

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงาน วิจัยนี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเริ่มจากการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะ กล่าวถึงความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์

ทัศนคติ ทัศนคติทางการเมือง ความสำนึกทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกล่าวถึง หลักการทางทฤษฎีตลอดจนการนำไปใช้ในการวิจัยนี้ อย่างไร ในส่วนสุดท้ายจะพูดถึงผลงานวิจัยในแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จะเริ่มต้นอธิบายถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในหลักกว้าง ๆ จากนั้นจะอธิบายเน้นหนักในเรื่องของ การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ ส่วนการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล จะนำไปอธิบายโดยละเอียดในตอนต่อไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วนคือ

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วนนี้ โดยทั่วไปใช้หลักการดำเนินงาน 3 ลักษณะดังนี้ คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

หมายถึงหลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับของการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดจนอาณาเขตรัฐ กล่าวโดยสรุปคือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครอง กระทำ

โดยพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง การรวมอำนาจดังกล่าวอาจจำแนกคุณลักษณะได้ดังนี้<sup>1</sup>

1.1 รวมกำลังทหารและตำรวจให้ชนแก่ส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินการบังคับบัญชา เป็นไปโดยสิทธิขาด และทันทั่วทั้งในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับเป็นการให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในให้ได้ผลดี

1.2 รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางที่สำคัญได้แก่ อำนาจในด้านการบริหาร งานคลัง การบริหารงานบุคคล และด้านควบคุมการบริหาร

1.3 ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หลักการสำคัญการรวมอำนาจอยู่ที่การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาโดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องมีความรับผิดชอบ ในราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

## 2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

เมื่อประเทศมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น การรวมอำนาจปกครองอย่างเดียว เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของควมล่าช้า โดยเฉพาะการวินิจฉัยสั่งการต้องรอกจากส่วนกลางหรือเบื้องบน ทั้งปริมาณงานหรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องบริหารแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น จึงได้นำหลักการแบ่งอำนาจปกครองมาใช้ โดยการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ และบริหารราชการบางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้ ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ไทวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 83 อ้างในสมพงษ์ บุญประดิษฐ์ "ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 หน้า 63

<sup>2</sup> ประสูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.), หน้า 140

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ<sup>3</sup>

3.1 มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึงจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

3.2 องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy) หรือ กำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคืออำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มากเกินไป จนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่นอาจจะเข้าร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่น สนใจเข้าการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรืออาจถึงขนาดสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์กรท้องถิ่นก็ได้

การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมาย คือ<sup>4</sup>

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

<sup>3</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5

<sup>4</sup> ชำนาญ ชูบุรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 8 และประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 5

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจการหมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของ ลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จึงนำหลักการปกครองทั้ง 3 ลักษณะมาใช้ คือใช้หลักการรวมอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและหลักการกระจายอำนาจ เป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>5</sup> ในส่วนของระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ของไทยปัจจุบัน จึงมีอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ได้มีผู้ให้ความหมาย และกล่าวถึงไว้มากมาย ทั้ง ชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่ละความหมายมักจะมีหลักการที่สำคัญไม่แตกต่างกันจะแตกต่างกัน บ้างในรายละเอียด แต่หลักการใหญ่แล้วย่อมตรงกัน เพราะบ่งถึงลักษณะสำคัญหรือลักษณะจำเป็น (necessary characteristics) ของการปกครองท้องถิ่น โดยจะนำมาพิจารณาโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson) ให้คำนิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่อ

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอน 156 วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2534

อำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization)

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>6</sup>

ดาเนียล วิท (Danial Wit) ได้ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอื่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน<sup>7</sup>

มอนตาญู (Haris G. Montagu) ได้ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุม

<sup>6</sup>William A. Robson, "Local Government", Encyclopedia of Social Science Vol.x (The Macmillan co., N.Y. 1953) P.574

อ้างอิงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การพัฒนาประเทศไทยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น" เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาประเทศ, 2522 หน้า 237 กับอ้างอิงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10

<sup>7</sup>Danial Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press 1961), pp.1-2



ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชา  
ด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป<sup>๖</sup>

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า "องค์การปกครอง  
ปกครองตนเองของท้องถิ่น" คือองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้  
มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการ  
เลือกตั้งจากประชาชน<sup>๗</sup>

วิญญู อังคตารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านวิชาการ  
และการปฏิบัติการในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "การ  
ปกครองท้องถิ่น" หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐ  
ได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงาน  
ของท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไป  
อย่างประณีต มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่า  
ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมี  
ความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้น  
มาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน มาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระ

---

<sup>๖</sup>Haris G.Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948), P.1 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10

<sup>๗</sup>William V.Holloway, State and Local Government in the United State (New York: Mc Graw-Hill Book Comdany, Inc., 1951), P.398

ในการบริหารงานพอสมควร<sup>10</sup>

ดำรง ลัทธินิพนธ์ นักการเมืองและนักบริหารของไทยคนหนึ่ง ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น<sup>11</sup>

อรรถ วิสูตรโศธาภิบาล ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม<sup>12</sup>

ประหัต หงษ์ทองคำ ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น" เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง<sup>13</sup>

<sup>10</sup> วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ. 2519 อ้างในประหัต หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 105

<sup>11</sup> ดำรง ลัทธินิพนธ์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาสิทธิ์ และชัคคิยา กรรณสูตร, บรรณาธิการ (พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 113

<sup>12</sup> อรรถ วิสูตรโศธาภิบาล, "การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร" วารสารท้องถิ่น 4 (เมษายน 2517) หน้า 19

<sup>13</sup> ประหัต หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : น้ําอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40

ประหัต หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้คือ "การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มิ่งบประมาณราชรับราชจ่ายเป็นของตนเองด้วย การมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อมอย่างกว้างขวางทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิเพื่อจะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น"<sup>14</sup>

ประหัต หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปการปกครองท้องถิ่น (local government) ว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐ

<sup>14</sup> ประหัต หงษ์ทองคำ, การพัฒนาประเทศไทยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการพัฒนาประเทศ, 2522) หน้า 238-239



จะมีมากขึ้นเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ <sup>15</sup>

หลักการของการปกครองท้องถิ่น จากคำจำกัดความหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้ <sup>16</sup>

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราษฎรส่วนท้องถิ่น <sup>17</sup>

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้นได้แก่ อำนาจอธิปไตยซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร

<sup>15</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 107

<sup>16</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 16-19

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 3 มาตรา 69, 70 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534, หน้า 38

(permanence) ไว้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)<sup>18</sup>

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) ขององค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมี คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น อย่างกว้างขวางแล้ว แต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคน การเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่น ว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชน และท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น หรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่งการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างนี้มิได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัตินั้น หมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนั้นจะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็จะเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่มีลักษณะทางอ้อม

<sup>18</sup> จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิศดาร แนวทฤษฎี และประยุกต์ (พระนคร : ไทวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 246-247.

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวความคิดไว้ว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้นจะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองผสมกันไป โดยการใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใดนั้น ย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิเช่น ในสามสงครามก็ต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองดี ก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจต่ออย่างเดิมนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจ และไม่มีกรรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุม เมื่อไม่มีอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ<sup>10</sup> หลักการ

<sup>10</sup> ชานาญ สุบุรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503) หน้า 3 ภาควิรัตน์ วิภาคกลัด และ เจนวิทย์ สิทธิดำรง, "ตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารในส่วนภูมิภาค" เทศาภิบาล 5 (พฤษภาคม 2519), หน้า 455

ในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้น มาผันแปรหรือยืดหยุ่น ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่า เป็นการตีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจ หรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กับประชาชนตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปฉันท์ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง (autocratic relationship)<sup>20</sup>

วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น ในเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ<sup>21</sup>

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของการปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึง

<sup>20</sup> ราชฉะเลิศใน Choop Karnjanaprakorn. "Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government," P.229; Dr. Frederick James Horriaan. "Local Government and Administration in Thailand : A Study of Institutions and Their Cultural Sitting," อ้างใน คำรณ ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น, "ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 143 - 144.

<sup>21</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 13-17

ขบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง คำบังคับบัญชาจากเบื้องต้น ดังนั้น ในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจอิสระตามสมควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง หลักการดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้วยังทำให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นและเกิดความรู้สึกผูกพันที่จะร่วมหาทางแก้ไขปัญหานั้นให้ด้วย

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีความรวดเร็วมากขึ้นในแง่ของการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายนั้น มีหลักอยู่ว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลย่อมจะไม่สามารถให้บริการ หรือแก้ปัญหาแก่ท้องถิ่นนั้น ส่วนในแง่ของการให้บริการได้รวดเร็วขึ้นนั้น เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา สามารถร่วมมือกันตัดสินใจปัญหา และดำเนินการได้ทันทีหรือเกิดความรวดเร็วได้มากกว่าการดำเนินการโดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบราชการหรือรัฐบาลกลาง

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในทั่วโลกมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นที่ประชาชนในทุกส่วนของประเทศจะต้องร่วมมือกันตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้เพราะภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็มีปริมาณมากมายอยู่แล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว

จากความหมาย หลักการและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวถึงในขั้นต้นนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็น

การปกครองโดยประชาชน หรือเป็นการปกครองที่จะต้องมีประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นหลักใหญ่ ฉะนั้นหากสามารถพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการอื่นนี้ได้มากเท่าไร ก็ยิ่งจะเป็น การพัฒนาระดับความสำคัญทางการเมือง การปกครอง ในระดับท้องถิ่นของประชาชนได้มากเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นจึงนับเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเอง อันเป็นการฝึกประชาธิปไตยโดย รูปสภาท้องถิ่นก่อนก้าวไปสู่การปกครองในระดับชาติ<sup>22</sup>

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจาย อำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการ การปกครองและจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self - government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเองในการปกครองที่ ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กรณีเทศบาล นับได้ว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นไทยรูปเดียวในปัจจุบัน ที่มี ลักษณะใกล้เคียงกับหลักการที่เป็นอุดมคติของการปกครองประชาธิปไตยมากที่สุด

ความเป็นอิสระของการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาชน เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดความรู้สำนึกในความสำคัญทางการเมืองและปัจจัยดังกล่าวจะ ผลักดันประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในที่สุด โดยเฉพาะการวิจัยนี้ เกี่ยวข้องกับกฎหมายของเทศบาลซึ่งมีผู้วิจัยเกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายประเด็น โดยเฉพาะ รอง ศาสตราจารย์ประหัต หงษ์ทองคำ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว วิจัยพบว่า บุคลากรเทศบาลของไทยยังมีความรู้สึกการเป็นเจ้าของ ความรู้สำนึกในความสำคัญทางการเมือง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง อยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ สมควรที่จะได้มีการพิจารณา เสริมสร้างให้เกิด "วิญญาณความเป็นเจ้าของท้องถิ่น" ให้เพิ่มพูนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นสิ่งที่กระตุ้นความกระตือรือร้น ทางการเมืองในท้องถิ่นซึ่งจะเป็นฐานที่สำคัญ และมั่นคง

<sup>22</sup> โอมรินทร์ พานิชพันธ์, "ท่านไปติดต่องานกับเทศบาลท่านจะทำอย่างไร", บทความเกี่ยวกับการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 8.

ของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ อีกนัยหนึ่ง การปกครองในระดับชาติ จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าการปกครองท้องถิ่นล้มเหลว<sup>23</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ถือว่าเป็นสถาบันหลักของประเทศ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของการเป็นสถาบันการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างแท้จริง ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว<sup>24</sup> ได้เสนอแนะบทบาทหน้าที่อันแท้จริงของสถาบันปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น 3 ประการคือ

1. เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงบันทึกไว้ในเอกสารที่มีชื่อว่า "Democracy in Siam" ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า "ถ้ามีการยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราจะต้องถูกบังคับให้ประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราต้องเตรียมตัวของเรอย่างค่อสเป็นค่อสไป เราจะต้องเรียนรู้และให้การศึกษแก่เราเองมันจะเป็นการดีกว่าแน่นอน สำหรับประชาชนที่เริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาจะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา"<sup>25</sup> และข้อความที่พระองค์พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของ

<sup>23</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 117-118

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 261-267

<sup>25</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 สบ.2.42/67 พระราชบันทึก "Democracy in Siam" อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้าคำนำ



ประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติที่มี  
เสี่ยงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการ  
ผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมี  
ประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"<sup>26</sup> แนวความคิดดังกล่าว  
แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานสำคัญ และขาดเสียมิได้สำหรับการเมืองการ  
ปกครองของชาติ ประเทศใดจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติที่มีความมั่นคง  
เจริญงอกงามได้อย่างแท้จริง ประเทศนั้นจะต้องมีการปกครองท้องถิ่นที่มีความเจริญมั่นคงมาก่อน

2. เป็นสถาบันการปกครองที่สามารถแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาลไปปฏิบัติจัดทำให้เกิด  
ประโยชน์ในท้องถิ่น

3. เป็นสถาบันที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้  
ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

## 2. ทัศนคติ และทัศนคติทางการเมือง

### 2.1 ความหมายของทัศนคติ

ทัศนคติ หรือ "attitude" คำนี้เป็นคำที่มาจากภาษาละตินว่า "aptus" แปลว่า  
โน้มเอียงและเหมาะสมซึ่งนำมาใช้ในความหมายของคำว่า "attitude" หมายถึง ท่าทีที่  
แสดงออกของคนเราซึ่งบ่งถึงสภาพจิตใจ

ต่อมาความหมายทัศนคตินั้นเป็นที่ถกเถียงกันมากในกลุ่มผู้ที่ทำการศึกษาเรื่อง ทัศนคติ ดัง  
นั้น ความหมายจึงเป็นเรื่องนานาทัศนะ ตามความเชื่อของแต่ละคนไป จึงขอนำความหมายของ  
ทัศนคติของกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่การศึกษาเรื่องนี้มาให้ลองพิจารณากันเพื่อนำไปสู่ความหมายรวมที่ผู้เขียน  
มีความเห็นมีความเห็นในเรื่องนี้กันต่อไป ดังนี้

---

<sup>26</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ :  
ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้าค่านำ



แอล.แอล.เทสโตน (L.L.Thurstone)<sup>27</sup> มีความเห็นว่าทัศนคติเป็นผลรวมทั้งหมดของ มนุษย์ในเรื่องความรู้สึก อคติ ความคิด ความกลัวต่อบางสิ่งบางอย่าง นอกจากนี้ยังเป็นการ แสดงออกทางด้านการพูดเป็นความคิดเห็น (opinion) และความคิดเห็นนี้เป็นสัญลักษณ์ของ ทัศนคติ ดังนั้น หากจะวัดทัศนคติก็สามารถทำได้โดยวัดความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ

ต่อมาเทสโตน ก็ได้ขยายความเห็นของตนเกี่ยวกับทัศนคติออกไปอีกว่า ทัศนคติเป็น ระดับของความมากน้อยในความรู้สึกทางด้านบวกและลบที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดอาจจะเป็นหลายสิ่งก็ได้ เป็นต้นว่า บุคคล องค์กร ความคิด สิ่งของ ฯลฯ ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้สามารถแยกแยะให้ความ แตกต่างได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย<sup>28</sup>

กอร์ดอน อัลพอร์ต (Gordon Allport)<sup>29</sup> ให้ความหมายไว้ว่า ทัศนคตินั้น หมายถึง สภาวะของความพร้อมทางด้านจิตที่เกิดจากประสบการณ์และเป็นแรงที่จะกำหนดทิศทาง ของปฏิกิริยาของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ดี.แคทซ์ (D.Katz)<sup>30</sup> อธิบายถึงทัศนคติว่าเป็นความรู้สึกลงในการที่จะชอบหรือไม่ชอบ และความรู้หรือความเชื่อ ซึ่งอธิบายถึงลักษณะตลอดจนความสัมพันธ์ของสิ่งหนึ่งที่มีต่อสิ่งอื่น ๆ

<sup>27</sup>L.L.Thurstone, "Attitudes Can Be Measured," American Journal of Sociology, 33 (1958) : 531

<sup>28</sup>L.L.Thurstone, "Comment" American Journal of Sociology, 52 (1946) : 39

<sup>29</sup>Gordon Allport, "Attitudes" in C.Murchison (ed.), Handbook of Social Psychology (Worcester, Mass : Clark University Press, 1935), p. 10

<sup>30</sup>D.Katz, "The Functional Approach to the Study of Attitudes", Public Quarterly 24 (1960) : 343

มิลตัน โรเกิช (Milton Rokeach)<sup>31</sup> สรุปไว้ว่าทัศนคติเป็นการผสมผสานหรือจัดระเบียบของความเชื่อที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือสถานการณ์สถานการณ์ใด ผลรวมของเชื่อนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

วิลเลียม ดี. ฮอลซี และคณะ (William D. Halsey and others)<sup>32</sup> เห็นว่าทัศนคติ เป็นการแสดงออกให้รู้ล่วงหน้าว่า ปฏิกิริยานั้นเป็นไปในทางบวกและลบหรือชอบและไม่ชอบ หรือเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ไม่ว่าจะมากหรือน้อยต่อสิ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลนั้นในทางจิตวิทยาเรียกว่าวัตถุทางจิต (Psychological object) เช่น สัญลักษณ์ วัสดุ คำคม บุคคล สถาบัน ความคิดต่าง ๆ

มาร์วิน อี. ชอร์ และ ไอ.เอ็ม.ไรท์ (Marvin E. Shaw and I.M. Wright)<sup>33</sup> ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงลักษณะความรู้สึทางจิตใจของบุคคลอันเนื่องมาจากการเรียนรู้ตลอดจนประสบการณ์ซึ่งกระตุ้นให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทางใดทางหนึ่งในการตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือจินตนาการต่าง ๆ ที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับ

---

<sup>31</sup> Milton Rokeach, Beliefs, Attitudes and Values (San Francisco: Jossey-Bass Inc. 1970), 1.112

<sup>32</sup> William D. Halsey and others, "Attitude and Attitude measurement" Gollier's Encyclopedia 3 (1965) : 240

<sup>33</sup> Marvin E. Shaw and I.M. Wright, Scale for the Measurement of Attitudes (New York : Mc-Graw-Hill, 1976), p.3

เบอร์นาร์ด เฮนเนสซี (Bernard Hennessy)<sup>34</sup> ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า หมายถึง ความโน้มเอียง (orientation) ค่อนข้างถาวรของบุคคลที่มีต่อวัตถุรวมทั้งความคิดอื่น ๆ ที่ทำให้คนมีขอบเขตความคิดในการที่จะเข้าใจโลกได้พอสมควร

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าแต่ละจะสรุปความหมายตามที่นาชชานะ ภวากันท์ ให้ไว้ดังนี้ว่า "ทัศนคติเป็นนามธรรม (abstract) ซึ่งเป็นความคิดเห็นที่มีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ เป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาโต้ตอบ (state of readiness) ต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น บุคคล สิ่งของ การกระทำสถานการณ์และอื่น ๆ รวมทั้งท่าทีที่แสดงออกบ่งถึงสภาพจิตใจซึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยตรวจสอบดูจากส่วนประกอบของทัศนคติ และบ่อเกิดแห่งทัศนคติ"<sup>35</sup>

## 2.2 ส่วนประกอบของทัศนคติ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

2.1 ส่วนประกอบทางด้านความคิด หรือความรู้ความเข้าใจ (cognitive component) ได้แก่ความคิด ซึ่งเป็นส่วนประกอบของมนุษย์ในการคิด ซึ่งความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น เมื่อบุคคลหนึ่งกล่าวถึงเครื่องบิน ก็ต้องมีความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องบินได้ว่ามีอะไรเป็นส่วนประกอบและทำงานได้อย่างไรนั่นเอง นอกเหนือจากจะนึกถึงแต่เพียงชื่อเครื่องบินได้

2.2 ส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกผูกพัน (affective component) เป็นส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกซึ่งจะเป็นตัวเร้า "ความคิด" อีกทอดหนึ่งถ้าหากบุคคลมีภาวะความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีก็จะแสดงออกขณะคิดถึงสิ่งนั้นออกมาในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ขณะ

<sup>34</sup>Bernard Hennessy, "A Headnote on the Existence and study of Politecal Attitudes", Political and Public Opinion, pp.27-28

<sup>35</sup>ชานะ ภวากันท์ "ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525), หน้า 79-84.

คิดถึงเครื่องบิน บุคคลที่มีความรู้สึกที่ดีต่อเครื่องบินก็จะมีความรู้สึกในด้านบวก (positive) ในทางตรงข้าม บุคคลที่มีความรู้สึกที่ไม่ดีก็จะมีความรู้สึกในด้านลบ (negative)

2.3 ส่วนประกอบทางด้านพฤติกรรม (behavioral component) เป็นส่วนประกอบที่มีแนวโน้มไปเน้นทางพฤติกรรมหรือการกระทำในลักษณะที่ว่าเมื่อมีสิ่งเข้าก็จะเกิดปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น ขับเครื่องบิน เป็นต้น

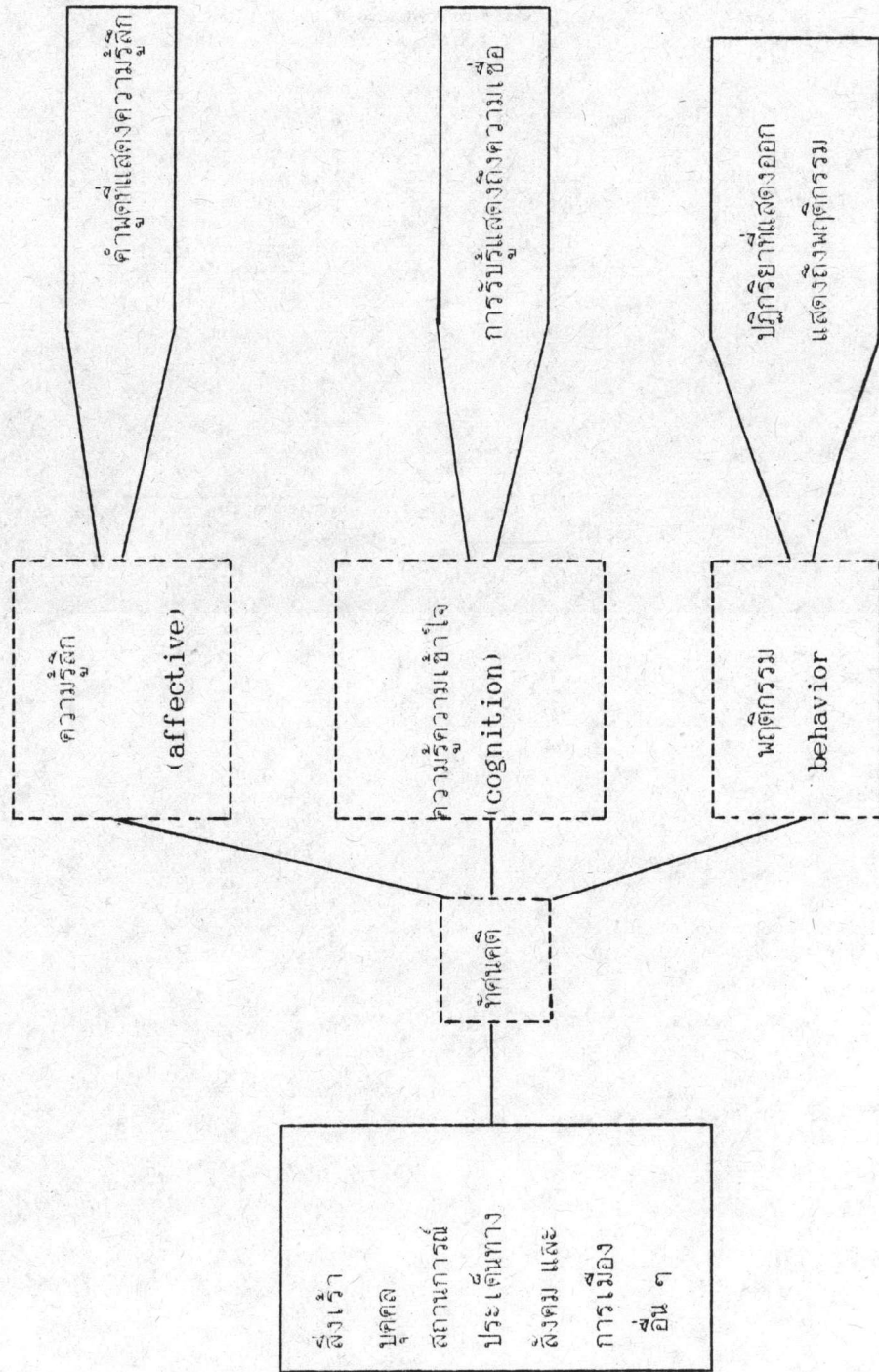
จึงเห็นได้ว่า ถ้าบุคคลไม่มีความเข้าใจหรือมีความคิดรวบยอด (concept) เกี่ยวกับเครื่องบินก็จะมีทัศนคติต่อเครื่องบินได้ เช่น เมื่อมองเห็นเครื่องบิน ความคิดเกี่ยวกับเครื่องบินอาจมีแตกต่างกัน เช่น เป็นสิ่งน่ากลัวถ้าได้ขึ้นไปเป็นผู้โดยสาร นำทดลองเป็นกัปตันเครื่องบิน เพราะโกโก้ เป็นตัวอย่าง

ดังนั้น ส่วนประกอบทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจจึงนับได้ว่าเป็นส่วนประกอบขั้นพื้นฐานของทัศนคติและส่วนประกอบนี้จะเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลอาจออกมาในรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งในทางบวกและทางลบ ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์และการเรียนรู้ของความรู้สึกที่เกิดขึ้นและมีต่อวัตถุหรือปรากฏการณ์นั้น ๆ เป็นสำคัญ

เพื่อให้มองเห็นส่วนประกอบของทัศนคติได้อย่างชัดเจนขึ้น โปรดดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ จากส่วนประกอบของทัศนคติ จะเห็นว่าทัศนคติ สามารถเรียนรู้ได้เพราะบุคคลมีชีวิตอยู่ท่ามกลางแวดวงของสิ่งแวดล้อมของสังคม โอกาสที่จะเรียนรู้จากสิ่งแวดล้อมย่อมจะมีอยู่มาก ฉะนั้นทัศนคติจึงเกิดจากสภาพแวดล้อมชีวิตประจำวันที่บุคคลรับรู้เป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 2.1

ส่วนประกอบของทัศนคติ



## 2.3 บ่อเกิดแห่งทัศนคติ ทัศนคติเกิดจาก 3 ด้านต่อไปนี้

3.1 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจ (cognitive component of attitude formation)

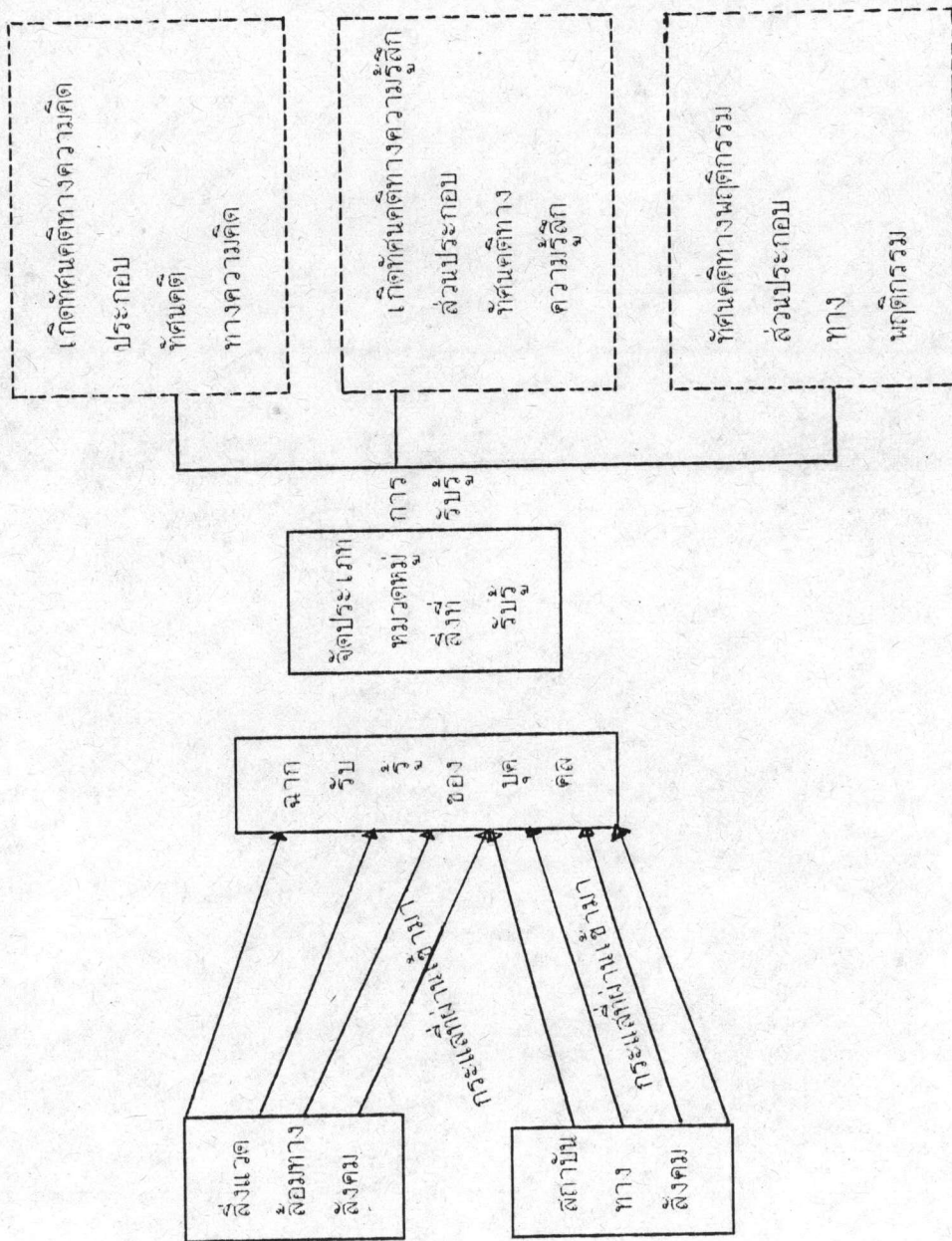
เกิดจากการที่บุคคลรับและสัมผัสสิ่งต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน แล้วจัดกลุ่มของสิ่งที่ผ่านเข้ามาเป็นหมวดหมู่โดยรวมสิ่งที่เห็นเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งในทางจิตเรียกว่า การแบ่งประเภทหมวดหมู่ (categorization) เพื่อช่วยในการรับรู้ (perception) ของตน และการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลรับและสัมผัสนั้นเป็นส่วนประกอบทางด้านความคิดหรือความรู้ความเข้าใจของทัศนคติ

3.2 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านความรู้สึกหรืออารมณ์ (affective component of attitude formation) เป็นการเกิดความรู้สึกผูกพัน หรืออารมณ์ที่เป็นไปในด้านบวกหรือลบ ภายหลังที่บุคคลจัดประเภทหมวดหมู่แล้วทำการแปลความหมายออกมา

3.3 บ่อเกิดทัศนคติทางด้านพฤติกรรม (behavioral component of attitude formation) ปทัสถานทางสังคม (social norms) มีอิทธิพลต่อการเกิดทัศนคติทางด้านนี้มาก เพราะเป็นต้นตอแห่งความคิดที่สร้างความสำเร็จในสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องและความเชื่อมั่นนี้จะคอยควบคุมความประพฤติ พฤติกรรมและการแสดงออกของแต่ละบุคคลไว้ภายใต้อำนาจของปทัสถานทางสังคม เช่น การเหยียดผิวในอเมริกา หรือความกลัวที่ถ้าทำสิ่งซึ่งปทัสถานทางสังคมไม่ยอมรับชาวบ้านจะชู้ชิบนิทา เช่น การแต่งงานภายในสายเลือดเดียวกัน (incest taboo) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่า ทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้ที่แตกต่างกันตามลักษณะของส่วนประกอบของทัศนคติที่บุคคลรับและสัมผัสสิ่งต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันเป็นสำคัญ อาจแสดงให้เห็นเป็นแผนภาพเพื่อเพิ่มความเข้าใจยิ่งขึ้นได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2.2  
ข้อเกิดของทัศนคติ



จากการพิจารณาถึงความหมายของทัศนคติ ส่วนประกอบของทัศนคติ บ่อเกิดทัศนคติ จึงพอให้ความหมายของทัศนคติที่สมบูรณ์ได้ว่า ทัศนคติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นรวมตลอดไปถึงความคิดหรือความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกหรืออารมณ์ความเชื่อ จากการที่บุคคลรับรู้และสัมผัสสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันจนเกิดการเรียนรู้ขึ้น

#### 2.4 ทัศนคติทางการเมือง

เมื่อเข้าใจความหมายคำว่า "ทัศนคติ" แล้ว ต่อไปจะมีคำว่า "การเมือง" เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัว เพื่อจะนำไปสู่ความเข้าใจ ในคำว่า "ทัศนคติทางการเมือง"

สำหรับคำว่า "การเมือง" นั้น มีผู้ให้ความหมายกันไว้มากมายและยังเป็นเรื่องที่ทราบกันดีทั่วไปแล้ว โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ทั้งหลาย จึงจะไม่ขอนำมากล่าวอ้างอิง จึงพอสรุปความหมายไว้กว้าง ๆ ที่น่าจะครอบคลุมที่สุดตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ว่า การเมืองคือการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมซึ่งอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออาจขัดแย้งกัน หรือมีความคิดเห็นที่ต่างกันหรือไม่ลงรอยกัน ทำการต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ปกครองแทนเรา และหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะบันดาลให้พวกเขา สามารถตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างโดยชอบธรรม<sup>36</sup>

เมื่อรวมคำว่า "การเมือง" เข้าไปกับคำว่า "ทัศนคติ" ก็ได้คำว่าทัศนคติทางการเมือง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้มากมายเช่น

สุจิต บุญบงการ<sup>37</sup> สรุปความหมายของทัศนคติทางการเมืองไว้ว่าเป็นแบบแผนของทัศนคติและความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการเมือง เป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล วัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนจนถึงความรู้ทางการเมือง ความรู้สึกเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง รวมทั้งความรู้สึกพึงพอใจในสถาบันหรือระบบการเมือง

<sup>36</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "การเมืองคืออะไร", วารสารสังคมศาสตร์ (9 กรกฎาคม 2515) : 122

<sup>37</sup> สุจิต บุญบงการ, วรรณไวทยาการ : รัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 6-7.



ซีซอนันต์ สมุทรวณิช<sup>38</sup> ให้การอธิบายถึงความหมายของทัศนคติทางการเมืองไว้ว่า เป็นทัศนคติและความคิดเห็นทางการเมืองที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ตลอดจนทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีในระบบการเมือง

A.S.Hornby และ E.C. Parnwell<sup>39</sup> ให้ความหมายว่า

ทัศนคติทางการเมือง หมายถึงการวางตัว การแสดงออกของบุคคลในสถานที่ต่าง ๆ ทางการเมือง รวมถึงความรู้สึก ความคิดเห็น การมองภาพการเมืองและการประพฤติปฏิบัติตัวในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อมที่สะสมไว้จากการเรียนรู้ทางสังคมและทางการเมืองแต่เยาว์วัย

อุษณีย์ ฉัตรานนท์<sup>40</sup> ลงความเห็นว่าเป็นการถ่ายทอดและสร้างสรรค์ระบบแห่งค่านิยมความเชื่อถือและการพัฒนาแนวโน้มแนวความคิดตลอดจนทัศนคติ หากกล่าวรวม ๆ แล้วย่อมเรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมือง

---

<sup>38</sup>ซีซอนันต์ สมุทรวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เคล็ดไทย, 2517), หน้า 55-63.

<sup>39</sup>A.S.Hornby and E.C.Parnwell, The Proressive English Dictionary (London : Richard Clay and Company, Ltd., 1952), p.15

<sup>40</sup>อุษณีย์ ฉัตรานนท์, "แนวทางการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการ Political Socialization," รัฐศาสตร์นิเทศ 19 (มกราคม - ธันวาคม 2517) : 8



เบอร์นาร์ด เฮนเนสซี (Bernard Hennessy)<sup>41</sup> ให้ความหมายทัศนคติทางการเมืองว่าเป็นความโน้มเอียงค่อนข้างถาวรของบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง รวมทั้งความคิดอื่น ๆ ในทางการเมืองที่ทำให้บุคคลนั้นมีความคิดที่จะเข้าใจโลกสังคมการเมืองได้อย่างพอสมควร

ลิขิต ชีรเวทิน<sup>41</sup> มีความเห็นว่า ทัศนคติทางการเมืองคือระดับการวัดความรู้สึกต่อสิ่ง ที่พบเห็นและมีความสัมพันธ์กับสังคม

โดยสรุป ทัศนคติทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดความพร้อมของบุคคลที่จะตอบสนองต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งอาจจะเป็นไปในทางสนับสนุนหรือต่อต้าน ทัศนคติทางการเมืองในการวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะทัศนคติทางการเมืองของท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 รวมทั้งที่นั้ไข (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523 กับรูปแบบโครงสร้างเทศบาลในร่างพระราชบัญญัติใหม่ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

#### ความสำนึกทางการเมือง

คำว่า ความสำนึกทางการเมือง เป็นการผสมคำระหว่าง "ความสำนึก" กับ "การเมือง" หมายความว่า ความสำนึกที่มีต่อการเมือง

---

<sup>41</sup>Bernard Hennessy, "A headnote on The Existence and Study of Political Attitudes" Political and Public Opinion, pp.27-48 และ Likhit Dhiravegin Political Attitudes of Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand, P.4 อ้างใน ชวนะ ภวกันท์ "ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 86

ความสำนึก (consciousness) มีผู้ให้ความหมายไว้พอสมควร

เค.คอฟฟา (K.Koffka) ให้ความหมายว่า หมายถึงสภาวะทางจิตใจที่เกี่ยวกับความรู้สึก ความคิดและความปรารถนาต่าง ๆ ความสำนึกจึงเกิดจากการรับรู้ที่มีความหมายเหมือนกับคำว่า ความตระหนัก (awareness)<sup>42</sup>

โทมัส เนลสัน (Thomas Nelson) ให้ความหมายว่า ความสำนึกเป็นสภาวะที่เมื่อบุคคลได้รับความรู้หรือประสบการณ์ต่าง ๆ แล้ว มีการประเมินค่าและตระหนักถึงความสำคัญของตนเองมีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของสภาวะต้นตัวทางจิตใจ<sup>43</sup>

มาร์ติน ฟิชเบิน และเบอร์แทรม เรน (Martin Fishbein and Bertram Rairn) นิยามความสำนึกว่าเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นอย่างฉิวเฉียดที่สุด เมื่อได้รับความรู้ก็จะแสดงออกมาเป็นความเห็นที่อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่ชอบก็ได้ ความสำนึกจึงได้มาจาก ทศนคติที่เป็น การประเมินค่าและขึ้นอยู่กับอารมณ์เป็นสำคัญ<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>K.Koffka, "Consciousness," Encyclopedia of The Social Science, Vol.3-4 (1978) , p.212

<sup>43</sup>Thomas Nelson, "Consciousness", Nelson Comple Encyclopedia, Vol.6 (1937), p.308

<sup>44</sup>Martin Fishbein and Bertram Rairn, "The A.B. Scale An Operational Definition of Belief and Attitude, "Human Relation is. (February, 1962) : 35-44. อ้างถึง ใน สุวรรณี กุลวิจิตรรังสี, "ความสำนึกต่อชาติของนักเรียนโรงเรียนแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์," (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 23.

แจ๊ค เบรห์น และ เอ.อาร์.โคเฮน (Jack Brehn and A.R. Cohen) เห็นว่า ความสำนึกประกอบด้วสองส่วน คือส่วนความเห็นและส่วนการประเมินค่า<sup>45</sup>

ทีโอดอร์ นิวคอมบ์ และราฟท์ เทอร์เนอร์ และ ฟิลิป คอนเวิร์ส (Theodore Newcomb and Ralph Turner and Philip Converse) ชี้ให้เห็นว่าความสำนึกเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่เกิดจากความรูที่สะสมไว้ทั้งทางบวกและทางลบ เป็นสิ่งสะท้อนถึงความศรัทธาเริ่มแรกที่ได้รับมาจากประสบการณ์<sup>46</sup>

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ให้ความหมายของความสำนึกว่าเป็นผลที่ได้มาจากการประเมินค่า การเห็นความสำคัญซึ่งเป็นสิ่งที่ได้มาจากทัศนคติ (attitude) ความเชื่อ (beliefs) ค่านิยม (Values) ความเห็น (opinion) และความสนใจ (interests) ความแตกต่างของความคิดเห็น ค่านิยม ทัศนคติ ความเชื่อถือและความสำนึกที่แตกต่างของระดับความรู้สึก

กล่าวโดยสรุป ความสำนึกจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับความเชื่อถือมากที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากประสบการณ์ต่าง ๆ ของมนุษย์เป็นประสบการณ์ที่มีการรวมตัวกัน และมีความสัมพันธ์กันด้วยในขณะเดียวกัน ทำหน้าที่ประเมินค่าจิตใจว่าเป็นสิ่งใดบ้างที่มีความสำคัญหากปราศจาก

---

<sup>45</sup>Jack Brehn and A.R.Cohen, Explorations in Cognitive, Dissonance (New York : Wiley and son, 1962), p.17 อ้างถึงใน สุวรรณี กุลวิจิตรรังสี, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน. from Pornsak Phongphaew, "The Political Culture and Personality of The Laotian Political Bureaucratic Elite, Unpublished Ph.D Dissertation, University of Oklahoma, 1976, P.220. อ้างถึงใน สุวรรณี กุลวิจิตรรังสี, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>46</sup>Theodore Newcomb, Ralph, Turner and Philip Converse, Social Psychology (London : Routledge and kagan Raul, 1966), p.41 อ้างถึงใน สุวรรณี กุลวิจิตรรังสี, เรื่องเดียวกัน, จาก Pornsak Phongphaew ,Ibid., p.252.

ความเชื่อแล้ว ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นก็จะอยู่แต่เพียงในความทรงจำ ไม่มีส่วนใดมีความสำคัญเด่นชัดขึ้นมาเลย<sup>47</sup>

#### ความสำนึกทางการเมือง (Political Consciousness)

โรเบิร์ต เลน (Robert Lane) ได้กล่าวถึงความสำนึกทางการเมืองว่า หมายถึง "ตัวเองในทางการเมือง" (self-in-politice) ซึ่งจะหมายถึงการปฏิบัติ (action) และความนึกคิด ความรู้สึกที่ไวต่อการมีปฏิริยาในการสนองตอบ (sensitivity) ความตระหนักรู้หรือความรับรู้ (awareness) ความรู้สึกที่สามารถแยกความถูกต้อง (discernment) ของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันทางการเมืองและการใช้สติปัญญาความนึกคิดในทางการเมืองทั้งหลาย<sup>48</sup> ดังนั้นความสำนึกทางการเมืองไม่ใช่เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความรู้ทางการเมืองหรือความสนใจทางการเมือง หรือการติดตามข่าวการเมือง

ความสำนึกทางการเมืองของบุคคลใด ๆ จึงมักเกิดขึ้นโดยบุคคลนั้นรู้ตัวของตัวเอง (self-knowledge) ได้คืออยู่ตลอดเวลาไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในลักษณะวางเฉย (passivity) หรือตื่นตัว (activity) ทางการเมือง เมื่อมีปัจจัยในลักษณะที่เป็นผล (effect) จากกระบวนการเมืองมากกระทบถึงเป็นต้นว่านโยบายใหม่ ๆ หรือลักษณะอื่น ๆ ของกระบวนการทางการเมือง และมักจะนึกตั้งคำถามตัวเองเสมอ ๆ ว่า "ข้าพเจ้ากำลังทำอะไรอยู่"<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> ชวนะ ภวภานันท์ "ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 91.

<sup>48</sup> Robert Lane, Political Thinking and Consciousness (Chicago : markham Publishing, 1969), p.312.

<sup>49</sup> Robert Lane, Political Thinking and Consciousness (New York: Free Press, 1975), p.312-313, 336.

วิชา สุจิตตนารักษ์ ให้ทัศนะว่า ความสำคัญทางการเมืองหมายถึง ความเข้าใจว่า การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การปฏิบัติ การควบคุมสื่อมวลชน เป็นต้น มีผลกระทบต่อบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป ในแง่ใดแง่หนึ่ง หรือหลาย ๆ แง่ เช่น ทำให้ขาดเสรีภาพเต็มที่ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อคน ปฏิบัติกริษาจะแสดงออกในรูปของการโต้ตอบ ถ้าหากผลของการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนหรือเป็นผลในทางลบต่อผลประโยชน์ สิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรม ความสำคัญทางการเมืองนี้จะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ในรูปแบบต่าง ๆ<sup>50</sup>

โรเบิร์ต ดี.เฮส.และ จูดิธ วี.ทอร์นี่ (Robert D. Hess and Judith V. Thorney) ได้ให้ความเห็นว่าความสำคัญทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจาก "กระบวนการกลมกล่อมทางการเมือง" (Political socialization) หมายถึง ผู้เยาว์กว่าหรือสมาชิกใหม่ของระบบการเมืองจะถูกกระบวนการนั้นให้การอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับค่านิยม ทศนคติ และพฤติกรรมของระบบนั้น กระบวนการอบรมกลมกล่อมทางการเมืองก็จะ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไปตลอดชีวิตของบุคคล แต่สัมฤทธิ์ผลทั้งหลายที่จะพึงบังเกิดมักจะมีขึ้นในระยะแรก ๆ ของ การสั่งสอนอบรม<sup>51</sup>

เจมส์ เอส โครันแมน (James S. Coleman) ได้อธิบายว่า ความสำคัญทางการเมือง เป็นความรู้สึกหรือความตระหนักหรือการกำหนดตัวเองเข้าเป็นส่วนประเภททางการเมืองที่ทำให้ เกิดความสนใจทางการเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมการเมือง แต่ก่อนอื่นบุคคลจะต้องมี

<sup>50</sup> วิชา สุจิตตนารักษ์, "ความสำคัญทางการเมือง" วารสารการเมืองสำหรับประชาชน (6 ธันวาคม, 2516), หน้า 1-2.

<sup>51</sup> Robert D. Hess and Judith v. Thorney, The Development of Political Attitudes in Children (Chicago : Aldine, 1967), p.6.

ความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีความรู้ ความเชื่อ และโลกทัศน์ เกี่ยวกับระบบการเมือง การมีความรู้ลึกจึงจะมีความสำคัญทางการเมืองได้<sup>๕๒</sup>

แฮร์รี สก็อตฟิลด์ (Harry Schofield) กล่าวถึง ความสำคัญทางการเมืองเป็น ความรู้ลึกซึ่งบุคคลได้เรียนรู้จากองค์การทางสังคมที่สำคัญ ๆ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อนอาชีพและสื่อมวลชน ตลอดจนจากสิ่งแวดล้อมรอบตัว แต่แม้จากสภาพ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ประวัติศาสตร์ของสังคม และ ปรัชญาทางสังคมต่าง ๆ เป็นต้น<sup>๕๓</sup>

ดังนั้น จากการศึกษาที่ผ่านมาแต่ต้น พอสรุปความหมายของความสำคัญทางการเมืองเพื่อใช้ในการวิจัยได้ว่า หมายถึง ความเชื่อ ความคิดอ่านทางการเมือง ความมีเหตุผล การรู้จักวิเคราะห์ วิจัยและมองโลกตามความเห็นจริงในเรื่องที่เป็นจริงได้ มีความตระหนักถึงความอยู่รอดของการปกครองซึ่งจะขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และมีความรู้ลึกนึกคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยที่ทุกคนต่างถือว่าเป็นหน้าที่จะต้องทำด้วยจิตใจซื่อสัตย์ในการประพฤติปฏิบัติตามอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลา และมีความสำคัญในหน้าที่พลเมืองของตน มีความเชื่อมั่นและปฏิบัติตนเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยเห็นความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้งการสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์

ความสำคัญทางการเมืองเป็นผลมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลாதองการเมืองที่ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง และทัศนคติทางการเมืองรวมกันเข้าเป็นความสำคัญทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง และใช้เป็นเครื่องนำ

<sup>๕๒</sup> James S. Coleman, "Introduction", in Education and Political Development, ed. James S. Coleman (New Jersey : Princeton University Press, 1968), p.18

<sup>๕๓</sup> Harry Schofield, The Philosophy of Education : An Introduction (London : George Allen and Unwin, 1972), p.17

ทางการเมือง ดังนี้

1. จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางการเมืองและการปกครอง
2. จะต้องมีความสนใจทางการเมือง
3. จะต้องมึทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

สำหรับการวัดความสำนึกทางการเมืองจากการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางการเมืองและการปกครอง ความสนใจทางการเมืองและทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น จะได้กล่าวในส่วนรายละเอียดในบทที่ 5

#### วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)

นักวิชาการที่ทำการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองต่างยอมรับกันว่าวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อ ทัศนคติและค่านิยมทางการเมืองของปัจเจกชนที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับความสำนึกทางการเมือง เพราะความสำนึกทางการเมืองเป็นความรู้สึกหรือการกำหนดตัวเองเข้าเป็นส่วนประกอบทางการเมืองที่ทำให้เกิดความสนใจทางการเมือง ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับความเชื่อมากที่สุด ลูเซียน พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Lucian W. Pye and Sidney Verba)<sup>54</sup> ให้ความหมายวัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ความเชื่อ ความรู้ และค่านิยม หรือความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือใกล้ชิดการเมือง

#### 1. วัฒนธรรม (Culture)

ก่อนที่จะเราจะเข้าใจกันอย่างลึกซึ้งถึงคำว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เราจะต้องเข้าใจความหมายของคำว่าวัฒนธรรม หรือที่เทียบศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า "Culture" ว่ามีความหมาย

---

<sup>54</sup>Lucian W.Pye and Sidney Verba, eds., Political Culture and Political Development (New Jersey : Princeton University Press, 1965), p.521



อย่างไรเสียก่อน เพราะศัพท์คำนี้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย จึงจะต้องทำการศึกษากันให้เข้าใจ เป็นขั้นแรกก่อนที่จะไปถึงการศึกษาความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองกันต่อไป

วัฒนธรรมนั้น ความหมายที่เป็นสากล เป็นนิยามความหมายที่ใช้ในทางสังคมศาสตร์ หรือ พฤติกรรมศาสตร์ (behavioral sciences) ได้มีการกำหนดความหมายของวัฒนธรรมไว้ในวิชา สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา กล่าวคือ เป็นแบบอย่างแห่งการดำรงชีวิตของกลุ่มซึ่งสมาชิกเรียนรู้ และรับถ่ายทอดกันต่อไป ด้วยการสั่งสอนอบรมทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม หรือหมายความว่าอย่างง่ายที่สุดได้ว่า วัฒนธรรมคือแบบแผนของชีวิตความเป็นอยู่ในหมู่ชนกลุ่มหนึ่งในระยะเวลาหนึ่ง เท่านั้น ไม่ว่าในทัศนะของผู้อื่นจะเห็นเป็นความจริงลวงงามหรือความเลวทรามต่ำช้า ไม่ว่าแบบอย่างนั้น จะยื่นส่งลงมาช้านานสักปานใดหรือเพิ่งเกิดขึ้นก็ตาม ถ้าตราบใดคนที่อยู่ร่วมกันในกลุ่มนั้นเห็นดีเห็นชอบที่จะเป็นอยู่ด้วยชีวิตแบบนั้นแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มนั้น<sup>55</sup>

ตามความหมายในทางสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา วัฒนธรรมจึงเป็นการรวมส่วนของ องค์ประกอบทางสังคมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ และประสานกันอย่างผสมกลมกลืนแบบแผนทาง วัฒนธรรมอันเป็นค่านิยมร่วมของแต่ละสังคม ที่สะสมกันมานานหลายชั่วอายุซึ่งบุคคลเริ่มเรียนรู้และ สอมรับค่านิยมร่วมของสังคมเหล่านั้นตั้งแต่เยาว์วัย ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ฝังลึกอยู่ภายใต้จิตสำนึกเป็น กรอบแห่งความประพฤติปฏิบัติของบุคคลในแต่ละสังคม ซึ่งบุคคลในทางสังคมปฏิบัติตามอย่างไม่ รู้สึกตัว<sup>56</sup>

ดังนั้น วัฒนธรรมจึงเป็นแบบอย่างของความประพฤติ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและ ทัศนคติที่ร่วมกันเป็นแบบแผนของชีวิตของกลุ่มชนที่ปฏิบัติต่อกันไปเป็นเวลาช้านาน จนปรากฏให้เห็น ได้ชัดเจน จึงอาจสรุปได้ว่าวัฒนธรรมนั้นจะต้องเป็นเรื่องค่านิยม ทัศนคติ และความเชื่อของ

<sup>55</sup> พัทธา สายหู, "การใช้แบบความคิดเรื่อง วัฒนธรรม ในการพัฒนาประเทศ" ใน วรรณไวทยากร : ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 3

<sup>56</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "มูลฐานแห่งพฤติกรรมการเมืองของมนุษย์", วารสาร สังคมศาสตร์ 14 (ตุลาคม 2520) : 13.

บุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นแบบแผนความเชื่อทัศนคติ และค่านิยมในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมเป็นมรดกทางสังคม (social heritage) ที่ส่งผ่านมายังคนรุ่นใหม่ วัฒนธรรมจึงมีความสำคัญอยู่ที่ว่าเป็นวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม (way of life)<sup>57</sup>

## 2. วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมด ลูเซียน ดับบลิว. พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Lucian W. Pye and Sidney Verba)<sup>58</sup> ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมด หมายถึงแบบแผนความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานหรือวัฒนธรรมชั้นพื้นฐาน แม้จะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง แต่ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อวัฒนธรรมทางการเมือง ลูเซียน ดับบลิว. พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Lucian W. Pye and Sidney Verba) กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของทัศนคติสภาวะแห่งจิตใจและความรู้สึกต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดและมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองในสังคมที่หมายถึงแบบแผนอันต่อเนื่องซึ่งมีความเหมาะสมร่วมกัน และต่างก็เสริมสร้างซึ่งกันและกัน<sup>58</sup>

ลูเซียน ดับบลิว. พาย ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างกว้างขวางมากกว่า

"...วัฒนธรรมทางการเมือง คือ กลุ่มของทัศนคติ ความเชื่อ และความรู้สึกในใจที่ก่อให้เกิดระเบียบ และความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง และทำให้เกิดกฎเกณฑ์หรือข้อสมมติฐาน ซึ่งทุกคนต้องยอมรับสำหรับเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในระบบการเมือง วัฒนธรรม

<sup>57</sup> Robert Biersted, Eugene I. Mehan, Paul A. Samuelson, Modern Social Science (New York : McGraw - Hill Book Company, (1964), pp.52-53

<sup>58</sup> Lucian W. Pye and Sidney Verba eds. Political Culture and Political Development, p.521, 7

ทางการเมืองมีความหมายรวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองและปทัสถานที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรฐานที่ใช้ปฏิบัติในทางการเมืองการปกครอง..."<sup>๕๐</sup>

นอกจากนี้ พายยังมีทัศนะว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นผลพลรวมของประวัติศาสตร์ของระบบการเมือง ซึ่งวางอยู่บนฐานของสภาพแวดล้อม และประสบการณ์ของสมาชิกในระบบการเมืองนั้น ด้วยการปลูกฝังให้ประชาชนและผู้นำทางการเมืองได้มีการรับรู้ในรูปแบบของระบบการเมืองโดยมุ่งเน้นทางพฤติกรรมการเมืองของบรรดาผู้นำทางการเมืองทั้งหลาย ตลอดจนลักษณะประจำชาติและแนวความคิดที่เกี่ยวกับมหิมหาชนเป็นสำคัญ<sup>๕๑</sup>

พายยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลเป็นตัวกำหนดระบบการเมือง เพราะระบบการเมืองจะเสถียรภาพความมั่นคงอยู่ได้ วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองนั้นย่อมจะมีแนวโน้มในทางเดียวกัน<sup>๕๒</sup> นอกจากนี้วัฒนธรรมทางการเมืองยังมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองอย่างแยกออกจากกันได้ยาก จึงอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองคือระบบการเมือง เหตุการณ์ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นการศึกษาระบบการเมืองนั่นเอง

---

<sup>๕๐</sup>Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston : Little Brown and Company, 1966), pp. 104-104

<sup>๕๑</sup>Lucian W. Pye, "Introduction Political Culture and Political Development," in Political Culture and Political Development, ed. Lucian W. Pye and Sidney Verba, pp.7-8.

<sup>๕๒</sup>Lucian W. Pye, Aspects of Political Development, p.105.



กาเบรียล เอ.อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นรูปแบบของทัศนคติของปัจเจกบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง<sup>๑๒</sup>

อัลมอนด์ และ เพาเวลล์ (Almond and Powell) อธิบายว่าวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนทางทัศนคติ หรือเป็นความรู้สึกหรือการอบรมที่บุคคลแต่ละคนได้รับซึ่งทำให้การกระทำของบุคคลแต่ละคนมีความหมาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความโน้มเอียงทางการเมืองของบุคคลแต่ละคน ในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองและความโน้มเอียงทางการเมือง (political orientation) นั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ความโน้มเอียงในการรับรู้ (cognitive orientation) เป็นความรู้ ความเข้าใจหรือความเชื่อที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง เช่นบทบาททางการเมืองและผู้ร่วมบทบาทเหล่านั้น ตลอดจนวัตถุประสงค์และผลผลิตของระบบ (ไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่ถูกต้องหรือไม่)
2. ความโน้มเอียงในเชิงความรู้สึก (affective orientation) เป็นความรู้สึกที่มีต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง และบทบาททางการเมือง และกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลทั่ว ๆ ไป และองค์กรทางการเมือง

---

<sup>๑๒</sup>Gabriel A. Almond, "comparative Political System," Journal of Politics 18 (August 1965):398 or Gabriel A. Almond, "Comparative Political System," in Political Behavior a reader in Theory and Research, eds.Heinz Eulan, Samuel J. Kldersveld and Moris Janowitz (Illinois: Free Press, 1965), p.36.

3. ความโน้มเอียงในเชิงประเมินค่า (evaluative orientation) เป็นการตัดสินใจหรือคุณพินิจ หรือความเห็นต่าง ๆ ที่มีต่อกิจกรรมทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางการเมือง<sup>63</sup>

โรเบิร์ต เอ. คาล์ (Robert A. Dahl) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันของความขัดแย้งทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีลักษณะเด่น ดังนี้ คือ ความรู้สึกหรือการอบรมสั่งสอนที่มีต่อระบบการเมืองและที่มีต่อบุคคลอื่น<sup>64</sup>

जारอล บี.แมนไฮม์ (Jaral B. Manheim) ได้อธิบายว่า "...วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแบบแผนของความเชื่อและทัศนคติร่วมกันที่เกี่ยวกับเป้าหมายอย่างเดียวกัน ซึ่งปรากฏขึ้นในระบบการเมืองนั้น ๆ ในแง่ที่ว่าจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกันในขั้นพื้นฐาน และการประเมินค่าที่เหมือนกัน ตลอดจนการมีความเห็นพ้องต้องกันจากการได้รับประสบการณ์ ทางประวัติศาสตร์เดียวกัน..."<sup>65</sup>

#### ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง

แนวทางที่นิยมใช้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นหลักนิยมโดยทั่วไปนั้น มักยึดถือเอาการจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองของอัลมอนต์และเวอร์บา<sup>66</sup>

<sup>63</sup>Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Development Approach, Boston and Toronto : Little, Brown & company, 1966, p.5.

<sup>64</sup>Robert A. Dahl, Political Opposition in Western Democracie (New Haven : Vale University Press, 1966), pp.352-355.

<sup>65</sup>Jaral B. Manheim, The Politice Within (New Jersey : Prentic-Hall, Inc., 1975), p.30.

<sup>66</sup>Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston: Little, Brown and Company, 1965, p.12.

ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบจำกัดวงแคบ (parochial political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความเชื่อในระบบการเมือง ไม่รับรู้ในการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนไม่สนใจโชคชะตาหรือไม่คิดว่าตนเองจะมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีความผูกพันกับการเมืองรวมทั้งมิได้ตั้งความหวังข้อเรียกร้องจากระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้มักปรากฏในสังคมจารีตประเพณีแบบดั้งเดิมหรือเผ่าชนที่มีการปกครองอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน
2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีลักษณะยอมรับอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และไม่รู้สึกรว่าตนเองมีความสำคัญ หรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในทางการเมืองได้
3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมืองโดยทั่วไป มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร ตลอดจนมีความกระตือรือร้นสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าคุณมีความสำคัญ มีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมทั้งในระบบทั้งในแง่ของผลผลิต และวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวคือ ในแง่ที่เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์จากระบบแล้วก็จะเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้อง หรือวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วย จึงเห็นได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในลักษณะของวัฒนธรรมประเภทนี้มุ่งไปในทางเพื่อประโยชน์เป็นสำคัญ

ตามความเป็นจริง ทุกสังคมจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดังที่กล่าวมาแล้วนี้รวมอยู่ด้วยกันหาได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดียวกันหมดแต่อย่างใดเลย กล่าวคือ ประเทศที่คนส่วนมากมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบส่วนร่วมนั้น จะต้องมียุคบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและแบบค้ำแคบรวมอยู่ด้วย

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างสังคมเดียวกับวัฒนธรรมทางการเมืองมีเพียงว่า สังคมหนึ่ง ๆ ประชาชนจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองโน้มเอียงเป็นแบบใดมากกว่ากันเท่านั้น

จึงพอสรุปความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองหมายถึง ความเชื่อ ความรู้ และค่านิยมหรือความรู้สึก ตลอดจนทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองหรือ ใกล้เคียงกับระบบการเมืองและมีต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองนั้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นช่องทางนำไปสู่การแสดงออกทางการเมืองซึ่งอาจเป็นไปในทางสนับสนุนก็เรียกว่า มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ถ้าเป็นไปในทางต่อต้านก็เรียกว่ามีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการ กล่าวคือ เป็นกระบวนการรอบรกลมเกลียวทางการเมือง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแบบแผนของทัศนคติ และการเรียนรู้ของบุคคลที่มีต่อการเมือง ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมนั้น โดยเกี่ยวข้องกับ ความรู้ (cognitive orientation) ความรู้สึก (affective orientation) และ การตัดสินใจ (evaluative orientation)

#### ความสำนึกทางการเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมือง

ความสำนึกทางการเมืองมีความหมายใกล้เคียงกับความเชื่อมากที่สุดจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญในการหล่อหลอมเข้าจนเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง<sup>๑๗</sup>

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) นี้เองที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกับความสำนึกทางการเมืองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย หรือเน้นถึงความตระหนักต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๗</sup> พลศักดิ์ จิตรโกศลศิริ, "วัฒนธรรมทางการเมืองของครูในกรุงเทพมหานคร" อ้างใน ชวนะ ภวภานันท์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง "ความสำนึกทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มพลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 98

<sup>๑๘</sup> สมพงษ์ บุญประดิษฐ์ "ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์," (วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 24

ความสำนึกทางการเมืองก็คือ ความรู้สึก หรือความเชื่อในลักษณะที่เน้นการตระหนักถึง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนทัศนคตินั้น คือความรู้สึกในทางบวกหรือลบต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเป็นความรู้สึกต่อบุคคลหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทำนองที่ว่าดีหรือไม่ดี สมควรหรือไม่<sup>๕๐</sup>

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)

ปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองคือ บุคคลจะเกิดความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองขึ้นก่อนโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและการเมือง ซึ่งมีองค์การ ทางสังคมที่สำคัญ ๆ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางอยู่ 5 องค์การคือ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ และสื่อมวลชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมจากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น<sup>๖๐</sup> ความเข้าใจ ความเข้าใจทางการเมือง (Political Understanding) หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ หรือความรู้สึกเข้าใจว่าระบบการเมือง กระบวนการ และสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นความจำเป็นต่าง ๆ ในการเมืองทั้งหลายเป็นเช่นไรเช่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างไรบ้าง รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองอย่างไรบ้าง เป็นต้น ประชาชน ที่มีความเข้าใจทางการเมืองมักมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ไม่เข้าใจ การเมือง<sup>๖๑</sup> การมีความเข้าใจการเมืองย่อมเกิดจากการมีประสบการณ์หรือการเรียนรู้ซึ่งจะมี ส่วนสัมพันธ์กับความผูกพันทางใจ หรือความสนใจทางการเมือง

<sup>๕๐</sup>มานะศรี ชงเจริญ "การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะ นักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 และชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 30

<sup>๖๐</sup>ชวนะ ภวภานันท์ "ความสำนึกทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบ ประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเทศบาลตำบลโนนสูง นครราชสีมา", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 113

<sup>๖๑</sup>ณรงค์ สินสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 118



ความสนใจทางการเมืองจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีความเข้าใจทางการเมืองที่ดีก็อาจทำให้เกิดความมั่นใจ และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เช่นกัน<sup>72</sup> ความสนใจทางการเมืองอาจพิจารณาได้จากการติดตามข่าวสารการเมืองทางหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การพูดคุยกับคนอื่นทางการเมือง การไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง หรือลงเล่นการเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้งหรือหาเสียง ให้ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นต้น โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) บอกว่าความสนใจทางการเมือง เป็นต้นว่า บุคคลไม่สนใจในการหาเสียงเลือกตั้ง และไม่คำนึงถึงผลของการเลือกตั้งมักจะไม่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>73</sup>

ความหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การปฏิบัติการใด ๆ โดยสมัครใจที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องและจะใช้วิธีการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้มีจุดประสงค์ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะการบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะในระดับไทยของรัฐบาล คือไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ<sup>74</sup> หมายความว่า ไมรอน ไวนเนอร์

<sup>72</sup> วิจารณ์ ปราโมช ๗ อรรถชยา, "การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมืองความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ 4 เมษายน 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2520

<sup>73</sup> Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood cliffs: Prentice Hall, 1963), p.57.

<sup>74</sup> Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of The Political Process", in Crisis and Sequences in Political Development, ed by Leonard Binder and Other (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971), p.3.

ได้ให้ความหมายโดยนำความคิดเห็นของนักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่ให้ความหมายไว้ แยกเป็น 10 ความหมาย มาสรุปรวมว่า เป็นการกระทำหรือการปฏิบัติใด ๆ ที่สมัครใจโดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จ การวัดองค์กร ลักษณะเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และได้รับความชอบธรรมเพียงใด แต่จะต้องเป็นการกระทำที่มีจุดประสงค์ 3 ประการ<sup>75</sup> จะขาดข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ คือ

1. การสร้างอิทธิพล (influence) ที่มีผลต่อการเลือก (choice)
2. การเลือก (choice)
3. นโยบายสาธารณะ หรือ ผู้นำทางการเมืองทุกระดับ

การเลือก เป็นการเลือกนโยบายสาธารณะ การเลือกการบริหารนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ

วัตถุประสงค์ทั้งสามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่ง ไวนเนอร์ เน้นนี้เป็นคำจำกัดความที่ใช้เฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้นเพราะองค์ประกอบสองประการหลังไม่ค่อปรากฏในการปกครองแบบรวมอำนาจ (totalitarianism)

ไมรอน ไวนเนอร์ ได้สำรวจและรวบรวมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้แยกเป็น 10 ความหมายดังนี้<sup>76</sup>

1. การกระทำที่เรียกร้องหรือสนับสนุนต่อฝ่ายรัฐบาล
2. การใช้อิทธิพลที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐบาล หรือในการเลือกผู้นำในวงการบริหาร
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและถือว่ามี ความชอบธรรม (legitimate)
4. การกระทำแบบตัวแทน (representation)

<sup>75</sup>Myron Weiner, Ibid, p.164.

<sup>76</sup>Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process," Crisis and Sequences in Political Development, ed. Leonard Binder (New Jersey : Princeton University Press, 1971), pp. 161-163.

5. ความแทนหน้าหรือเมินเจส (alienation) เพราะเกิดความรู้สึกว่าถึงเข้าไป  
สูงเกินไปก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น

6. ความกระตือรือล้น (active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง

7. การกระทำที่ "ต่อเนื่องผลึกคั่น" (persistence continuum) ที่เป็นรูปของ  
สถาบัน (institutionalized) หรือเป็นการกระทำแบบดับพลันทันค่ว่น เช่น การจรรยา  
เป็นต้น

8. การกระทำที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policies) หรือการปฏิบัติ  
งานของทางราชการ (bureaucratic acties)

9. การกระทำที่มีอิทธิพลต่อการเมืองระดับชาติ (national politics)  
เท่านั้น

10. การกระทำที่เป็นการกระทำทางการเมือง (a political act)

อย่างไรก็ดี การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีความหมายหลายประการด้วยกัน ซึ่ง  
โดยทั่วไปแล้วหมายถึง กิจกรรมของประชาชนในทุกระดับทางการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนน  
เสียงเลือกตั้งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียง แต่ในบางครั้งคำว่า "การเข้า  
มีส่วนร่วมทางการเมือง" สามารถใช้กับความหมายที่หมายถึง การเข้ามีความเกี่ยวข้องทาง  
การเมืองมากกว่าการเข้าไปร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยให้  
ความสนใจต่อการเมือง เป็นต้น เช่น ครอบครัว โรงเรียน เป็นต้น ซึ่งได้มีนักวิชาการทำการ  
ศึกษาไว้มากมายนอกเหนือไปจาก ไมรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) ที่ให้ความหมายไว้  
ข้างต้น เช่น

อัลมอนด์ และ เพาเวลล์<sup>๗๗</sup> (Almond and Powell) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทาง  
การเมืองโดยแยกเป็น 2 ประเภท คือ

---

<sup>๗๗</sup>Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative  
Politics : A Development Approach, Boston and Toronto : Little, Brown  
and Company, 1966, p.48.

1. การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามรูปแบบที่เรียกว่า "มาตรฐานทั่วไป" เป็นการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองโดยพิจารณาจากความสามารถของแต่ละบุคคลไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางสังคมหรือกลุ่มแต่อย่างใด

2. การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามรูปแบบที่เรียกว่า "มาตรฐานเฉพาะอย่าง" เป็นการคัดเลือกคนโดยคำนึงถึงสถานะทางสังคม ส่วนเรื่องนอกนั้นจำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มบุคคลบางประเภท

ทั้งนี้ อัลมอนต์ และ เพาเวลล์ ได้สรุปว่าความจริงการดึงเอาบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็ในสังคมแบบดั้งเดิม แบบจารีตประเพณี แบบกำลังพัฒนา หรือแม้แต่แบบที่ได้พัฒนาแล้วก็ตาม แนวทางในการดึงตัวบุคคลเข้าสู่อการเมืองเป็นส่วนผสมของทั้ง 2 แบบอยู่นั่นเอง เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลต่าง ๆ นั้น ล้วนแต่อยู่บนรากฐานของความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ การเรียนรู้ทางการเมือง ตลอดจนประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับในขณะที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง

การเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงออกถึงความต้องการอย่างเสรี ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมของประชาชน โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแค่เพียงการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแค่เพียงสมัครเข้าทำงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมความสามารถและโอกาสตลอดจนการกระทำทุกอย่างซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเพื่อบู่มุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง<sup>78</sup> (decision-making process in politics) ตามครรลองของประชาธิปไตยนั่นเอง

<sup>78</sup>วิสุทธ์ โพนธ์กัน "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย, "รัฐศาสตร์ 3 (สิงหาคม 2519), หน้า 36.

อัลมอนด์ (Almond) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในหนังสือของ อัลมอนด์ และโคลแมน (Almond and Coleman) เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ<sup>๗๐</sup>

1. ลักษณะแรกเป็นส่วนที่เรียกว่า "ส่วนที่กำหนดหน้าที่" "เข้าไป" (input functions) แยกออกเป็น

1.1 การอบรมกล่อมเกลาทางการเมืองของประชาชน และการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง (political socialization and recruitment)

1.2 การเรียกร้องเสนอความคิดเห็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ (interest articulation)

1.3 การรวบรวมผลประโยชน์เข้าเป็นกลุ่มเป็นประเภทต่าง ๆ (interest aggregation)

1.4 การสื่อสารทางการเมือง (political communication)

2. ลักษณะที่สองเป็นภาษาเรียกว่า "ส่วนที่เป็นผลผลิตออกมา" (output functions) แยกออกเป็น

2.1 การออกระเบียบข้อบังคับ (rule making)

2.2 การนำระเบียบข้อบังคับไปปฏิบัติ (rule application)

2.3 การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (rule adjudication)

สำหรับลักษณะแรกนั้นถ้าประชาชนของประเทศมีบทบาท หรือทำหน้าที่ครบถ้วนทั้งสี่ข้อนั้นย่อมเรียกได้ว่า ประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองส่วนลักษณะที่สองนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองของประเทศ ทำหน้าที่ถูกต้องตามที่ได้กำหนดไว้ย่อมเรียกได้ว่า ประเทศนั้นมีการพัฒนาทางการเมืองอย่างสมบูรณ์

---

<sup>๗๐</sup>Gabriel A. Almond, "A Function approach to Comparative Politice" in Almond, C.A. and Coleman, J.S. (eds.) The Politics of Developing Areas, Princeton : Princeton University Press, 1960, pp.17-18



นอกจากนี้ การตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับส่วนที่ทำหน้าที่เป็น "ส่วนที่ใส่เข้าไป" (input) เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากส่วนที่เข้าไปมีลักษณะสร้างสรรค์ต่อการพัฒนาทางการเมือง ก็อาจคาดได้ว่า ส่วนที่เป็นผลผลิตออกมา (output) น่าจะเป็นผลดีตามไปด้วย กล่าวคือ ถ้าประเทศใดประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจการเมืองและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศตามระดับความสามารถของตน มีกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่คอยรักษาผลประโยชน์ของตน มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่รวมกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ ไว้ และมีการแพร่ข่าวสารกับการเมืองโดยเสรี ซึ่งจะก่อให้เกิดคิมหาชนที่แท้จริงแล้ว ก็จะเป็นผลให้สถาบันทางการเมืองของประเทศ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่ของตนได้ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งเปรียบเทียบได้ง่าย ๆ ว่า ถ้าประชาชนต้องการได้สภาผู้แทนเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับ (rule making) ได้ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ประชาชนก็ต้องสนใจเลือกผู้แทนที่ดีเข้าไปนั่งในสภานั้นคือ "ส่วนที่ใส่เข้าไป" (input function) คือ "ส่วนที่เป็นผลออกมา" (output function) ก็จะดีตามไปด้วย<sup>๑๐</sup>

แซมมวล พี. ฮันติงตัน และจอร์จ โดมิงเกซ (Samuel P. Huntington and George I. Dominguez) ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า "...เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชน ที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลโดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์

---

<sup>๑๐</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, หน้า 37 - 38. อ้างใน ชวนะ ภวานันท์ "ความสำคัญทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดราชสีห์มา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 117

หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง..."<sup>๘๑</sup>

จรรยา สุภาพ นักรัฐศาสตร์ไทยที่มีชื่อผู้หนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมนี้ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลในทางการเมือง หรือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในคณะรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง<sup>๘๒</sup>

#### ขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แม้ว่าจะมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ แต่บทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นก็ยิ่งแตกต่างกันไปเนื่องมาจาก มุมเหตุจูงใจ ความจำเป็นและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงมีลักษณะกว้างขวางมากอาจแบ่งประเภทได้ต่าง ๆ ดังนี้ คือ การรับฟังข่าวสารทางการเมือง การสนทนาทางการเมือง การชักจูงผู้อื่นให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การช่วยเหลือเสียงให้กับผู้ให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ การแสดงความคิดเห็น การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมือง การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองเพื่อส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารโดยตรง<sup>๘๓</sup>

<sup>๘๑</sup>Samuel P.Huntington and George I.Dominguez, "Politecal Development," in HandBook of Political Science : Macro Political Theory Vol.3, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby (Reading, Mass : Addison - Wesley, 1975), p.33.

<sup>๘๒</sup>จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 333.

<sup>๘๓</sup>บรรพต วีระสิทธิ์ และสุภุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 452-453.

การมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>๘๔</sup>

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเอง โดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุม ติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายผู้ปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการ ของประชาชน

#### แบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นหลักการอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าจะกระทำได้อย่างเต็มที่ และกว้างขวางต่างกับการปกครองแบบเผด็จการที่ประชาชน มิได้มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หากจะกล่าวไปแล้วนั้นมิ่ววัฒนาการมาช้านานนับตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน

สำหรับในอดีต การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังนี้ คือ<sup>๘๕</sup>

1. การมีส่วนร่วมแบบกรีก (The Greek System) วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ต้องการให้ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศ (citizen) ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทั้งนครรัฐประชุมร่วมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน แสดงความคิดเห็น ความต้องการและกำหนดนโยบายรวมทั้งกำหนดตัวผู้ปกครองด้วย

<sup>๘๔</sup>James David Barber, Citizen Politics (Chicago : Markham Publishing Company, 1972), .3. อ้างใน ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว, ความสำนักทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ป้องกันราชอาณาจักร, ปีการศึกษา 2529-2530, หน้า 51.

<sup>๘๕</sup>จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 331-334.



2. การมีส่วนร่วมแบบโรมัน (Roman System) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนั้น ได้กำหนดให้มีสภาขึ้นแทนการประชุมประชาชนทั้งหมด ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภานั้น ครอบคลุม เสมือนการปกครองโดยประชาชนโดยตรง

3. การมีส่วนร่วมแบบศักดินา (Feudal System) เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ ระหว่างเจ้านาย (lord) กับไพร่ (vassal) ที่แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต่อกัน เจ้านาย (lord) มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและปกครองแก่ไพร่ (Vassal) ส่วนไพร่ มีหน้าที่บริการด้านต่าง ๆ และมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเช่นนี้เหมือนกัน จึงถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วม แบบปราศจากความเสมอภาค

4. มีส่วนร่วมแบบสวิส (Swiss System) มีลักษณะสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมโดยตรงเช่นเดียวกับระบบกรีก

5. การมีส่วนร่วมแบบนิวอิงแลนด์ (New England System) มีการให้ประชาชนเข้ามี ส่วนร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับระบบสวิส สำหรับประเทศแรกที่พยายามปฏิรูปการปกครองให้ ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนั้นคือ ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1215 ได้มี การตกลงต่อรองกันระหว่างฟาสกซ์ตรีชท์กับประชาชน เพื่อให้ฟาสกซ์ตรีชท์ทรงยินยอมให้ประชาชนเข้า มีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองจนเกิดเอกสารสิทธิมนุษยชน คาร์ต้า (Magna-Carta) ขึ้น ซึ่งเป็น เอกสารที่ยินยอมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในรัฐบาล ต่อมา โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) ได้ดำเนินการใช้กำลังเพื่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศได้มีบทบาท ทางการเมือง จนทำให้เกิดหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงและประชาชนทุกคน ควรจะมีสิทธิมีตัวแทนในสภานิติบัญญัติและเมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 สิทธิ ของการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงขยายออกไป จนทำให้เกิดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาคและการนำเอาเจตนารมณ์ของปวงชนมาใช้ให้ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนั้นใน สหรัฐอเมริกาก็มีการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตั้งแต่สมัยที่ แซมมวล อัดัมส์ (Samuel Adams) ร่วมกับประชาชนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองจากอังกฤษ และ โทมัส เพน (Thomas Paine) ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนระลึกและสำนึกถึงความสำคัญในการที่ จะเข้าไปดำเนินการปกครองตนเองโดยเริ่มจากระดับท้องถิ่น ขยายไปจนถึงระดับชาติ

ในปัจจุบัน แบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังนี้ คือ<sup>๑๑</sup>

1. การแสดงประชามติ (referendum) มีการให้ประชาชนเข้าร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับกฎหมายซึ่งจะออกมามีผลบังคับใช้แก่คนที่ผ่านการพิจารณาของสภาในขั้นต้นมาแล้ว ประชามตินี้อาจจะมีทั้งแบบบังคับให้ประชาชนต้องแสดงประชามติและไม่บังคับให้ต้องแสดงประชามติก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าจะมีความจำเป็นหรือไม่มากนักขอเพียงใด
  2. การริเริ่มให้เสนอกฎหมาย (initiative) เกิดขึ้นในสวิสเป็นเวลานานแล้ว กังตอง (Canton) ของสวิสจะตรากฎหมายโดยผ่านแลนส์จีเมนต์ (landsgemeinde) ได้แก่ การชุมนุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนกับวิธีการแบบประชุมชาวเมือง (Town Meeting) ในสหรัฐอเมริกา แต่เป็นการเสนอกฎหมายรูปการจะเป็นการทำคำร้อง และลงมติในบัตรเลือกตั้ง จุดประสงค์ของการริเริ่มให้เสนอกฎหมาย (initiative) นี้ ก็เพื่อให้ประชาชนได้ผ่านกฎหมายบางอย่างโดยไม่ต้องฟังความคิดเห็นของสภา
  3. การเลือกออก (recall) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการปลดเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ เมื่อเห็นว่าผู้นั้นไม่ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนหรือปฏิบัติคนไม่สมควร แต่จะต้องเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง
  4. การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจ (plebiscite) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจปัญหาที่สำคัญ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจปัญหาอื่น ๆ ได้
  5. การเลือกตั้งตัวแทน (election) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกและกำหนดตัวผู้บริหารงานสาธารณะ ประชาชนจะเลือกตั้งตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่บริหาร
- นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแบบต่าง ๆ นี้แล้ว ปัจจุบันประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยฝ่ายสถาบันต่าง ๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมือง เป็นต้น

---

<sup>๑๑</sup> เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 120-121.

ปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง .

อเล็กซ์ อินคิเลส (Alex Inkeles) กล่าวว่า "การศึกษาที่มีความสัมพันธ์อย่างมากกับบทบาทของประชาชน ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาสูงจะมีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงขึ้นด้วย"<sup>๘๗</sup> ปัจจุบันไม่แน่เสมอไป ผู้มีการศึกษาสูงอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยก็ได้

อัลมอนด์ และ เวอร์บา (Almond and Verba) กล่าวว่า "กระบวนการศึกษามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง"<sup>๘๘</sup>

ไมรอน ไวนเนอร์ ได้ชี้ให้เห็นว่า "ความสนใจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนกิจการและผลงานของรัฐบาล"<sup>๘๙</sup>

นอร์แมน เฮช. นี. จี. เพาเวลล์ และ เคบเนธ พรีวิทท์ (Norman H. Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt) กล่าวว่า "การเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของแต่ละชาติจะเปลี่ยนแปลงในอัตราที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ"<sup>๙๐</sup>

<sup>๘๗</sup>Alex Inkeles, "Participation citizenship in six developing countries," American Political sciences Review 1969, : 1120-1141.

<sup>๘๘</sup>Gabriel Almond and Sidney Verba, The Civic culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston : Little, Brown and Company, 1965 อ้างใน ชวนะ ภวกันนท์, วิชานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, 2525 หน้า 127.

<sup>๘๙</sup>Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process," Crisis and Sequences in Political Development, pp. 161-163.

<sup>๙๐</sup>Norman H. Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt, "Social structure and political participation : development relationship," American Political Science Review 1969 : 361-378

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้<sup>๑</sup>

1. แรงจูงใจ เป็นสิ่งที่ชักจูงให้บุคคลสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่นความต้องการปรับปรุงงานท้องถิ่น ความต้องการชื่อเสียง ความสำคัญของกลุ่ม เป็นต้น
2. โอกาส คือ มีเวลาเหมาะสม มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมในกิจกรรม
3. ทักษะ คือ มีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น มีความเฉลียวฉลาด มีการศึกษา มีทักษะและทุนทรัพย์

นอกจากนั้น ค่านิยมของคนในสังคมก็ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกันด้วย ซึ่งอาจมีผลมาจากบทบาทของสื่อมวลชนที่จะกระตุ้นประชาชนให้เกิดความรู้สึกร่วม

จึงสรุปได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้ของระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนเพื่อประชาชน ซึ่งผู้ปกครองต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตยอยู่ไม่ได้ ถ้าประชาชนไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นในสังคมประชาธิปไตยส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจำเป็นที่ยอมรับกันว่าถูกต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่เห็นได้ชัดคือ การเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง<sup>๒</sup>

ตามที่อัลมอนต์ กล่าวแล้วว่า กระบวนการศึกษามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จึงพบแนวโน้มอย่างหนึ่งของผู้ที่มีการศึกษาสูงคือ จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง เพราะประชาชนที่มีการศึกษาดีจะได้รับความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองมาก และ

<sup>๑</sup> James David Barber, Citizen Politics, P.27. อ้างใน ชวนะ ภวภานันท์, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525 หน้า 128.

<sup>๒</sup> สุจิต. บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองไทย" วรรณไวทยากร : รัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2515 หน้า 14 อ้างใน ชวนะ ภวภานันท์, หน้า 129.

ตระหนักถึงอิทธิพลของตนได้อย่างดี นายชวนะ ภวภานันท์ ได้กล่าวไว้ในลักษณะคาดคะเน และ  
แนวโน้มนำ 2 ประการ สำหรับอิทธิพลของการศึกษาคือ

1. ผู้มีการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น
2. ผู้มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงเพราะประชาชนที่ได้รับ  
การศึกษาจะรู้จักคุณค่าของการติดต่อร่วมมือกับรัฐบาล และเข้ามาใช้สิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า  
คนที่ได้รับการศึกษาน้อย<sup>๑๓</sup>

ในด้านการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และการแสดงความคิดเห็นนั้นไม่ได้หมายความว่า  
จะอยู่ที่ระดับการศึกษาเสมอไป แต่ผู้มีการศึกษาดีจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและรักษาผล  
ประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่เลือกการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น จะ  
ต้องปรากฏอยู่ในทุกระดับของสังคม คือทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพราะเรื่องของการเมืองนั้น  
ไม่ได้จำกัดอยู่ในเฉพาะในวงการบริหารระดับชาติเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำ  
นาจที่มีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมโดยทั่วไป<sup>๑๔</sup>

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของกลุ่มทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มเป็น  
ทางการ (formal group) เช่น พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนสมาคม  
ทางการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มไม่เป็นทางการ (informal group)  
เช่น กลุ่มผู้เรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในเรื่องสาธารณะบางอย่าง  
อาทิ กลุ่มบุคคลที่เข้าชื่อกันเพื่อให้ทางรัฐบาล หรือท้องถิ่นขุดลอกคลองในเขตท้องถิ่นตนเพื่อการ  
ชลประทานช่วยเหลือในการทำเกษตรกรรม เป็นต้น จึงถือได้ว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทาง

<sup>๑๓</sup> ชวนะ ภวภานันท์ "ความสำนึกทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบ  
ประชาธิปไตย : ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง นครราชสีมา" (วิทยาส  
นพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 129.

<sup>๑๔</sup> Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory (New  
York : Oxford University Press, 1960), pp.3-11.

### การเมืองเช่นกัน

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของกลุ่มทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นนี้ถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย และเลขาธิการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนธรรมาภิบาลไว้ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพรรคการเมือง (political parties) และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์แน่นอนเฉพาะอย่าง (specialized interest groups) เพราะกลุ่มการเมืองเหล่านี้จะเป็นเสมือนหนึ่งกลไกในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ให้อำนาจหน้าที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และมีระเบียบแบบแผน มีประสิทธิภาพตลอดจนเป็นไปตามความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามกลุ่มทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือเลขาธิการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มากน้อยเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้ามารวมตัวกันเป็นสมาชิกของกลุ่มว่า จะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นแนวความคิดทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยเองได้กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ โดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้งเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัด

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการแสดงออกในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในลักษณะเชิงบวก คือ มีความพอใจ สนใจ หรือนิยมชมชอบ ในลักษณะเชิงลบ คือ มีความรู้สึกเบียดเบียน ไม่พึงพอใจ ไม่มีความนิยมชมชอบทางการเมือง

วิธีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ที่สำคัญ ๆ ได้แก่<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๕</sup> กลุณ ธนาพงศธร "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นไทย" เทศบาลกับการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517) หน้า 36-37.

1. การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล วิธีการเข้ามีส่วนร่วม  
ประการแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการหลัก และวิธีการเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปของการมี  
ส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่าเป็นการปกครอง "ของประชาชน"

2. โดยที่ประชาชน (บางคนหรือบางกลุ่ม) สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา  
เทศบาล วิธีการเข้าร่วมในประการนี้มีมักจะมือคู่ควบคู่กันไปกับวิธีการแรก แต่โดยมีวัตถุประสงค์  
หรือเป้าหมายต่างกัน กล่าวคือ โดยวิธีการนี้มุ่งจะทำให้การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็น  
การปกครอง "โดยประชาชน" ในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

3. โดยที่ประชาชน สดับรับฟังติดตามผลการปฏิบัติงาน วิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติ  
งานตลอดจนแสดงออกซึ่งประสามติ หรือความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารของเทศบาลนั้นเป็น  
ไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

จากการที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดพอสรุป ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง  
(political participation) เพื่อใช้ในการวิจัยว่า หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการ  
แสดงความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองในฐานะประชาชนเจ้าของประเทศ ทั้งในระดับชาติ  
และระดับท้องถิ่น ด้วยการออกเสียงเลือกตั้งตลอดจน การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจ  
ในปัญหาที่สำคัญ โดยกล่าวคือ หลังจากประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเสร็จแล้วประชาชนจะ  
ต้องติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกสภาเทศบาล) มี  
โอกาสวิเคราะหฺ์และอภิปรายปัญหาทางการเมืองได้ด้วยความเข้าใจ (โดยเฉพาะรูปแบบของ  
เทศบาลตามที่กฎหมายใหม่กำหนด) และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายทางการเมือง และการ  
ปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งฐานะปัจเจกบุคคลและฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ รวม  
ถึงการถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทัศนคติ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทรัฐบาล  
เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือกลุ่มเพื่อน ญาติพี่น้อง ซึ่งรวมถึงการแสดงประชามติหรือมติมหาชน  
(Referendum) การริเริ่มเสนอกฎหมาย (initiative) อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้  
อำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจปัญหาทางการเมือง การปกครองที่สำคัญ

การวิจัยนี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ระดับ การวัด การมีส่วนร่วมทางการเมือง  
และใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างแบบสอบถาม จึงของกำหนดลักษณะของบุคคลที่จัดได้ว่าเป็นผู้



มีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวศึกษาที่ได้ศึกษา และกล่าวไว้แล้ว ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองทางด้านการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย
2. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการบริหารงานของรัฐบาลหรือท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปของกลุ่มผลประโยชน์

#### 6. ผลงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับ

ปัจจัยประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการวิจัยนี้ จำเป็นต้องนำการวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรูปแบบของเทศบาลมาทำการศึกษา เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ และเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไปโดยเรียงลำดับความเกี่ยวพันจากมากไปหาน้อย

ในปี พ.ศ. 2529 ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ม่วงแก้ว<sup>90</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย อันเป็นโครงการที่สนับสนุนเทศบาลแห่งประเทศไทยเริ่มที่จะให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลอย่างจริงจัง เพื่อที่จะได้นำเอาผลของการศึกษาไปใช้ปรับปรุงพัฒนากิจการของเทศบาลให้เป็นสถาบันปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเพื่อให้เทศบาลสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงกับความต้องการและมีประสิทธิภาพ ในการวิจัยครั้งนี้ท่านผู้วิจัยได้ใช้ประชากรวิจัยในเขตเทศบาลทั้ง 4 ภาค รวม 22 เทศบาล คือ (เทศบาลซึ่งตกเป็นตัวอย่างของการวิจัย) เทศบาลชั้น 1, 2, 3, และ 4 โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบธรรมดา (simple random sampling)

---

<sup>90</sup> รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ม่วงแก้ว "ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529)



ภาคกลาง	เทศบาลนครปฐม เทศบาลเมืองลพบุรี เทศบาลตำบลศรีราชา เทศบาลเมืองเสนา เทศบาลเมืองชัยนาท และเทศบาลตำบลอัมพวา
ภาคเหนือ	เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลตำบลตะพานหิน เทศบาลเมืองพิจิตร
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	เทศบาลเมืองอุดรธานี เทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลบ้านไผ่ เทศบาลเมืองสหัสขันธ์ เทศบาลตำบลเมืองพล และเทศบาลเมืองมุกดาหาร
ภาคใต้	เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลตำบลปากแพรง เทศบาลเมืองปากพะนิง เทศบาลเมืองสตูล และเทศบาลตำบลสะเคา

ด้านการประชากรวิจัย เป็นบุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำในเทศบาลดังกล่าว

(22 เทศบาล) คือ

นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ประธานสภาเทศบาล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

สมาชิกสภาเทศบาลผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายด้านหรือสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมีได้อยู่ใน

กลุ่มของคณะผู้บริหารเทศบาล

ปลัดเทศบาล หรือผู้รักษาราชการแทน

หัวหน้าส่วนการคลัง หรือผู้รักษาราชการแทน

หัวหน้าส่วนประปา หรือหัวหน้าส่วนการศึกษา

หัวหน้าส่วนการช่าง หรือผู้รักษาราชการแทน

วิเคราะห์ข้อมูล จากข้อมูลที่รวบรวมไว้ (aggregate data) โดยได้จากเอกสารของเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม โดยควบคุมตัวแปรในด้านอายุ ระดับการศึกษา รายได้ระยะเวลาการทำงานในเทศบาล และการประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากงานเทศบาล

การวิจัยนี้ได้ตั้งสมมติฐานหลัก ว่าเทศบาลของไทยยังขาดความเหมาะสม (ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ) ในด้านโครงสร้างทั่วไป สถานภาพของความเป็นอิสระของเทศบาลในกิจการด้านการ

คลัง การกำหนดบทบาททางการเมืองภายในของเทศบาล (local politics) สัมพันธภาพขององค์การภายในเทศบาล และปัญหาความสัมพันธ์กับองค์การนอกเทศบาล ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกัน การแก้ไขปัญหของเทศบาลต้องดำเนินการแก้ไขในลักษณะอนุกรม (series) ของกิจการเทศบาล ทั้งหมดโดยส่วนรวมจะแบ่งแก้ไขเป็นส่วน ๆ มิได้

ผลที่ได้จากการวิจัยนี้จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การแก้ไขปัญหและการพัฒนากิจการการเมือง การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลให้เป็นสถาบันหลักของประเทศ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของการเป็นสถาบันการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

การวิจัยดังกล่าวได้ยืนยันว่า เทศบาลมีบทบาทหน้าที่อันแท้จริงของสถาบันปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น 3 ประการ คือ

1. เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาด้านการเมืองการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชนอย่างแท้จริง
2. เป็นสถาบันการปกครองที่สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดประโยชน์ในท้องถิ่น
3. เป็นสถาบันที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ สนองความต้องการของประชาชน และสามารถจะรับภาระอันเกิดจากการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นในโอกาสต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล บุคลากรเทศบาลบางคนอาจให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม เป็นในรูปเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงระบบเทศบาลแบบผู้จัดการ และระบบที่ให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนสูงสุดเป็นนายกเทศมนตรี ตามความคิดเห็นจากมากมายที่ขอตามลำดับ คือ

1.1 จำนวน 3 ใน 4 ของพนักงานประจำ (บุคลากรเทศบาลฝ่ายประจำ) อหากให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาล

1.2 บุคลากรเทศบาลฝ่ายประจำไม่รู้หน้าที่สำคัญของเทศบาลในด้านที่เป็นหน่วยงานฝึกฝนประชาธิปไตยระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชนเพื่อให้เป็นพลเมืองดีของชาติในระบอบ

ประชาธิปไตย อันเป็นหน้าที่ตระหนักกันมาตั้งแต่ริเริ่มให้มีการเทศบาลในรัชกาลที่ 6

1.3 จากการสืบค้นของบุคลากรเทศบาล ว่าปัญหาการเงินทำให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในสมรรถนะที่ต่ำ

## 2. ด้านสถานะของเทศบาลในระบบการเมือง

เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบการเมืองย่อย (sub-system) ของระบบการเมืองไทย ยังมีความเป็นอิสระต่ำในการปกครองตนเอง มีผลกระทบต่อความรู้สึกเป็นเจ้าของความรู้สึกมีจิตสำนึกทางการเมือง ความสำนึกในความสำคัญทางการเมือง และมีผลสืบทอดไปถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองค่อนข้างต่ำ

## 3. ด้านการคลัง

3.1 บุคลากรเทศบาลมีความเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาล คือปัญหาเรื่องการเงิน โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัด รัฐบาลน่าจะขยายการจัดเก็บรายได้อให้มีอิสระมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2 ด้านประสิทธิภาพของการบริหารการคลัง ยังมีสมรรถนะต่ำ ต้องพิจารณาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อเสริมประเด็นความเป็นอิสระทางด้านการคลัง

3.3 การหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น จากการกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล การอาศัยแหล่งการเงินดังกล่าวทำให้เทศบาลต้องสูญเสียความเป็นอิสระของตนไปมากยิ่งขึ้น

## 4. ด้านการเมืองภายใน

การวิจัยพบว่า เทศบาลยังมีฐานะความเป็น "ระบบการเมือง" ในอัตราที่ต่ำมาก ประชาชนขาดความสนใจ และขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้าอันได้แก่การเรียกร้องความต้องการ และการให้การสนับสนุนมีน้อยกว่าที่ควร กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในแวดวงจำกัด ยังไม่มีเครื่องชี้ใด ๆ ว่ากิจการเทศบาลจะได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

## 5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภายในเทศบาล

5.1 ความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัด ระหว่างบุคลากรฝ่ายการเมือง กับ ฝ่ายประจำ ที่

สำคัญที่สุดคือ ปัญหาการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน โดยฝ่ายประจำมีความเห็นว่าฝ่ายการเมืองมักจะทำงานก้าวก่าหน้าที่ฝ่ายประจำ เล่นพวกเล่นพ้อง คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม อ้างเอาความเป็นตัวแทนของประชาชนมาเสริมความชอบธรรมในนโยบายของตน มักจะตัดสินใจตามอำเภอใจ ขาดความรู้ในหลักการ และวิธีการ รวมทั้งขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน สาธารณะ

ส่วนฝ่ายการเมือง มักมองฝ่ายประจำว่ามีอคติแน่นอนอยู่กับกฎหมาย ระเบียบ จนทำให้เกิดความเฉื่อยชา และมีประสิทธิภาพต่ำในการปฏิบัติงาน

ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ บุคลากรเทศบาลแต่ละฝ่ายต้องตระหนักรู้ และหาทางขจัดออกไปด้วย การร่วมมือกันทำงานตามหลักประชาธิปไตย

5.2 สัมพันธภาพระหว่างเทศบาลกับประชาชน บุคลากรเทศบาลมักจะมองว่าประชาชนคนไทยเป็นคนที่ไม่มีระเบียบ "น้ำใจ" ที่จะทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมขาดความเคารพ และการปฏิบัติตามระเบียบของเทศบาล และสังคม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเทศบาล ประเด็นดังกล่าว แท้จริงเกิดจากสภาพการขาดความกระตือรือร้นของประชาชน ต่อกิจการเทศบาล ทำให้ประชาชนเกิดการวางเฉย (apathy) ขาดความผูกพัน และขาดความสำนึกในอันที่จะปกครองตนเอง การแก้ไขปัญหานี้ในเชิงพัฒนาการทางการเมืองจะคลี่คลายปัญหาดังกล่าวได้

5.3 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นเกิดความขัดแย้งหลักมาจากสมมติฐานสำคัญที่หน่วยงานอื่นวาง "ท่าที" เหนือกว่าเทศบาล ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันขึ้น นอกจากนั้นหน่วยงานอื่นยังมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของเทศบาล การแก้ปัญหานี้โดยกระบวนการพัฒนาทางการเมือง

## 6. ด้านความสัมพันธ์กับองค์การภายนอก

ปัญหาสำคัญเกิดขึ้น 3 ประการ

- 6.1 เกิดจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง
- 6.2 เกิดจากการขัดแย้งในหน้าที่
- 6.3 เกิดจากทัศนคติที่ไม่ดีของหน่วยงานอื่นที่มีต่อเทศบาล

องค์การหรือหน่วยงานที่เห็นว่ามีปัญหาเรียงจากมากไปหาน้อยได้แก่ จังหวัด อำเภอ ไฟฟ้า การประปา กองราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย องค์การโทรศัพท์ กองคลังส่วน

ท้องถิ่น และสำนักงานราชพัสดุ ลักษณะปัญหาและการแก้ไขคล้ายคลึงกับประเด็นอื่น ๆ

การแก้ปัญหาทั้งปวงของเทศบาล น่าจะให้ความสำคัญดำเนินการในลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง พัฒนาให้เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง มีศักยภาพสูง สามารถเป็นทั้งระบบย่อยที่จะปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ช่วยแบ่งเบาภาระทางการปกครองของรัฐบาลเป็น "โรงเรือน" สอนประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน และเป็นสถาบันที่กลั่นกรองเอาบุคลากรทางการเมืองที่มีความสามารถไปเป็นบุคลากรทางการเมืองที่สำคัญของชาติได้ การเน้นการพัฒนาดังกล่าวนี้ จะช่วยเสริมสร้างให้การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานที่มั่นคงของการปกครองระดับชาติได้

ในปี พ.ศ. 2526 พรชัย เทพปัญญา<sup>๑๗</sup> ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลต่อโครงสร้างของระบบเทศบาลในปัจจุบันว่าเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นหรือไม่ และนำเอาความเห็นในเรื่องดังกล่าวมาประเมิน และสรุปปัญหาอุปสรรคเพื่อเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

กลุ่มประชากรวิจัย โดยส่งแบบสอบถามไปยังประชากรวิจัยทั้ง 244 ชุด (นายกเทศมนตรี 122 ชุด ปลัดเทศบาล 122 ชุด) โดยแยกเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 74 แห่ง ได้รับคำตอบคือเป็นจำนวนและร้อยละดังต่อไปนี้

1. นายกเทศมนตรีได้รวมทั้งหมด 44 ชุด (36.07%) แยกเป็นเทศบาลนคร 1 ชุด (100%) เทศบาลเมือง 24 ชุด (51.07%) เทศบาลตำบล 19 ชุด (25.68%)
2. ปลัดเทศบาลได้รวมทั้งหมด 61 ชุด (50%) แยกเป็นเทศบาลนคร 1 ชุด (100%) เทศบาลเมือง 38 ชุด (80.86%) เทศบาลตำบล 22 ชุด (29.73%)
3. รวมจำนวนแบบสอบถามได้คืนทั้งหมด 105 ชุด (43.04%)

---

<sup>๑๗</sup>พรชัย เทพปัญญา "การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน" กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526

### สมมติฐานในการวิจัย

1. นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล มีความเห็นว่าโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล
2. มีความแตกต่างกันระหว่าง ความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลในเรื่องของเทศบาลในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล
3. มีความแตกต่างกันระหว่างความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีเมือง กับนายกเทศมนตรีตำบล และระหว่างปลัดเทศบาลเมืองกับปลัดเทศบาลตำบล ในเรื่องโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล

### ผลการวิจัยพบว่า

1. นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล มีความเห็นว่าโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันมิได้เป็นอุปสรรคในการบริหารเทศบาล ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่วางไว้ และนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลมีความเห็นว่าปัญหาในการบริหารงานเทศบาลเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพเป็นต้นว่า นโยบายไม่ดี ด้วบุคคล งบประมาณ และอำนาจของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลร้อยละ 65.91 และ 50.82 ตามลำดับ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเห็นด้วยกับการจัดเทศบาลทุกระดับในรูปแบบเดิมคือ แบบคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล โดยเห็นด้วยร้อยละ 79.55 และร้อยละ 65.57 ตามลำดับ ทั้งสองกลุ่มให้เหตุผลตรงกันว่าเป็นการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ มีการกระจายอำนาจ และถ่วงดุลย์อำนาจอย่างเหมาะสม และเป็นการจำลองการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศเมื่อถมาถึงระบบเทศบาลที่เหมาะสมกับเทศบาลของตน นายกเทศมนตรีร้อยละ 63.64 และปลัดเทศบาลร้อยละ 55.74 เห็นว่าควรเป็นแบบคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนั่นเอง แต่มีนายกเทศมนตรีถึงร้อยละ 31.82 เห็นว่าควรเป็นแบบนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมากกับสภาเทศบาลโดยเหตุผลว่าจะช่วยให้การบริหารคล่องตัวขึ้น

นายกเทศมนตรีร้อยละ 70.45 และปลัดเทศบาล ร้อยละ 60.66 เห็นด้วยกับการมีดุลย์อำนาจระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี และยังเห็นว่าการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลเป็นกองต่าง ๆ เหมาะสมแล้ว (นายกเทศมนตรี ร้อยละ 84.09 และปลัดเทศบาล ร้อยละ 75.41)

ในเรื่องที่ว่าจำนวนคณะเทศมนตรีมากเกินไปทำให้เกิดความขัดแย้ง นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่คือร้อยละ 68.18 และ 57.38 จึงไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลเหมือนกันว่าจำนวนเหมาะสมแล้ว

ในเรื่องที่เสนอว่าการรวมอำนาจฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไว้กับเทศบาลเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารนายกเทศมนตรี ร้อยละ 47.73 และปลัดเทศบาลร้อยละ 54.10 ไม่เห็นด้วย ซึ่งอธิบายได้น่าจะสืบเนื่องจากความพอใจในโครงสร้างที่แบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้เหตุผลว่า การรวมทำให้ไม่มีการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งจะนำไปสู่ระบบเผด็จการ และอาจเกิดปัญหาอื่น ๆ และเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเรื่องธรรมดา ความเห็นเรื่องนี้ตรงกับกาที่ส่วนใหญ่ของนายกเทศมนตรีคือ ร้อยละ 70.45 และส่วนใหญ่ของปลัดเทศบาลอีกร้อยละ 57.38 ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนระบบเทศบาลมาเป็นแบบคณะกรรมการ คือ รวมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเข้าด้วย และแบ่งความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน โดยให้ความเห็นว่ารูปแบบที่ใช้คืออยู่แล้ว ควรปรับปรุงเท่านั้น การรวมจะขาดการถ่วงดุลย์อำนาจและกลายเป็นเผด็จการได้

#### 1.1 ที่มาของนายกเทศมนตรี

ด้านโครงสร้างเทศบาลที่ใช้ในปัจจุบัน นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง ด้านที่มาของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี ร้อยละ 59.09 และปลัดเทศบาลร้อยละ 60.66 เห็นด้วยกับเรื่องนี้โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่ามีการแบ่งหน้าที่ชัดเจนดี สภาเทศบาลได้รับเลือกจากประชาชนและจะกลั่นกรองผู้มีความสามารถมาบริหารและคุมนายกเทศมนตรีอีกทีหนึ่ง เพื่อให้บริหารงานตามเจตนารมณ์ของประชาชน อย่างไรก็ตามนายกเทศมนตรีอีกร้อยละ 34.09 และปลัดเทศบาลอีกร้อยละ 31.15 ไม่เห็นด้วย โดยอ้างเหตุผลแตกต่างกันว่า นายกควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ควรมีอิสระในการบริหารงานและอื่น ๆ ด้านนายกเทศมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจหรือไม่ พบว่าประมาณครึ่งหนึ่งเห็นด้วยและอีกครึ่งหนึ่งไม่เห็นด้วย (เห็นด้วย นายกเทศมนตรี ร้อยละ 40.91 และปลัดเทศบาล ร้อยละ 54.10 อีกร้อยละ 50.00 ของนายกเทศมนตรีและร้อยละ 42.62 ของปลัดเทศบาลไม่เห็นด้วย)

กลุ่มที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า ทำให้บริหารงานได้คล่องตัว ไม่ต้องคอยเอาใจสภาเทศบาล ฝ่ายสนับสนุน ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า ทำให้บริหารงานมีแนวโน้มจะออกมาในรูปเผด็จการ แสดงว่าในเรื่องที่มาของนายกเทศมนตรีบางส่วนของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลเห็นว่าควรปรับปรุงเพราะในแบบที่เป็นอยู่นายกมีอำนาจน้อยไป ทำให้งานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

1.2 การถอดถอนตำแหน่งบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครไม่ดำเนินการตามนโยบายที่สัญญาไว้ก็ควรให้ประชาชนถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ได้ในเรื่องนี้ นายกเทศมนตรีร้อยละ 50.00 และปลัดเทศบาลร้อยละ 73.77 เห็นด้วยว่าควรถอดถอนได้ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารอย่างแท้จริง อีกร้อยละ 45.44 ของนายกเทศมนตรีและร้อยละ 24.59 ของปลัดเทศบาลไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าประชาชนอาจถูกยู่ทำให้เกิดความวุ่นวาย การที่นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลบางส่วนไม่เห็นด้วย แสดงว่าขาดการวิเคราะห์ผลงานตามข้อเท็จจริง ซึ่งควรจะสนับสนุนการทำตามนโยบาย และควรพิจารณาตนเองในกรณีที่ไม่ได้ทำตามนโยบายที่เคยให้สัญญาไว้

### 1.3 อำนาจของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีร้อยละ 75.00 และปลัดเทศบาลร้อยละ 50.82 มีความเห็นว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานน้อยเกินไป อำนาจที่ได้รับยังไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ได้เต็มที่ ดังนั้น นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลจึงไม่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีเป็นเพียงประมุขของท้องถิ่นโดยอำนาจต่าง ๆ เป็นของเทศบาล (นายกเทศมนตรีร้อยละ 65.91 และปลัดเทศบาลร้อยละ 72.13) และนายกเทศมนตรีร้อยละ 45.45 ยังยืนยันที่ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจอย่างแท้จริงได้แสดงความเห็นว่าควรให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจอุปสภา แต่ปลัดเทศบาลไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ร้อยละ 59.02 เพราะเกรงจะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว แสดงว่านายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารต้องการอำนาจเต็มที่เพื่อความคล่องตัวของงานขณะที่ปลัดเทศบาลมีความเห็นว่าการให้อำนาจเต็มที่จะขาด่วงคุ้ย

### 1.4 บทบาทของสภาเทศบาล

นายกเทศมนตรี ร้อยละ 59.09 และปลัดเทศบาลร้อยละ 60.66 สอมรับว่าสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญ และมีความเห็นว่าการที่สภาเทศบาลมีอำนาจมากเกินไปทำให้เสถียรภาพ



ของคณะเทศมนตรีไม่มั่นคง ความเห็นในเรื่องนี้ขัดแย้งกับความเห็นว่าปัจจุบันสภาเทศบาลมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลร้อยละ 50.00 และ 62.30 ไม่เห็นด้วย แสดงถึงความไม่แน่ใจสภาเทศบาลมีอำนาจมากเกินไป แต่ความเห็นในกรณีหลังนี้ก็มิได้แย้งในเรื่องบทบาทที่สภาเทศบาลสามารถทำให้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีไม่มั่นคงได้ และถ้าพิจารณาต่อไปจะเห็นว่าข้อมูลสนับสนุนในเรื่องบทบาทของสภาเทศบาลอีก ได้แก่ การที่นายกเทศมนตรี ร้อยละ 52.27 และปลัดเทศบาล ร้อยละ 49.18 เห็นว่า สภาเทศบาลก้าวล่วงงานฝ่ายบริหารจนเกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารและร้อยละ 50.00 ของนายกเทศมนตรีร้อยละ 62.30 ของปลัดเทศบาลเห็นด้วยว่า ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับ สภาเทศบาลทำให้การบริหารงานโดยฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ

#### 1.5 อุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล

ร้อยละ 65.91 ของนายกเทศมนตรี และร้อยละ 50.82 ของปลัดเทศบาลไม่เห็นด้วยเรื่องโครงสร้างเทศบาลปัจจุบัน ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ และได้เสนอว่าปัจจัยอื่นที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพอันได้แก่ นโยบาย ตัวบุคคล งบประมาณ และอำนาจของนายกเทศมนตรี ความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล ข้อมูลที่สนับสนุนในเรื่องนี้ได้แก่ ความเห็นส่วนใหญ่ของนายกเทศมนตรี (ร้อยละ 75.00) และปลัดเทศบาล (ร้อยละ 50.82) เรื่องนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานน้อยเกินไป และนายกเทศมนตรีร้อยละ 45.45 ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นต้นว่ามีอำนาจขบสภา เมื่อถามถึงลำดับความสำคัญของปัญหาที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล พบว่าปัญหาที่นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลให้ความสำคัญมากที่สุดคือ เรื่องการเงิน ปัญหารองลงมาคือ คุณภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล การขาดแคลนผู้มีความสามารถ

ในเรื่องการบริหารงานบุคคล นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อกท.เทศบาล มีอำนาจน้อยเกินไปที่จะพิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษวินัยพนักงานเทศบาล และการการควบคุมตัวบุคคลของกระทรวงมหาดไทย ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ



ในเรื่องการขาดแคลนผู้มีความสามารถ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ในกรณีที่ชุมชนเจริญเติบโตขึ้นทำให้เกิดปัญหามากมาย ซึ่งเทศบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากขาดนักบริหารที่มีความรู้อย่างแท้จริงในปัญหาเหล่านั้น

#### 1.6 แนวโน้มในการปรับปรุงโครงสร้างเทศบาล

จากการศึกษาความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลพบว่า ไม่มีความประสงค์จะปรับปรุงหลักการที่ใช้อยู่ มีเพียงบางเรื่องที่ต้องการเปลี่ยนแปลง

ในเรื่องนิกการเมืองควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย และควบคุมนโยบายการบริหารงานท้องถิ่นมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ของนายกเทศมนตรีร้อยละ 72.73 และปลัดเทศบาลร้อยละ 95.08 เห็นด้วย

ในเรื่องการกำหนดให้ตำแหน่งปลัดเทศบาลมีวาระเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ทั้งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเห็นว่า ไม่เกิดผลดี (นายกเทศมนตรี ร้อยละ 68.18 และปลัดเทศบาลร้อยละ 65.57) หมายความว่าลักษณะเดิมที่ใช้อยู่คือ ปลัดเทศบาลเป็นพนักงานประจำเหมาะสมแล้ว เพราะการกำหนดวาระทำให้ต้องเปลี่ยนผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีผลให้ขาดผู้มีความชำนาญและผู้ปฏิบัติหน้าที่จะขาดกำลังใจ

ส่วนในเรื่องการกำหนดวาระของสภาเทศบาลครั้งละ 5 ปี ตามรูปแบบปัจจุบัน นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ร้อยละ 84.00 มีความเห็นชอบว่า เหมาะสมดีแล้ว เพราะระยะเวลาที่เพียงพอในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายเพื่อพิสูจน์การทำงานได้ แต่ปลัดเทศบาลเพียงร้อยละ 40.98 ที่เห็นว่าดีแล้ว อีกร้อยละ 50.82 (ซึ่งมากกว่า) เห็นว่าระยะเวลา 5 ปี นานเกินไปควรลดเวลาลงเช่น ลดเหลือ 4 ปี เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเกรงว่าการอยู่นานจะเกิดการสะสมอำนาจซึ่งเกิดผลเสียในการปฏิบัติงานมากกว่าผลดี

ในเรื่องการจัดโครงสร้างในการจัดองค์การ ของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามสภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น ร้อยละ 79.55 ของนายกเทศมนตรีและร้อยละ 68.85 ของปลัดเทศบาล มีแนวโน้มที่ต้องการให้มีการปรับปรุงให้เป็นไปตามนี้ เพื่อประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีสภาพไม่เหมือนกันและการบริหารงานจะได้คล่องตัวและยืดหยุ่นขึ้น

แนวโน้มเรื่องการนำระบบผู้จัดการซึ่งเป็นนักบริหารอาชีพมาใช้กับงานบริหารท้องถิ่น

(ขณะนี้เมืองพิททากำลังใช้กำลัง) ยังมีความลังเลไม่แน่ใจในระบบผู้จัดการ ซึ่งนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ร้อยละ 65.91 ไม่เห็นด้วย เรื่องการบริหารงานในระดับท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ของนักบริหารอาชีพมากกว่านักการเมือง ซึ่งอาจจะสืบเนื่องจากความรู้สึกว่ามีผลกระทบต่อบทบาทของนายกเทศมนตรีก็เป็นได้ เหตุผลที่น่าพิจารณาคือ นักบริหารอาชีพไม่เข้าใจความต้องการของท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีก็เป็นได้ เหตุผลที่น่าพิจารณาคือ นักบริหารอาชีพไม่เข้าใจความต้องการของท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีบางส่วนเห็นว่าการใช้ระบบนักบริหารอาชีพไม่ใช่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนปลัดเทศบาลร้อยละ 59.02 ที่เห็นควรให้นักบริหารอาชีพมาบริหารงานในระดับท้องถิ่นโดยมีเหตุผลว่า นักบริหารอาชีพมีประสบการณ์ และหลักบริหารในระดับท้องถิ่นโดยมีเหตุผลว่า นักบริหารอาชีพมีประสบการณ์ และหลักการบริหาร ความรู้ดีกว่านักการเมือง นักการเมืองเห็นแก่ประโยชน์มากกว่าหน้าที่ และเข้ามาชั่วคราวไม่ต่อเนื่อง

เพื่อพิจารณาความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ระบบผู้จัดการพบว่ายังมีแนวโน้มที่ไม่ยอมรับ นายกเทศมนตรีร้อยละ 54.55 และปลัดเทศบาลร้อยละ 49.18 ไม่เห็นด้วยที่จะนำระบบผู้จัดการที่ใช้กับเมืองพิททามาใช้กับเทศบาลที่กำลังพัฒนา และนายกเทศมนตรีร้อยละ 43.18 เห็นว่า ระบบผู้จัดการจะลดบทบาทนายกเทศมนตรีลงซึ่งเป็นอุปสรรค ในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ส่วนปลัดเทศบาลร้อยละ 45.90 เห็นว่าระบบผู้จัดการไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี หากจะนำระบบผู้จัดการมาใช้ก็จะพบว่ามียุโรปสรรคในแง่ที่ผู้มีความสามารถไม่ประสงค์มาทำงานค่าตอบแทนน้อย ระยะเวลาทำงานไม่มั่นคง

2. จากสมมติฐานที่ 2 จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าไคสแคว์ ( $X^2$ ) ทดสอบความแตกต่างระหว่างความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลในเรื่องโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล จึงสรุปได้ว่าผลการวิเคราะห์ข้อมูลขัดแย้งกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ และมีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธสมมติฐาน หมายความว่านายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลมีแนวโน้มของความคิดเห็นในเรื่องรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงสร้างเทศบาลที่ใช้อุปสรรคจะเป็น และอุปสรรคของการบริหารงานเทศบาลไปในทิศทางเดียวกันแทบทั้งสิ้น ตามที่ได้อภิปรายในข้อ 1 แล้ว ในกรณีที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญก็ยังคงพบว่าแนวโน้มของความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ในหลายเรื่องแตกต่างกันเพียงระดับมากน้อยเท่านั้น เช่น

เรื่องการควบคุมตัวบุคคลของกระทรวงมหาดไทย การมีดุลย์อำนาจระหว่างสภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานน้อยเกินไป ซึ่งเรื่องต่าง ๆ นี้ นายกเทศมนตรีเห็นด้วยมากกว่าปลัดเทศบาล ส่วนเรื่องการให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง ถ้าไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ บทบาทของการเมืองทำให้การบริหารงานเทศบาลไร้ประสิทธิภาพ และไม่บรรลุตามเป้าหมาย ปลัดเทศบาลเห็นด้วยมากกว่านายกเทศมนตรี

เรื่องความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจนมี 3 เรื่อง ได้แก่

2.1 การกำหนดให้สภาเทศบาลมีวาระการทำงานครั้งละ 5 ปี นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

2.2 การบริหารงานระดับท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ของนักบริหารอาชีพมากกว่า นักการเมืองปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

2.3 ระบบผู้จัดการจะลดบทบาทนายกเทศมนตรีลง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

3. จากสมมติฐานที่ 3 ว่ามีความแตกต่างกันในความคิดเห็นระหว่างนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองกับเทศบาลตำบล และมีความแตกต่างในความคิดเห็นระหว่างปลัดเทศบาลเมืองกับปลัดเทศบาลตำบล จากการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีเมืองกับนายกเทศมนตรีตำบล ไม่มีความแตกต่างกันเลย สำหรับปลัดเทศบาลเมืองกับปลัดเทศบาลตำบลก็ไม่มีความแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ จึงสรุปได้ว่า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลขัดแย้งกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ และมีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธ

ข้อเสนอแนะการวิจัยมี 3 ประการ

1. ในด้านโครงสร้าง ในสภาพความเป็นจริง รูปแบบการปกครองแห่งหนึ่งอาจจะเหมาะสมกับชุมชนแห่งหนึ่ง แต่อาจจะไม่เหมาะสมในชุมชนอื่น ๆ ก็ได้ทั้งนี้เพราะสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน เช่น ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ (city) ควรจะมีการจัดรูปการปกครอง ในระบบนายกเทศมนตรีและแบบมีอำนาจมาก ส่วนระบบผู้จัดการกับสภาเทศบาลก็เช่นกัน โครงสร้างของระบบเหมาะสมที่จะใช้กับเมืองขนาดกลางที่กำลังเจริญเติบโต ส่วนระบบนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจน้อย และระบบคณะกรรมการมาก็เช่นกัน

โครงสร้างของระบบก็ได้เน้นถึงการนำไปใช้ในเมืองขนาดเล็กที่มีความขัดแย้งทางการเมือง และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบคณะกรรมการจะเน้นผู้บริหารที่มีความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งจะเห็นจาก โครงสร้างของระบบที่ให้กรรมการแต่ละคนรับผิดชอบงานเฉพาะอย่างโดยไม่เกี่ยวข้องกัน จาก เหตุผลดังกล่าวทั้งหมดจะเห็นได้ว่าระบบเทศบาลของเรามีการจัดโครงสร้างของเทศบาลเหมือนกันหมดทุกระดับไม่ว่าเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล จะมีความแตกต่างกันเล็กน้อยก็ เฉพาะจำนวนสมาชิกของคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ และ โดยเฉพาะการควบคุมจากกระทรวงมหาดไทยจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก จึงทำให้เทศบาลแต่ละ ระดับไม่พัฒนาเท่าที่ควร

2. ในด้านการควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันยังมีมากจึงทำให้การปกครอง ท้องถิ่นในรูปเทศบาลไม่สามารถพัฒนาตนเองได้เท่าที่ควร แต่จากการสำรวจ และ ประเมินเจตคติ ของข้าราชการฝ่ายปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับที่จะให้เทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นใน ระดับอื่นมีอำนาจในการบริหาร และการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ทางที่เป็นไปได้ทางเดียว คือ การที่จะตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบต่อ การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาโดยมี ลักษณะเป็นผู้เล็งงมิใช้ควบคุม

3. ให้การฝึกอบรมข้าราชการท้องถิ่น เพื่อทำให้เขามีเจตคติที่ดีต่อองค์การและเป็น การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของเขาให้ทันกับปัญหาในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างขวัญ และ กำลังใจด้วย

ในปี พ.ศ. 2524 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย<sup>๑๑</sup> ได้รายงานผลการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล โดยการสำรวจทัศนคติของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาล ซึ่งเป็นการสำรวจในขอบข่ายทั่วประเทศ ซึ่งขณะนั้นมี เทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 118 แห่ง (ปัจจุบัน 131 แห่ง) การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามจัดส่งแบบสอบถามจำนวน 236 ชุด ได้รับคืนจำนวน 208 ชุด คิดเป็นร้อยละ 81.68 (ผู้ตอบเป็น

<sup>๑๑</sup> สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง, รายงานผลการวิจัยการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2524

นายกเทศมนตรี 105 คน เป็นปลัดเทศบาล 103 คน)

การวิจัยครั้งนี้ แยกทัศนะไว้ 3 ทัศนะ คือ

1. ทัศนะต่อองค์การเทศบาล
2. ทัศนะต่อการบริหารงานภายในเทศบาล
3. ทัศนะต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ผลการวิจัยพบว่า ทัศนะต่อองค์การเทศบาล

1) ส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้เทศบาลน้อยเกินไป จากการสำรวจทัศนะต่อการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นหรือเทศบาล นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าส่วนกลางหรือรัฐบาลยังกระจายอำนาจให้น้อยเกินไป (ร้อยละ 58.7 จำนวน 122 คน) สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เทศบาลมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารบุคคลที่มากขึ้น และควรให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายต่าง ๆ สูงขึ้นด้วย

ส่วนภาระหน้าที่ที่ต้องจัดทำ และอาจจัดทำขึ้นนั้น ครึ่งต่อครึ่งเห็นว่าเหมาะสมแล้วกับยังไม่เหมาะสม ฝ่ายที่เห็นว่าเหมาะสมคิดว่าปริมาณ และขอบเขตของหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นกว้างขวาง และมากพออยู่แล้ว ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าไม่เหมาะสมก็เพราะเทศบาลไม่สามารถจัดทำกิจการสาธารณูปโภคบางอย่างที่จำเป็น และสำคัญต่อท้องถิ่นได้ เช่น เรื่องไฟฟ้า ประปา และตำรวจเทศกิจ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุให้เป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาล

2) เกี่ยวกับรูปแบบของเทศบาล ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบสภาและคณะเทศมนตรีที่อยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เหมาะสม ถึงร้อยละ 57.2 (119 คน) ผู้ตอบเห็นว่าเหมาะสมจำนวนร้อยละ 38.5 (80 คน)

ผู้ตอบว่าไม่เหมาะสมให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา ทำให้การปฏิบัติงานติดขัด อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพมีการแก่งแย่งที่จะเป็นนายกเทศมนตรีตลอดเวลา คณะเทศมนตรีมีเสถียรภาพไม่มั่นคง สมาชิกสภาหวังผลประโยชน์เกินควรอีกประการหนึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ซึ่งความเห็นเรื่องนี้ทั้งนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลต่างมีความเห็นและจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ขณะเดียวกันก็ได้เสนอให้เปลี่ยนมาเป็นแบบ

เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในจำนวนที่สูงมากพอ ๆ กันด้วย (นายกเทศมนตรี ร้อยละ 48.1 จำนวน 64 คน ปลัดเทศบาล ร้อยละ 42.1 จำนวน 56 คน รวมผู้เสนอให้เปลี่ยนแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงถึงร้อยละ 90.2 (120 คน) จากจำนวนผู้ตอบทั้งสิ้น 133 คน ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่นมีความเป็นอิสระต่อกันสูงขึ้น

สำหรับผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมแล้วตามรูปแบบเดิมที่ใช้อยู่นี้ ให้เหตุผลว่าถือว่าเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ มีคุณภาพในการบริหารงาน

3) ต่อทศนะเรื่องการแบ่งระดับชั้นของเทศบาลออกเป็นตำบล เมืองและนคร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขณะนี้เหมาะสมหรือไม่ ปรากฏว่ามีผู้ตอบว่าไม่เหมาะสมร้อยละ 65.4 จำนวน 136 คน เหตุผลเพราะเป็นการแบ่งแยกฐานะสร้าง ความเหลื่อมล้ำในฐานะ และศักดิ์ศรีของเทศบาลด้วยกันขณะเดียวกัน หลักการของการจัดชั้นดังกล่าวก็ไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการได้ ในข้อเท็จจริงกลับมีเทศบาลตำบลหลายแห่ง ที่ใหญ่กว่าเทศบาลเมืองแต่ฐานะเป็นเพียงแค่ เทศบาลตำบลเท่านั้น จึงควรตัดคำว่าตำบล เมือง และนครออก และขอให้กำหนดรายได้เป็นตัวชี้

ส่วนผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมมีจำนวน 59 คน (ร้อยละ 28.4) โดยให้เหตุผลว่าให้เป็นไปตามสภาพแท้จริงของท้องถิ่นเป็นไปตามความเจริญ และจำนวนพลเมืองรวมทั้งรายได้ ความเห็นของบุคคลกลุ่มหลังนี้ มีลักษณะคล้ายตามกฎระเบียบที่วางไว้ คือ ยึดหลักจำนวนความหนาแน่นของราษฎรในท้องที่เป็นอยู่นั้นกับรายได้ของท้องถิ่น

สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ ได้มีผู้เสนอไว้สองสามวิธี แต่วิธีที่มีผู้เสนอมากที่สุดคือ การตัดชื่อตำบล เมือง และนครออก โดยเรียกชื่อเทศบาลเหมือนกันหมด ต่อท้ายด้วยชื่อของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยสมบูรณ์ โดยมีผู้เสนอจำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 62.5 ข้อเสนออันดับรองลงมาได้เสนอให้กำหนดรายได้และพื้นที่มาตรฐานเดียวกันจำนวน 27.6 % (31 คน) และข้อเสนอให้กำหนดเป็นชั้นคือ เทศบาลชั้น 1 รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป ชั้น 2 รายได้ 10 - 20 ล้านบาท ชั้น 3 รายได้ 5 - 10 ล้านบาท ชั้น 4 รายได้ 5 ล้านบาทลงมา มีจำนวน 9.8 % (11 คน) เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาเรื่องระดับชั้นของเทศบาลนี้ มีส่วนพัวพันใกล้ชิดกับเรื่องชื่อของเทศบาลว่าเป็นตำบล เมือง นครอยู่มาก และเรื่องชื่อนี้เองก็กลายเป็นปัญหาเรื่องเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของบุคคลในสังคมนั้น ๆ ด้วย ระหว่างฝ่ายนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลที่ได้แสดงความคิดเห็นมา

ปรากฏว่า ฝ่ายปลัดเทศบาลสนใจ และให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้มากกว่าฝ่ายนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นเสียอีก

4) ความเป็นอิสระของเทศบาล เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ส่งเสริมความเป็นอิสระของเทศบาลหรือไม่เพียงใด ความเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล ปรากฏว่ามีความเห็นก้ำกึ่งระหว่างฝ่ายที่เห็นว่ามีกับไม่มีความเป็นอิสระ และในจำนวนนี้ก้ำกึ่งกันในกลุ่มนายกเทศมนตรี และกลุ่มปลัดเทศบาลเองก็มีลักษณะก้ำกึ่งภายในอีก (ผู้ตอบ 206 คน ตอบว่าไม่ส่งเสริมความเป็นอิสระเลขกับไม่ส่งเสริมเท่าใดนัก รวมจำนวน 100 คน (48.6%) ตอบว่าส่งเสริมอยู่พอควรกับส่งเสริมมาก จำนวน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 51.4) ดังนั้นต่อปัญหาเรื่องนี้จึงไม่สามารถสรุปลงความเห็นว่ามีความโน้มเอียงไปในทางใดมากกว่ากัน สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าไม่มีความเป็นอิสระนั้น เหตุผลและด้านที่มองดูเทศบาลก็เป็นเรื่องการขาดความอิสระในด้านการเงิน และด้านบุคคลหรือการบริหารบุคคลเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

2. ทิศนะต่อการบริหารงานภายในเทศบาล จากการสอบถามถึงด้านต่าง ๆ ของปัญหาการบริหารในเทศบาล ปรากฏว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าเทศบาลมีปัญหาด้านคน เงิน วัสดุ และการวางแผนตามลำดับ มีส่วนน้อยที่เห็นว่าเทศบาลมีปัญหาด้านการประสานงาน ควบคุมติดตามงานและมนุษยสัมพันธ์

2.1 ในด้านคนที่เห็นเป็นปัญหาอันดับแรก ๆ นั้นส่วนมากมองลักษณะปัญหาไปในทางขาดคนหรืออัตรากำลังขณะเดียวกันด้านคุณภาพและคุณสมบัติของตนก็ถูกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญด้วย

2.2 สำหรับปัญหาด้านการเงิน มีแสดงความคิดเห็นมากที่สุดคือเทศบาลขาดเงินหรือมีรายได้น้อย มีรายไม่สอดคล้องกับรายจ่ายหรือภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

ทั้งเรื่องคนและเรื่องเงินนี้ ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีข้อเสนอแนะว่าส่วนกลางควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลมากขึ้น ควรแก้ไขระบบและอัตราภาษีโดยแบ่งรายได้ต่าง ๆ ให้เป็นธรรมแก่เทศบาลมากขึ้น และก็ควรโยกย้ายหรือโอนหรือลงโทษผู้ทุจริต หรือกระทำผิดต่าง ๆ ไปที่อื่น

2.3 สำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับประจำผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์กันดี เพราะต่างฝ่ายต่างเข้าใจในหน้าที่ซึ่งกันและกันระเบียบวินัยของการ



ทำงานมีการ มีการปรึกษาหารือ และปรับตัวเข้าหากัน ฯลฯ สำหรับส่วนน้อยที่เห็นว่าขัดแย้ง จากความคิดไม่ตรงกัน ละเมิดหรือก้าวก้ำก้ำสาขางาน สาขการบังคับบัญชาถือตัว และความเห็น ของตัวเป็นส่วนใหญ่ในการทำงาน รวมทั้งหย่อนความรับผิดชอบในหน้าที่

2.4 ทิศนะต่อประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายหรือแผนกต่าง ๆ ในเทศบาลนั้น ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในเทศบาลคือ สำนักปลัด รองลงมาได้แก่ ฝ่ายช่างและคลังตามลำดับ ทั้งสามฝ่ายนี้โดยข้อเท็จจริงเป็นฝ่ายที่สำคัญ และใกล้ชิดกับผู้บริหาร เทศบาลมากที่สุด ดังนั้นความโน้มเอียงที่จะมองเห็นว่ามีประสิทธิภาพจึงมีอยู่สูง ส่วนฝ่ายหรือแผนก ที่เห็นว่ามีประสิทธิภาพน้อยที่สุดได้แก่ สาธารณสุขซึ่งเป็นฝ่ายให้บริการประชาชนด้านเดียวและไม่มี ผลประโยชน์ภายในที่น่าสนใจ

ในด้านการปรับปรุงแก้ไข ฝ่ายสาธารณสุขก็ได้รับการเสนอว่าจะต้องมีการปรับปรุงเป็น อันดับแรก ในอันดับรอง ๆ ลงมาได้แก่ ฝ่ายช่าง คลัง และศึกษาส่วนเรื่องที่ต้องปรับปรุง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาบุคลากร ทั้งในแง่ที่ขาดคนที่มีความรู้ รวมทั้งเรื่องวินัย ความรับผิดชอบ และจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงานอยู่บ้าง แต่เป็นข้อเสนอ สำหรับแผนกคลังโดยเฉพาะฝ่ายเดียว

2.5 ด้านการฝึกอบรม ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่า การฝึกอบรมมีความจำเป็นมากต่อ เทศบาล สิ่งที่ต้องการเพิ่มพูนความรู้จากการฝึกอบรม คือ เรื่องการบริหารงานบุคคล กฎระเบียบ ใหม่ ๆ และเรื่องการวางแผน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่าจะสอบถามถึงปัญหาเรื่องใด ของการบริหารงานเทศบาล ทั้งนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มักจะให้คำตอบหรือชี้เหตุแห่งปัญหาไปยังด้านครและ เงินแทบทั้งหมด การมองคนและเงินว่าเป็นเหตุแห่งปัญหานั้น อาจสะท้อนความจริงได้อย่างน้อย สองด้าน ด้านหนึ่งคือ ปัญหาการขาดปัจจัยด้านคน และเงิน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร ตามหลักบริหารทั่วไป สามารถมองว่าเป็นเรื่องหรือปัญหาธรรมดาเพราะที่ไหน ๆ ก็ขาดปัจจัยใน สองเรื่องนี้ แต่อีกด้านหนึ่ง อาจมองว่าเป็นปัญหาที่หนักหน่วง และรุนแรงสำหรับเทศบาลที่มีความด้อย ในสถานภาพ และอำนาจ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยหรือส่วนราชการบริหารอื่น ถ้าหากความด้อยใน สถานภาพ และอำนาจนี้เป็นจริง และเป็นเรื่องหลักแล้ว โอกาสที่เทศบาลจะแก้ไขปัจจัยพื้น

ฐานสองประการดังกล่าวข้างต้น ส่อมจะมีอยู่ค่อนข้างน้อย และเป็นไปได้ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ จากโครงสร้างทางสถาณภาพ และอำนาจยังไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากระบบการรวมศูนย์ของอำนาจส่วนกลางนั่นเอง

3. ทิศนะต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ตามกฎระเบียบที่วางไว้เกี่ยวกับการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกนั้น ถ้าเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทย เทศบาลจะต้องติดต่อมายังอำเภอ จังหวัด หรือกรมการปกครองแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นหน่วยราชการอื่น เทศบาลก็สามารถติดต่อได้เอง หรือผ่านกระทรวงมหาดไทยให้ช่วยเป็นตัวกลางในการติดต่ออีกที ต่อทศนะเรื่องการใช้เวลาในการติดต่อว่าเร็วหรือช้าในระดับใดนั้น ปรากฏว่าผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าเรื่องส่วนมากช้า หรือค่อนข้างช้ามาก และหน่วยงานที่ล่าช้าเป็นอันดับหนึ่งได้แก่กรมการปกครอง และรองลงมาคือจังหวัด สาเหตุที่ช้าส่วนใหญ่ตอบว่า เป็นเพราะลักษณะงานที่ต้องช้า ต้องรอคอยงบประมาณ และขั้นตอนการทำงานอีกมาก ความเห็นในการแก้ไขปัญหาลักษณะส่วนใหญ่เห็นว่า จะต้องลดขั้นตอนในการทำงานลง ซึ่งรวมทั้งขั้นตอนการบังคับบัญชาด้วย ควรมีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น ควรแก้ไขระเบียบบางอย่าง และควรพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถ และความรับผิดชอบสูงขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากจากส่วนใหญ่เห็นว่าบุคคลที่เทศบาลติดต่อไม่ว่าจะเป็นจังหวัด หรือส่วนกลางมีความรับผิดชอบต่อการงานพอสมควร ดังนั้น ปัญหาความล่าช้า จึงน่าจะเป็นเรื่องของระบบกลไกมากกว่าตัวบุคคลที่ไม่รับผิดชอบ

ในปี 2520 จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์<sup>๑๐</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลในหัวข้อเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบถึงกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอยและเทศบาลหนองแค โดยใช้แบบสอบถามนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภา

<sup>๑๐</sup> จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาการเปรียบเทียบถึงกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520)

เทศบาลทั้งสามแห่ง จำนวน 42 ชุด ได้รับแบบสอบถามคืนมาทั้งสิ้นจำนวน 37 ชุด แยกเป็น เทศบาลเมืองสระบุรี จำนวน 13 ชุด เทศบาลตำบลแก่งคอย จำนวน 12 ชุด และเทศบาลตำบลหนองแค จำนวน 12 ชุด และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งจากส่วนกลาง คือ กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และส่วนภูมิภาค คือสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระบุรีและพนักงานเทศบาลทั้งสามแห่ง

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลของทั้งสามแห่งนี้ ความขัดแย้งจะมีมาตั้งแต่เริ่มต้นด้วยการที่สมาชิกสภาเทศบาลแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อแย่งชิงในการที่จะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร พวกที่ไม่ได้เป็นคณะเทศมนตรีก็จะมีการรวมตัวกันเป็นฝ่ายค้าน พยายามที่จะโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งที่รุนแรงที่สุดในแต่ละเทศบาลนั้น จะพบได้ในขณะมีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสจะยุบสภาเทศบาลโดยตรงได้เลย สาเหตุสำคัญแห่งการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลทั้ง 3 แห่งนี้ สืบเนื่องมาจากการช่วงชิงอำนาจที่จะให้ได้มาซึ่งการเป็นผู้นำทางด้านการบริหารคือ การที่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีอาชีพเป็นพ่อค้า นักธุรกิจและเจ้าของกิจการต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 89.08 ซึ่งการเป็นผู้นำทางการบริหารนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจให้หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน การจ้าง การบริหารงานบุคคล การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของเทศบาลให้กับประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นการเสริมสร้างคะแนนนิยมให้กับตัวเองอีกโสดหนึ่ง ดังนั้นการเข้ามาบริหารเทศบาลของบุคคลเหล่านี้ จึงเป็นการดึงเอาเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนที่ตนเป็นเจ้าของอยู่ หรือกิจการที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับอำนาจเหล่านี้มีการรวมตัวกันเพื่อโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา และสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่กฎหมายให้อำนาจให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนเทศมนตรีได้ง่ายเกินไป กล่าวคือตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีด้วย การที่สภาเทศบาลเพียงแต่ ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น คณะเทศมนตรีก็ต้องออกจากตำแหน่งไปโดยที่คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจหรือโอกาสที่จะยุบสภาเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เป็นผู้ตัดสินใจว่า คณะเทศมนตรีชุดนี้เหมาะสมที่จะ



บริหารงานต่อไปหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักการแห่งการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จากการวิจัยพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจสภาเทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรีมาก คิดเป็นร้อยละ 69.45 และเห็นว่าการใช้อำนาจนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 45 (2) ส่วนใหญ่ เป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรม คิดเป็นร้อยละ 54.81 และเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกเทศบาลได้มีการเข้าไปก้าวก้าสการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี คิดเป็นร้อยละ 32.22 อันเป็นการแสดงให้เห็นแล้วว่า การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมีความขัดแย้งกันอยู่

นอกจากนี้จะพบว่า การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีในบางครั้ง สามารถมีอำนาจเหนือสภาเทศบาลอยู่ ทั้งนี้สืบเนื่องจากการขาดความรู้ และความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลเอง คิดเป็นร้อยละ 41.90 ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมคณะเทศมนตรีได้

การแก้ไขของผู้วิจัย คือจัดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันนี้ใหม่ เพราะในช่วงเวลา 40 ปี ที่ผ่านมาไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล แต่ประการใดเลย ทั้งนี้โดยที่โครงสร้างของเทศบาลไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจากระดับประเทศแต่ประการใด ควรที่จะยึดถือถึงสภาพของความเหมาะสมในท้องถิ่นเป็นสำคัญ คือ อาจเป็นไปในรูปของแบบผู้ว่าราชการ แบบคณะกรรมการ หรือแบบเลือกตั้ง ผู้บริหารโดยตรงก็ได้

ในปี พ.ศ. 2520 สมเจตน์ พันธุ์โฆษิต<sup>100</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลโดยทำการวิจัยถึงสาเหตุ และลักษณะความขัดแย้งใน

---

<sup>100</sup> สมเจตน์ พันธุ์โฆษิต, "ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520

การบริหารงานเทศบาลได้ใช้นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลทั่วประเทศเป็นประชากรวิจัยโดยใช้แบบทดสอบบุคลิกภาพการบริหารของศาสตราจารย์ William J. Reddin จำนวน 64 ข้อ ซึ่งทางวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครองได้แปลถ่ายทอดเป็นภาษาไทยใช้วัดบุคลิกภาพหลัก 8 ประการ คือ ผู้หลักหน้ ผู้นิยมอำนาจ ผู้เคร่งระเบียบ นักบุญ นักประนีประนอม นักเผด็จการมีศิลป์ นักพัฒนา และนักบริหาร โดยวิธีการจัดส่งแบบทดสอบทางไปรษณีย์ ได้รับแบบทดสอบกลับคืนจากนายกเทศมนตรี จำนวน 69 ฉบับ และจากปลัดเทศบาลจำนวน 85 ฉบับ

จากการสำรวจวรรณกรรม และบทวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งศึกษาประวัติความเป็นมา และโครงสร้างของเทศบาลพบว่า ส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล และอีกส่วนหนึ่ง เกิดจากความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล เนื่องจากในส่วนแรกมีผู้ให้ความสนใจศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว การวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาในส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาล

ผลการทดสอบตามแบบทดสอบชี้ให้เห็นว่า บุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีมีลักษณะเด่นแบบ "ผู้นิยมอำนาจ" ส่วนปลัดเทศบาลมีลักษณะเด่นแบบ "ผู้เคร่งระเบียบ" หลังจากศึกษาพิจารณาตามลักษณะตัวแปรประเภทต่าง ๆ เช่น อายุ อาชีพเดิม และระดับการศึกษาแล้วพบว่า ลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นลักษณะเด่นของผู้บริหารเทศบาล การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดจากบุคลิกภาพทางการบริหารที่ต่างกัน พบว่าความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาลมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันในการบริหารงาน เนื่องจากความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพเป็นแบบ "ลบ - ลบ" ซึ่งเป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายที่สุดเมื่อวิเคราะห์บุคลิกภาพการบริหารของผู้บริหารเทศบาลโดยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ทางบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลในแต่ละเทศบาลแล้ว พบว่า การบริหารของเทศบาลส่วนมากเป็นแบบ "แบ่งแยก" ทำให้เกิดความระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้ต้องยึดระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความผิดพลาดอันอาจจะถูกโจมตีจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นความขัดแย้งทางการบริหารที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางบุคลิกภาพ

ในปี พ.ศ. 2524 สมพงษ์ บุญประคิม<sup>101</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาระดับความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เปรียบเทียบความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลระหว่างข้าราชการกับประชาชน และเปรียบเทียบความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ โดยพิจารณาเปรียบเทียบตามเพศ การศึกษา อายุ และรายได้

การดำเนินการวิจัยได้สร้างแบบสอบถาม เพื่อวัดความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ในประเด็นที่เกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง ความสนใจ และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง ความรู้สึกในหน้าที่พลเมือง และความรู้สึกไม่ไว้วางใจทางการเมือง โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 58 ข้อ ซึ่งได้รับการตรวจสอบจนเป็นเครื่องมือวัดที่เชื่อถือได้

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ ข้าราชการ และประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2523 โดยทำการเลือกข้าราชการไว้ 180 คน และประชาชนจำนวน 320 คน ด้วยวิธีการเลือกแบบโควตา (quota sampling) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการทางสถิติหลายประเภท เช่น การแจกแจงความถี่ แบบร้อยละ ค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความแปรปรวนสถิติแบบ T - Test การวิเคราะห์ความแปรปรวน และการวิเคราะห์การจำแนกหมู่ (multiple classification analysis)

---

<sup>101</sup> สมพงษ์ บุญประคิม "ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524

ผลการวิจัยพบว่า

1. ข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ต่างมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของคะแนนในทุกแง่ทุกมุมแล้ว พบว่าข้าราชการมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นสูงกว่าประชาชนเล็กน้อย
2. ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลของข้าราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
3. เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของข้าราชการ และประชาชน โดยจำแนกตามระดับการศึกษา เพศ อายุ และรายได้ พบว่ามีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ในปี พ.ศ. 2529 - 2530 ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว<sup>102</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะเชิงเทรา ซึ่งเข้าศึกษา ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 29 ได้ทำการวิจัยเรื่องความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงความสำคัญทางการเมือง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดอยุธยา โดยมุ่งศึกษาจากผู้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2529 (ในปี 2528 จำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 32,053 คน ไปใช้สิทธิ 13,669 คน) ได้จัดส่งแบบสอบถามทั้งหมด 400 ชุด ได้รับแบบสอบถามตอบสมบูรณ์ และใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยจำนวน 395 ชุด คิดเป็นร้อยละ 98.75 ของประชาชนที่สุ่มตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา มีความสำคัญทางการเมือง และการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อย สาเหตุเนื่องมาจาก

---

<sup>102</sup> ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว, ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา, วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2529 - 2530

1. ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลค่อนข้างน้อย
2. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาล เป็นแบบผู้สังเกตการณ์วงนอกมากกว่าจะเป็นกระทำทางการเมือง

นอกจากนี้ ในการศึกษายังได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล อันได้แก่

1. การขาดอุดมการณ์การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น โดยมุ่งหวังเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้องมากกว่า ส่วนรวมหรือท้องถิ่น
2. ปัญหาการขัดแย้งภายในองค์การระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานประจำ
3. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของเทศบาล อันเนื่องมาจากสมรรถภาพ และคุณภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ
4. ปัญหาในด้านการคลังส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

โดยสรุป

ผลงานวิจัยในอดีตที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมดนี้ จะช่วยทำให้ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้ชัดเจน ถูกต้อง ชยาสหรือสานต่อผลการวิจัยในอดีต โดยเฉพาะด้านโครงสร้างรูปแบบของเทศบาล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน และฝ่ายบริหารมีทางเลือกในรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติสอดคล้องกับความเจริญของบ้านเมืองที่พัฒนาก้าวหน้า โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิการปกครองตนเอง เช่น ผลงานวิจัยของ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ในเรื่องโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล พบว่า สามในสี่ของบุคลากรเทศบาลฝ่ายประจำ อธิภาให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาล (วิจัยปี 2529) พรชัย เทพปัญญา วิจัยพบว่านายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79.99 และร้อยละ 65.57 ตามลำดับ) เห็นว่าโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันเหมาะสม แต่มีนายกเทศมนตรีถึงร้อยละ 31.82 เห็นว่าควรเป็นแบบนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมากกับสภาเทศบาล (นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) โดยมี



เหตุผลว่าจะช่วยให้การบริหารคล่องตัวขึ้น นั้นเป็นการแสดงความเห็นของนายกเทศมนตรีถึงระบบเทศบาลที่เหมาะสมกับเทศบาลของตน แต่ในด้านที่มาของนายกเทศมนตรี ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกัน คือ นายกเทศมนตรีร้อยละ 59.09 ปลัดเทศบาลร้อยละ 60.66 เห็นว่าควรเปลี่ยนแปลง นั้นเป็นผลการวิจัยเมื่อปี 2526 และจงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์ วิจัยเมื่อปี 2520 เกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ได้เสนอการแก้ไขความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายโดยจัดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันใหม่ โดยโครงสร้างเทศบาลไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ความยึดถือสภาพของความเหมาะสมในท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ คือ อาจเป็นไปได้ในรูปแบบของแบบผู้อำนวยการ แบบคณะกรรมการหรือแบบเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ร่วมกับกรมการปกครอง ในปี 2524 ที่ได้สำรวจทัศนคติของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลทั่วประเทศ ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างของเทศบาล ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า รูปแบบสภา และคณะเทศมนตรีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม ถึงร้อยละ 57.2

ดังนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นโดยตรง จึงได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขปัญหาคัดค้านของการบริหารงานเทศบาล โดยมีการกำหนดโครงสร้างให้ประชาชนมีทางเลือกเทศบาลในระบบใหม่อีก 2 ระบบ (รวมเป็น 3 ระบบ) เทศบาลระบบใหม่จะเป็นทางเลือกที่ดี กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ราษฎรโดยตรงเป็นผู้ร้องขอไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเอง หรือสภาเทศบาลโดยเสียงข้างมาก ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดในบทต่อไป ซึ่งผู้วิจัยคาดหวังว่าจะเป็นไปตามสมมติฐาน และ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ที่ได้กำหนดไว้ โดยเลือกตัวอย่างของเทศบาลเมืองลำปาง เป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 134 แห่ง ซึ่งผู้วิจัย มุ่งศึกษาเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่น พนักงานเทศบาล ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง มาเป็นองค์ประกอบในการวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ของกรมการปกครอง ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. 2529