4) มีผู้นำสมัยใหม่เข้าไปแทนผู้นำสมัยเก่า และเป็นที่ยอมรับถูกต้องตามกฎหมาย³¹

James S. Coleman ได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่าระบบการเมือง จะมีลักษณะพัฒนาหรือไม่โดยดูได้จากลักษณะที่เรียกว่า development syndrome คือ³²

(1) ความเสมอภาค (equity) ซึ่งหมายถึง ความเท่าเทียมกันของประชาชนภายใต้กฎหมายเดียวกัน ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความเสมอภาคระหว่างปัจเจกชนในระบบการเมือง

(2) ความสามารถ (capacity) ซึ่งหมายถึงความสามารถของรัฐบาลและกลไกของระบบการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของสังคมให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

(3) การมีความแตกต่าง (differentiation) ซึ่งหมายถึง สถาบันต่างๆ ของ รัฐบาลได้แบ่งหน้าที่กันทำเป็นการเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น กลุ่มต่างๆ ในสังคมก็มีลักษณะและทำหน้าที่ต่างกันมากขึ้น ในการพัฒนาทางการเมือง จึงต้องเพิ่มความแตกต่างของสถาบันและโครงสร้าง ต่างๆ

Lucian W. Pye ได้สรุปถึงลักษณะกว้างๆ ของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ 3 ประการด้วยกันคือ³³

(1) ความเสมอภาค (equality) หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ มวลชน โดยร่วมกันกระทำกิจกรรมทางการเมือง ระบบการเมืองจะต้องมีความครอบคลุมทั่วถึง เช่น การใช้กฎหมายกันทุกคนโดยเสมอหน้ากัน การรับคนเข้าไปปฏิบัติงานของระบบการเมือง ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ในการทำงานให้สำเร็จผล

³¹ John D. Montgomery and William J. Siffin. Approaches to Development : Politics, Administration and Change (New York : McGraw Hill Book Company. 1966), p. 23.

³² James S. Coleman, Education and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1965), p.15.

³³ Lucian W. Pye, "The Meaning and Political Development" in Political Development and Social Change eds. Jason L. Finkle and Richard W. Gable (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1971), pp.49-50

(2) ความสามารถ (capacity) หมายถึง ระบบการเมืองจะต้องสามารถกำหนดนโยบายหรือบัญญัติกฎหมายให้ได้เหมาะสมถูกต้อง สามารถบริหารหรือควบคุมการบริหารให้ดำเนิน งานตามนโยบายจนบรรลุผลสำเร็จ

3) ความแตกต่างในบทบาทตามความรู้เฉพาะด้าน (differentiation - specialiation) หมายถึง มีการกำหนดโครงสร้างและต้องทำงานให้มีความแตกต่าง หรือแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ ตามความรู้เฉพาะด้านในขณะเดียวกันก็ต้องมีการรวมงานที่แบ่งเข้าด้วยกันนอกจากการพิจารณาการเมืองในแง่ของการพัฒนาแล้ว ยังได้มีการพิจารณาการเมือง ในแง่ของพฤติกรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่พบอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มีมนุษย์เรารวมกันอยู่ ซึ่งใน การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่อง ที่สำคัญมาก³⁴ และความพยายามหรือความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นลักษณะ ที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมือง

Myron Weiner ได้รวบรวมเอาความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ที่นักรัฐศาสตร์ต่างๆ ได้ให้ไว้ถึง 10 ความหมายด้วยกัน คือ

- (1) เป็นการกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
- (2) เป็นความพยายามในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล
- (3) เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legitimate)
- (4) เป็นการกระทำที่มีตัวแทน (representation)
- (5) อาจจะเป็นความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) เนื่องจากเห็นว่า แม้จะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
- (6) เป็นความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น
- (7) เป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง (contineous persistence) ที่อาจจะกระทำอย่าง เป็นสถาบันหรือการกระทำที่เกิดขึ้นทันทีทันใด

³⁴ Dennis F. Thompson, The Democratic Citizen (Princeton : Cambridge at the University Press, 1970), pp. 53-61.

(8) เป็นการกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะหรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ

(9) เป็นการกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการเมือง

การที่ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมากหรือน้อยนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยโดยมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ

1. ปัจจัยภายในเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่นับว่าสำคัญก็ได้แก่ ทักษะ ทักษะ ทักษะ และความเชื่อ และบุคลิกภาพ³⁵ กล่าวคือ

1.1 ทักษะทางการเมือง (political attitude) ซึ่งหมายถึงความรู้และความรู้สึกในทางที่ดีหรือไม่ดีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ความรู้สึกนี้ทิศทางเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน นอกจากนั้นยังรวมไปถึงแนวโน้มที่จะทำให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาศัย

(1) ความผูกพันทางการเมือง (political involvement) เพราะความผูกพันทางใจหรืออย่างอื่นมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

(2) ความเลื่อมใสในตัวผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

(3) ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง (sense of political efficacy) ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีความเชื่อมั่นว่าตนมีความสามารถในทางการเมืองหรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล หรือคิดว่า เขามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองเสียเอง ดังนั้นบุคคลที่มีความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ส่วนบุคคลที่ขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นจะแยกตัวออกจากเมืองและไม่ไว้วางใจในสถาบันทางการเมืองและผู้นำต่าง ๆ

³⁵มานะศรี ยงเจริญ, "การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ชั้นปีที่ 3 และชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 71-78.

(4) ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง (sense of civic duty) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกที่ว่าบุคคลควรจะมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมทางการเมืองนั้นจะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ ถ้าบุคคลเชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ควรทำก็ได้หรือไม่กระทำก็ได้แล้ว คนเหล่านี้จะมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมือง

(5) ความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกของบุคคลที่ทำให้ไม่อยากเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

(6) ความเข้าใจทางการเมือง ซึ่งหมายถึง ความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในทางการเมือง กระบวนการเมือง การปกครอง สิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ถ้าหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองสูง จะมีแนวโน้มเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง

1.2 ความเชื่อ (beliefs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่บุคคลคิดว่าการกระทำบางอย่างหรือปรากฏการณ์บางอย่างหรือคุณสมบัติของสิ่งของหรือของบุคคลบางอย่างมีอยู่จริงหรือเกิดขึ้นได้ คนที่มีความเชื่อและความรู้เกี่ยวกับการเมือง จะทำให้มีแนวโน้มเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น

1.3 บุคลิกภาพ (personality) ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ยืนยันว่าคุณจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์อย่างหนึ่ง

2. ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ทั้งนี้เพราะถ้าหากมีสิ่งเร้าหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยทางการเมืองและสังคมมาก จะทำให้ประชาชนเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งปัจจัยภายนอกได้แก่

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามความสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เชื่อกันว่าบุคคลที่มีการศึกษาสูง มีรายได้สูง และอยู่ในฐานะทางสังคมที่ดีมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจนไร้การศึกษา ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ Seymour M. Lipset ก็พบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย³⁶

2.2 สภาพแวดล้อมทางการเมือง อย่างเช่น กฎหมายเลือกตั้ง การโฆษณาประชาสัมพันธ์เขตเลือกตั้งที่เหมาะสม สถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้อ³⁷ อำนวน เหล่านี้เป็นต้น

จากการศึกษาความหมายของคำว่าการเมือง การเมืองในแง่ของการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในทางการเมือง กล่าวได้ว่าแนวความคิดในเรื่องการเมืองก็ยังคงเป็นประเด็นที่ยากที่จะใช้แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างครอบคลุมสมบูรณ์ การพัฒนาทางการเมืองของแต่ละสังคมก็แตกต่างกันไปตามอิทธิพลของปัจจัยด้านวัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม สภาพเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมนั้นๆ ด้วย แต่ท่ามกลางความแตกต่างกันนั้นยังมีความคล้าย คลึงกันอยู่ เช่น การจำแนกโครงสร้างของสถาบันต่างๆ เฉพาะด้าน และโดยที่โครงสร้างทาง สังคมที่แบ่งแยกบทบาทหน้าที่โดยชัดเจน การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาการเมืองในแง่ของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยนัยแห่งบทบาทในทางการเมืองทั้งบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง ในที่นี้ผู้วิจัยได้กำหนดองค์ประกอบในทางการเมือง ในการศึกษาไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. บทบาทต่อการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น
2. บทบาทต่อการเลือกตั้งในระดับประเทศ
3. บทบาทต่อพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง
4. บทบาทต่อเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
5. บทบาทต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

³⁶ Norman H. Nie., G. Bingham Powell and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation : Developmental Relationship," American Political Science Review (1966) : 361-378.

³⁷ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of political Behavior (Garden City, New York : Doubleday & Company Inc., 1963), pp.22-63.

จากการศึกษาเอกสาร การวิจัย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ผู้วิจัยพิจารณาว่า บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ สามารถอำนวยความสะดวก ใน การทำความเข้าใจถึงภาวะการแห่งบทบาทในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่บทบาทที่เป็นจริง และแนว โน้มที่คาด ว่าพฤติกรรมที่จะบังเกิดในอนาคต ในที่นี้คือบทบาทที่คาดหวัง ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญ กับผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการวิจัยเป็นพิเศษ โดยจำแนกผู้นำท้องถิ่นออกเป็น 2 กลุ่ม โดยยึดถือ อาชีพและตำแหน่งของบุคคลเป็นหลัก ในการพิจารณาการเป็นผู้นำ ท้องถิ่น

กลุ่มแรกที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิจัยจึงเป็นกลุ่มข้าราชการ กลุ่มที่สองจึงเป็นกลุ่มผู้นำ ท้องถิ่นที่อยู่ในภาคเอกชน และได้นำองค์ประกอบ 5 ประการข้างต้นมาเป็นประเด็นในการวิจัย โดย ความหมายของการเมือง ดังกรอบแนวคิดในการวิจัยต่อไปนี้

การศึกษาบทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น



จากกรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างใน การวิจัยอันได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ รายได้ เชื้อชาติ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกองค์กร หรือ รัฐบาล การความรู้ทางการเมือง สื่อมวลชนที่ใช้ในการติดตามข่าวสารทางการเมือง ที่แตกต่างกัน สามารถนำมาใช้ในเชิงเปรียบเทียบ ในด้านบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังในทางการเมือง ในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้ การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งในระดับประเทศ การสนับสนุน พรรคการเมือง กลุ่มการเมือง บทบาทต่อเหตุการณ์ทางการเมือง และบทบาทต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้ เหตุเพราะผู้นำท้องถิ่น ต้องแสดงบทบาทต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา และบทบาทต่าง ๆ เหล่านั้นขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำแต่ละคน ทั้งนี้ บทบาทในทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ผู้นำท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน การแสดงบทบาทในทางการเมือง ก็อาจแตกต่างกันได้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย