



ความสำนึกทางการ เมือง

ในบทนี้จะไ้กล่าวถึง ความสำนึกทางการ เมือง โดยจะอธิบายถึง ความหมายและชอบชวยหรือกรอบของการศึษา ความสำนึกทางการ เมืองว่ามี อยางไรบ้าง นอกจากนั้นจะศึษาถึง โครงสรางทาง เศรษฐกิจ สังคม และการ ปกครอง รวมตลอดทั้งระบบราชการของ ไทยซึ่งตางมีส่วนกำหนดความสำนึกทาง การ เมืองของประชาชนไทย หรือมีส่วน เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการ เมือง ทั้งใน ระดับชาติและในระดับท้องถิ่นของ ไทยอยูเป็นอันมาก ทั้งนี้เพื่อนำแนวความคิด ตาง ๆ เหล่านี้มาอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการ เมืองในระดับท้องถิ่น ที่ได้ศึษาในครั้ง นี้เป็นสำคัญ ในส่วนสุดท้ายของบทนี้จะ เป็นการกล่าวถึงรายงาน การวิจัยในอดีตซึ่งมีส่วน เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้ง นี้มา เป็นแนวทางสำหรับการ ศึษาวิจัยควย

ความหมายของความสำนึกทางการ เมือง

ความสำนึก (Consciousness) หมายถึงสภาวะทางจิตใจที่เกี่ยวกับ ความรู้สึก ความคิดและความปรารภตาง ๆ เกิดจากความรับรู้ มีความหมาย เหมือนกับคำว่า การตระหนัก (Awareness) ° ความสำนึกจึงเป็นสภาวะ

° K. Koffka, "Consciousness," Encyclopedia of The Social Science, Vol. 3 - 4 (1978), p. 212.

ที่เมื่อบุคคลได้รับความรู้หรือประสบการณ์ต่าง ๆ แล้ว มีการประเมินค่าและตระหนักถึงความสำคัญที่ตนเองมีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของสภาวะคั่นตัวทางจิตใจ^๑

โรเบิร์ต เลน (Robert Lane) ได้กล่าวถึงความสำคัญทางการเมืองว่า หมายถึง "ตัวเองในทางการเมือง" (Self - in - Politics) ซึ่งจะหมายรวมถึงการปฏิบัติ (Action) และความนึกคิด ความรู้สึกที่ไวต่อการมีปฏิริยาในการสนองตอบ (Sensitivity) ความตระหนักถึงหรือความรู้ตัว (Awareness) ความรู้สึกที่สามารถแยกความถูกผิด (discernment) ของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันทางการเมืองและการใช้สติปัญญาความนึกคิดในทางการเมืองทั้งหลาย^๒

วิทยา สุจริตรนารักษ์ ให้ทัศนะว่า ความสำคัญทางการเมืองหมายถึงความเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การปฏิวัติ การควบคุมสื่อมวลชน เป็นต้น มีผลกระทบต่อบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป ในแง่ใดแง่หนึ่ง หรือหลาย ๆ แง่ เช่น ทำให้ขาดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่มีอิสรภาพเต็มที่ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครอง ทั้งนี้ เหตุผลหรือเหตุการณ์ทางการเมืองและมีปฏิริยาต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อคน ปฏิริยาจะแสดงออกในรูปของการโต้ตอบ ถ้าหากผลของการเปลี่ยนแปลงกระทบ

^๑ Thomas Nelson, "Consciousness," Nelson Comple Encyclopedia, Vol. 6 (1937), p. 308.

^๒ Robert Lane, Political Thinking and Consciousness (Chicago : Markham Publishing, 1969), p. 312.

กระเทือนหรือเป็นผลในทางลบต่อผลประโยชน์ สิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรม
ความสำนึกทางการเมือง เมื่อนำไปสู่อการ เข้ามมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบ
ต่าง ๆ °

ความสำนึกทางการเมืองของบุคคลใด ๆ จึงมักเกิดขึ้นโดยบุคคลนั้นรู้ตัว
ของตัวเอง (Self - Knowledge) ได้ก็อยู่ตลอดเวลาไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ใน
ลักษณะวางเฉย (Passivity) หรือตื่นตัว (Activity) ทางการเมือง
เมื่อมีปัจจัยในลักษณะที่เป็นผล (Effect) จากระบบการเมืองมากระทบถึง
เป็นต้นว่านโยบายใหม่ ๆ หรือลักษณะอื่น ๆ ของกระบวนการทางการเมือง และมัก
จะนึกถึงคำถามกับตัวเองเสมอ ๆ ว่า "ข้าพเจ้ากำลังทำอะไรอยู่" ๒ ความสำนึก
ทางการเมืองดังกล่าวนี้มีความหมายใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกันกับความเชื่อ (Belief)
และวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ซึ่งจะได้อกล่าวถึงเพื่อ
ให้เกิดความเข้าใจความหมายของ "ความสำนึกทางการเมือง" ได้ชัดเจนขึ้นต่อไป
ดังนี้

ความสำนึกทางการเมืองกับความเชื่อ ความเชื่อเป็นสิ่งที่เกิดจากการ
ประเมินค่าทางจิตใจจากความรู้หรือประสบการณ์ที่แต่ละคนได้รับว่าสิ่งใดเป็นสิ่งสำคัญ
จะก่อให้เกิดความรู้สึกยอมรับหรือไม่ยอมรับโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ต่อไปอีก ค่านิยม
(Values) ทัศนคติ (Attitude) และความเห็น (Opinion) ล้วนเป็น
ลักษณะต่าง ๆ ของความเชื่อที่มีความแตกต่างกันในระดับของความรู้สึกดังกล่าว

° วิชา สุจริตชนารักษ์, "ความสำนึกทางการเมือง"; วารสารการเมือง
สำหรับประชาชน (๖ ธันวาคม, ๒๕๑๖), หน้า ๑ - ๒.

๒ Robert Lane Political Thinking and Consciousness
(New York : Free Press, 1975), p. 312 - 313, 336.

ความเห็น (Opinion) นั้นว่าอยู่ผิวเผินที่สุด^๑ ความสำนึกจึงเป็นความรู้สึกยอมรับหรือไม่ยอมรับในลักษณะเดียวกัน โดยเน้นถึงความตื่นตัวต่อสิ่งนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้นความสำนึกที่มีต่อการเมืองนั้นจะเป็นเรื่องของความตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญต่อการเมืองในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ดังได้กล่าวแล้วว่า "ความสำนึก" และ "ความเชื่อ" ต่างเป็นลักษณะของความรู้สึกที่มีความหมายใกล้เคียงกัน หากพิจารณาถึง "ความสำนึก" จะพบว่ามักประกอบไปด้วยส่วนประกอบ (constituents) ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ (Cognition) ส่วนที่เกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) และส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องของการต้องการหรือเจตนา (Will) ;^๒ ซึ่งส่วนที่เกี่ยวกับเจตนาตนเองที่จะนำไปสู่การมีพฤติกรรมในรูปต่าง ๆ กันไป เช่น การเข้าร่วมทางการเมือง การวางเฉย เป็นต้น สำหรับ "ความเชื่อ" ก็มีองค์ประกอบในลักษณะคล้ายคลึงกันดังนี้ คือ^๓

๑. องค์ประกอบเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Component) ซึ่งเป็นเรื่องของความรู้ (Knowledge) ของแต่ละบุคคลและความเห็น หรือความเข้าใจว่าอะไรถูกอะไรผิด เช่น การมีความรู้ในโครงสร้างและกระบวนการของการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น

^๑ Pornsak Phongphaew, "The Political Culture - and - Personality of Laotian Political-Bureaucratic Elite," (Unpublished Ph.D Dissertation, University of Oklahoma, -1976), pp. 249 - 251.

^๒ Thomas Nelson, "Consciousness," p. 309.

^๓ Milton Rokeach, "Attitude," The International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. I. p. 449 -457. Quoted in Pornsak Phongphaew, "The Political Culture - and - Personality of Laotian Political Bureaucratic Elite," pp. 252 - 253.

๒. องค์ประกอบของความรู้สึก (Affective Component) ซึ่ง
เป็นความรู้สึกที่เป็นการผูกพันของบุคคลต่อบุคคลหรือวัตถุ หรือความ
เชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การมีความรู้สึกว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่
ประโยชน์ การมีความรู้สึกว่าการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
เป็นหน้าที่ของพลเมืองดี เป็นต้น

๓. องค์ประกอบทางพฤติกรรม (Behavioral Component) เป็น
ขั้นตอนที่บุคคลซึ่งมีความ เชื่อมั่นหรือความรู้สึกอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีพฤติกรรมไม่
เอียงไปทางนั้น (Preferential Manner) เป็นต้นว่า บุคคลใดที่มีความ
รู้สึกศรัทธาต่อการปกครองท้องถิ่น บุคคลนั้นย่อมจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการ เมือง
ท้องถิ่นไม่วิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ความสำนึกทางการเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทาง
การเมือง เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติ ๒๕๓๑ มาเป็นแบบ
พฤติกรรมศาสตร์ เมื่อมีการนำเอาแนวความคิดทางจิตวิทยาและวิทยาการแขนง
อื่น ๆ เข้ามาใช้ในวงการรัฐศาสตร์กันอย่างกว้างขวาง การยอมรับแนวความคิด
"วัฒนธรรมทางการเมือง" มาใช้ในทางรัฐศาสตร์แทนคำว่า ความเห็น อุดมการณ์
ค่านิยม ทัศนคติ ความเชื่อและความสำนึกทางการเมืองจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
ด้วย ความรู้สึกต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งหมายถึง
แบบแผน (Pattern) ของทัศนคติความไม่เอียง (Orientation) ทาง
การเมืองของสมาชิกแต่ละคนในระบบการเมืองที่มีต่อการเมืองมันเป็นส่วนของ

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กำเนิดและพัฒนาการ," ใน วัฒนธรรมทางการเมือง
เมืองไทย, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ
มหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๕.

ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ไม่ชัด (Subjective Realm) แต่มีความสำคัญต่อการกระทำทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้^๑

๑. ลักษณะความโน้มเอียงทางด้านความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Orientations) ได้แก่ ความรู้ความเชื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการเมือง หน้าที่และบทบาทของระบบการเมือง รวมทั้งกระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ

๒. ลักษณะความโน้มเอียงทางด้านอารมณ์ความรู้สึก (Affective Orientations) ได้แก่ ความรู้สึกต่าง ๆ ที่มีต่อระบบการเมือง บทบาทหน้าที่บุคลากร และการปฏิบัติการต่าง ๆ ของระบบการเมือง

๓. ลักษณะความโน้มเอียงทางด้านการประเมินค่า (Evaluative Orientations) ได้แก่ ความคิดเห็นต่าง ๆ ในลักษณะการตัดสินคุณค่าของวัตถุประสงค์ทางการเมืองทั้งหลาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการเอาค่านิยมหรือความรู้สึกส่วนตัวเข้าวัดคุณค่าทางการเมือง หรือเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ

บลูห์ม (Bluhm) ให้ทัศนะซึ่งมีลักษณะเป็นการสรุปความว่า วัฒนธรรมทางการเมืองก็คือวัฒนธรรมโดยทั่วไปของสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ ส่วนประกอบที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง ได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติทางอารมณ์ รวมทั้งการให้ความสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทางการเมืองจากสมาชิกภายในระบบการเมือง^๒ วัฒนธรรมทางการเมือง

^๑ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little, Brown and Company, 1966), p. 50, Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture (Boston: Little, Brown and Company, 1965), p. 14.

^๒ William T. Bluhm, Ideology and Attitudes : Modern Political Culture (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, 1974), pp. 5 - 6.

จึงเป็นเรื่องที่มีความหมายกว้างและครอบคลุมถึงความสำนึกทางการเมืองเอาไว้ด้วย โดยที่ความสำนึกทางการเมืองนั้นจะเป็นการเน้นถึงทัศนะ ความรู้สึก หรือท่าทีที่แสดงถึงความตระหนักต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นประการสำคัญ

จากการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมือง อัลมอนด์ (Almond) และ เวอร์บา (Verba) ได้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (Parochial Political Culture) หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ไม่รับรู้ถึงการปฏิบัติงานขององค์กรทางการเมืองและไม่คิดว่าตัวเองจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่สองใดแก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพรพพา (Subjective Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบยอมรับอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและระบบการเมือง โดยทั่วไป แต่ไม่สนใจจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และแบบที่สาม ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้ามีส่วนร่วม (Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่สนใจในระบบการเมืองทั่ว ๆ ไป รับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมืองการบริหารและเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของผู้ที่ตื่นตัวในบทบาทของตัวเองในทางการเมือง ("Activist" Role of the Self in the Polity)^๑ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมนี้เองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับความสำนึกทางการเมืองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย หรือเน้นถึงความตระหนักต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว

^๑ Almond and Powell, Comparative Politics : A

จากที่ได้อธิบายถึงความหมายของ "ความสำนึกทางการเมือง" โดยพยายามนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ "ความเชื่อ" และ "วัฒนธรรมทางการเมือง" มาอธิบายและเทียบเคียงกันนั้น เนื่องจากต้องการชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดทั้งสามดังกล่าวมีความคล้ายคลึงหรือมีความเกี่ยวข้องกันอยู่มาก ในการกำหนดกรอบของการศึกษาความสำนึกทางการเมือง ปกครองท้องถิ่นซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ก็จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดเหล่านี้เป็นเครื่องพิจารณาประกอบกัน ดังนั้น หากพิจารณาแนวความคิดทั้งสามในลักษณะที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย ความหมายของทั้งสามแนวความคิดดังกล่าวนี้ย่อมจะเป็นเรื่องของการมี "จิตใจที่เป็นประชาธิปไตย" ด้วยกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม คำว่า "ความสำนึกทางการเมือง" นั้น จะให้ความหมายของการมีจิตใจในลักษณะที่ตื่นตัวและมีความตระหนักรู้ทางการเมือง เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตรงและชัดเจนกว่า "ความเชื่อ" และ "วัฒนธรรมทางการเมือง" ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับความสำนึกดังกล่าวมากำหนดกรอบเพื่อศึกษาปัญหาความสำนึกทางการเมือง เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นครั้งขึ้น ซึ่งจะได้อธิบายถึงในหัวข้อต่อไป

กรอบการศึกษาความสำนึกทางการเมืองและความสำนึกต่อการเมืองท้องถิ่น

ความสำนึกทางการเมือง เป็นความตระหนักหรือการกำหนดตัวเองในทางการเมือง (Self - in - Politics) ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง สิ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำนึกทางการเมืองได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่บุคคลรับรู้ โครงสร้างทางบุคลิกภาพ พื้นฐานความเป็นมาทางกรรมพันธุ์อันเป็นมรดกที่ได้รับมาจากบรรพบุรุษ และสภาพการเมืองและสังคมในปัจจุบัน ความสำนึกทางการเมืองนี้ /

เป็นพื้นฐานของพฤติกรรมทางการเมือง^๑ ความสำนึกทางการเมืองจึงเป็นปัจจัย ส่วนบุคคลที่นำไปสู่การ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจุบันส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ กับการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ ได้มีผู้แยกแยะให้เห็นว่าประกอบด้วย ความเชื่อ (Beliefs) ที่ศรัทธา (Attitudes) และลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) ของแต่ละบุคคล^๒

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ความสำนึกทางการเมืองก็คือความรู้สึกหรือ ความเชื่อในลักษณะที่เน้นการตระหนักถึงการ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนที่ศรัทธา นั้น ก็คือความรู้สึกในทางบวกหรือลบต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเป็นความรู้สึกต่อบุคคล หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใด ในทำนองที่ว่าดีหรือไม่ดี สมควรหรือไม่^๓ สำหรับบุคลิกภาพนั้น หมายถึงระบบต่าง ๆ ทางกายและใจ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ และเป็นเครื่อง กำหนดอันเป็นลักษณะ เฉพาะตัวของ เขาว่าจะปรับตัว เขากับสภาพแวดล้อมรอบตัว

^๑ สุวรรณี กุลวิจิตรรังสี, "ความสำนึกต่อชาติของนักเรียน โรงเรียนสาธิต แห่งมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๔๑.

^๒ Lester Milbrath, Political Participation : How and Why do People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally College Publishing Co., 1965), p 45.

^๓ มานะศรี บุงเจริญ, "การ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ ๓ และชั้นปีที่ ๔ มหาวิทยาลัยรามคำแหง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๓๐.

เขาอย่างไร ? บุคลิกภาพจึงเป็นสิ่งที่บอกว่าคุณจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์
หนึ่ง ๆ หมายความว่า ถ้าสถานการณ์อย่างเดียวกันแล้วคนสองคนมีพฤติกรรมต่างกัน
เราก็อาจอธิบายได้ว่าเป็นเพราะเขามีบุคลิกภาพที่ต่างกัน บุคลิกภาพของคนจึงมัก
ถูกแบ่งออกได้เป็นลักษณะกว้าง ๆ หลายแบบ โดยพิจารณาว่าพฤติกรรมใดก็ตาม
หลาย ๆ พฤติกรรมที่อาจจะรวมกันเป็นพวกเดียวกันได้เป็นแนวพฤติกรรมนั้น ก็จะเป็น
บุคลิกภาพแบบหนึ่งของคน ๆ นั้น เช่น บุคลิกภาพเผด็จการ (Authoritratian
Personality) แนวโน้มของบุคลิกภาพที่จะเชื่อมั่นในตัวเอง (self --
Reliance Tendency) แนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความ
อับอาย (Shame - Avoidance Tendency) ^๒

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงความสำคัญทางการ เมืองมักจะพิจารณาถึง
เฉพาะความรู้ลึกในส่วนที่เป็นเรื่องของความเชื่อ และทัศนคติ ไม่พิจารณาถึงบุคลิกภาพ
มากนัก เนื่องจากเป็นการยากที่จะสรุปความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพและพฤติกรรม
ทางการ เมืองให้ชัดเจนและเชื่อถือได้เท่าที่ควร กล่าวคือ ประการแรก การวัด
บุคลิกภาพที่ไม่สามารถวัดได้โดยตรง เพียงแต่สามารถอ้างอิงได้จากพฤติกรรม เท่านั้น
การอ้างอิงดังกล่าวยังมีความยุ่งยากซับซ้อน ไม่อาจหาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้
อย่างชัดเจน ประการที่สอง ผลกระทบของบุคลิกภาพต่อพฤติกรรมนั้นจะรวมอยู่ใน
ความเชื่อและทัศนคติ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการ เรียนรู้และรับรู้ ทำให้ผลกระทบของ

^๑ Gordon Allport, Personality : A Psychological
Interpretion (New York : Henry Holt, 1937), p. 38.

^๒ นรงค์ สีนสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการ เมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนา
พานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐ - ๑๘.

บุคลิกภาพที่บังคับพฤติกรรมมักจะแฝงเร้นมากกว่าที่จะปรากฏออกมาอย่างชัดเจน นอกจากนั้น ผลกระทบของบุคลิกภาพต่อพฤติกรรมก็ยังขาดความแน่นอน เพราะในบางสถานการณ์อาจรุนแรง หรือไม่รุนแรงพอที่จะมีอิทธิพลใด ๆ เลยก็ได้^๑ ดังนั้น กรอบของการศึกษาความสำนึกทางการเมืองหรือความรู้สึกในลักษณะที่เป็นความเชื่อและทัศนคติซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวจึงอาจพิจารณาได้จากประเด็นที่เกี่ยวข้องของ ๒ ประการ ดังนี้

๑. ความเข้าใจการเมือง (Political Understanding)

ความเข้าใจการเมือง หมายความว่า ความรู้ ความเข้าใจ หรือความรู้สึกเข้าใจระบบการเมือง กระบวนการและสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งเป็นการจำเป็นต่าง ๆ ในการเมืองทั้งหลายเป็นเช่นไร เช่น รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้อย่างไรบ้าง รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองอย่างไรบ้าง เป็นต้น ประชาชนที่มีความเข้าใจการเมือง มักมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่เข้าใจการเมือง^๒ การมีความเข้าใจการเมืองย่อมเกิดจากการมีประสบการณ์หรือการเรียนรู้ ซึ่งจะมีส่วนสัมพันธ์กับความผูกพันทางใจ หรือความสนใจทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ความสนใจทางการเมืองจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจการเมืองมากขึ้นได้ ขณะเดียวกันการมีความเข้าใจทางการเมืองที่ดีก็อาจ

^๑ Milbrath, Political Participation : How and Why do People get Involved in Politics, p. 74.

^๒ ณรงค์ ลินสวัสดิ์, จิตวิทยาการเมือง, หน้า ๑๑๖.

ทำให้เกิดความมั่นใจและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เช่นกัน^๑ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะถือว่ากรณีที่บุคคลหนึ่ง ๆ จะมีความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่พึงสมควรได้นั้นย่อมเกิดจากการมีความสนใจ เห็นความสำคัญของการเมืองที่อยู่รอบตัวเองซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการมีความสำนึกทางการเมือง

๒. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ปรากฏให้เห็นได้ชัด (active participation) โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง การปฏิบัติการใด ๆ โดยสมัครใจที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้มีจุดประสงค์ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นระดับไหนของรัฐบาล คือ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ^๒

วิภากรณ์ ปราโมช ณ อุษยา, "การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐)

^๒ Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process," in Crisis and Sequences in Political Development, ed by Leonard Binder and Others (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1971), p. 3.

Resources) ที่พัฒนาอยู่ การให้ความสนใจในกิจกรรมทางการเมือง (Political Affairs)^๑

๓. ความรู้สึกเกี่ยวข้องของผู้พันทางใจ (Psychological Involvement) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับที่ประชาชนมีความสนใจและเข้าเกี่ยวข้องของผู้พันกับการเมืองและกิจการสาธารณะ (Public Affairs) เป็นตัวแปรทางทัศนคติอย่างหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง^๒ กล่าวคือ ความสนใจทางการเมืองนี้จะ เป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้นว่าบุคคลไม่สนใจในการหาเสียงเลือกตั้ง และไม่คอยคำนึงถึงผลของการเลือกตั้งมักจะ ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง^๓ ความสนใจทางการเมืองนี้อาจพิจารณาได้จาก การศึกษามหาสารการ เมืองทางหน้าต่างสื่อพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การพูดคุยกับคนอื่นทางการเมือง การไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง จากขบวนการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๙๕๖ ซึ่งทำการสำรวจโดยศูนย์วิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน เพื่อวัดความเกี่ยวข้องระหว่างความสนใจการเลือกตั้งและความปรารถนาจะให้คนใดคนหนึ่งชนะการเลือกตั้ง กับระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้พบว่า ผู้สนใจ

^๑ Walter A. Rosenbaum, Political Culture : Basic Concept of Political Science (London : Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975), pp. 7 - 9.

^๒ Lester Milbrath, Political Participation : How and Why do People get Involved in Politics, p. 46.

^๓ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1963), p. 57 อ้างใน สุจิต บุญบงการ, "นิสิต นักศึกษา กับการพัฒนาการเมืองของไทย," ใน วรรณไวทยาการ, หน้า ๑๑ - ๑๒.

การ เมืองมากมีเพียงร้อยละ ๔ เท่านั้น ที่ไม่ไปลงคะแนนเสียง ส่วนพวกที่สนใจการ
เลือกตั้งน้อยที่สุดนั้นมีถึงร้อยละ ๔๗ ที่ไม่ไปลงคะแนนเสียง ๑

การให้ความสนใจทางการเมืองดังกล่าวขมดือเป็นจุดหนึ่งของการมี
ความสำนึกทางการเมืองตามวัตถุประสงค์ที่นักศึกษาทางการเมืองว่า จะมีนักรัฐศาสตร์
บางท่านตั้งข้อสังเกตว่าสาเหตุที่ อัลมอนด์ (Almond) และเวอร์บา (Verba)
กล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Political
Culture) โดยไม่ได้เชื่อมโยงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้กับความ เป็นประชาธิปไตย
ที่ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองสูง มีความกระตือรือร้นสนใจ
การเมืองและสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน เป็นลักษณะสำคัญ
อย่างหนึ่งของการ เมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นเพราะอัลมอนด์และเวอร์บา ได้
ชี้ให้เห็นแล้วว่าไม่จำเป็นเสมอไปที่การตื่นตัวทางการเมืองหรือการเข้าไปมีส่วนร่วม
ทางการเมืองจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย อาจเป็นไปเพื่อประโยชน์
เฉพาะกลุ่มจำกัดวงแคบ ๆ (Parochial) ก็ได้ ๒ ข้อสังเกตดังกล่าวนี้อาจ
ถูกหรือผิดก็ได้ ซึ่งการศึกษาทางพฤติกรรมศาสตร์เข้าถึงได้ยาก นักพฤติกรรมศาสตร์
จึงมักต้องตั้งข้อจำกัดหรือข้อตกลง (Assumption) ร่วมกันก่อนว่า พฤติกรรม
ของมนุษย์ยอมเป็นไปตามธรรมชาติ ตามแนวทางของทฤษฎี

๔. ความรู้สึกเกี่ยวกับหน้าที่พลเมือง (Sense of Citizen Duty
or Sense of Civic Obligation) หมายความว่าความรู้สึกที่รับผิดชอบต่อ

๑ นรงค์ สิ้นสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการเมือง, หน้า ๑๑๐ - ๑๑๒.

๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, หน้า ๔๓.

(และคนอื่น ๆ) ควรจะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงว่ากิจกรรมทางการเมือง เช่นนี้จะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ ๑ ความรู้สึกสำนึกต่อหน้าที่ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นทัศนคติทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และถือกันว่าความรู้สึกดังกล่าวนี้จะมีอยู่สูงในสังคมที่มีการปลูกฝังค่านิยมมาอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องค่านิยมเหล่านี้ในทางการเมือง ให้ดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต แนวความคิดอุดมคติประชาธิปไตย (Democratic Ideal) จึงมีกันว่าทุกคนควรให้ความสนใจกับการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมควยจิตสำนึกดังกล่าว (Act Effectively) ควบ ๒ จากการวิจัยหลายครั้งก็พบว่า ผู้ที่เห็นว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่ (Duty) จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงไปควบ และในประเทศที่ยังมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง พลเมืองมักจะมีความรู้สึกว่า การเข้ามีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่อันพึงกระทำสูงกว่าประเทศอื่น ๆ เช่น ในการศึกษา ๕ ประเทศของอัลมอนด์ (Almond) และเวอร์บา (Verba)

Angus Campbell, et al., "Sense of Citizen Duty," in Measures of Political Attitudes, ed. John P. Robinson, Jerrold G. Rusk, and Kendra B. Head (Ann Arbor, Mich : The Institute for Social Research, 1968) pp. 461 - 462.

๒ Current Population Reports, Series p. 20, No.143 "Voter Participation in the National Election," November, 1964, Washington, D.C. October 25, 1965 (Prepared by Mary G. Powers and Richard W. Dodge) Quoted in Leonard Broom and Philip Selznick, Sociology, A Text with Adapted Readings (New York : Happer & Row Publishers, 1968), pp. 525- 526.

ได้เปรียบเทียบเปอร์เซ็นต์การไปออกเสียงเลือกตั้งนี้คือ สหรัฐอเมริการ้อยละ ๘๐ สหราชอาณาจักรร้อยละ ๑๘ เยอรมนีร้อยละ ๑๕ อิตาลีร้อยละ ๒ และเม็กซิโก ร้อยละ ๑^๑

๕. ความรู้สึกเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเมือง (Sense of Political Efficacy or Political Efficacy Feeling) หมายถึง ความรู้สึกถึงความสามารถของตัวเองของแต่ละบุคคลว่า สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลได้^๒ หรือเป็นความรู้สึกที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมเป็นไปได้ และพลเมืองแต่ละคนสามารถมีส่วนนำความเปลี่ยนแปลงนี้ได้

บุคคลที่เชื่อว่าเขามีความสามารถที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้คือ เขาเป็นคนที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้สึกที่มีประสิทธิภาพทางการเมืองดังกล่าวกับการ เขามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ได้มีการศึกษากันหลายครั้งจนเป็นที่เชื่อกันว่า ผู้ที่มีความรู้สึกที่มีประสิทธิภาพทางการเมืองจะ เขามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ซึ่งปราศจากความรู้สึกเช่นนี้^๓

^๑ Milbrath, Political Participation : How and Why do People get involve in Politics, p. 57. ; Rosenbaum, Political Culture, p. 7.

^๒ Angus Campbell, et al., "Political Efficacy," in measures of Political Attitudes, ed. John P. Robinson, Jerrold G. Rusk and Kendra B. Head, p. 459.

^๓ Milbrath, Political Participation : How and Why do People get Involved in Politics, p. 58.



สำหรับการวัดหรือการศึกษาประสิทธิภาพทางการเมือง ผู้ที่เริ่มวัดคือ
เองกัส แคมป์เบล (Angus Campbell) กับพวก แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน
เขาวัดโดยใช้คำถาม ๕ คำถาม ให้ตอบว่าเห็นด้วยกับคำถามทั้ง ๕ นี้หรือไม่ คือ

๑. ชาวเขาคิดว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่สนใจกับความคิดของคนอย่าง
ชาวเขาเลย
๒. การลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง เป็นวิธีที่สำคัญที่สุดในการวาง
นโยบายและดำเนินการบริหารประเทศ
๓. การลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง เป็นวิธีเดียวเท่านั้นที่คนอย่าง
ชาวเขาจะสามารถมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล
๔. คนอย่างชาวเขาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐบาล
๕. บางครั้งการเมืองและรัฐบาลดูเหมือนเรื่องสลัดชั้นซ้อนเกินกว่าที่บุคคล
อย่างชาวเขาจะเข้าใจ

แนวการวัดดังกล่าวนี้มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นการละทิ้งความเชื่อที่ว่า
สถาบันทางการเมือง คือ ที่ตอบสนองความกดดันของประชาชน หรือเป็นการวัดค่า
ในสายตาของประชาชนนั้น รัฐบาลมีสิทธิเด็ดขาดเพียงใด บุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับทุกข้อ
คือผู้ที่จัดเขาอยู่ในกลุ่มของผู้มีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง^๑

^๑ Angus Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller and
D.E. Stokes, The American Voter : An Abridgement (New York :
Wiley, 1964) อ้างใน ณรงค์ สีนสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการเมือง, หน้า ๑๑๓.
Milbrath, Political Participation : How and Why do people
get involve in Politics, pp. 57 - 58.

แนวการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองกิ่งกลาว อัลมอนด์ (Almond) และเวอร์บา (Verba) ได้นำมาปรับปรุงจนมีลักษณะ เป็นการสนองความต้องการ ของตัวเองในฐานะที่เป็นผู้มีความสามารถ (Personal Capacity) เมื่อต้องเผชิญกับอิทธิพลอันไม่ถูกต้อง คำถามที่ใช้วัด เช่น "สมมติว่ากฎระเบียบที่รัฐบาล ท้องถิ่นกำลังพิจารณาอยู่นั้น ท่านเห็นว่าไม่ยุติธรรมหรือเป็นอันตรายอย่างยิ่ง ท่านคิด ว่าท่านสามารถจะทำสิ่งใดได้บ้าง" ^๑ ซึ่งทั้งหมดจะเป็นเรื่องของความรู้สึกถึงความ สามารถของตัวเองในทางการเมือง เช่นกัน

๖. ความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมือง (Political Distrust) เป็น ความรู้สึกในลักษณะรับผิดชอบการเมืองอย่างหนึ่ง โดยเห็นว่า การเมืองเป็นเรื่อง ที่สลับซับซ้อน จำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องช่วยกันปกครองดูแลเพื่อให้เกิดความถูก ครอบ โดยเฉพาอย่างยิ่งเพื่อเป็นการปิดช่องทางของการฉ้อฉล หรือการแสวงหา ประโยชน์ในทางมิชอบซึ่งอาจมีอยู่ในหลายขั้นตอนของการเมือง บางครั้งความรู้สึก ไม่ไว้วางใจการเมืองก็อาจเกิดขึ้นจากความรู้สึกไม่พอใจในความฉ้อฉลทางการเมือง ที่ตนเคยได้รู้ได้เห็นมา ความรู้สึกดังกล่าวนี้มักส่งผลให้บุคคลใด ๆ ต้องเฝ้าติดตาม การเมืองและให้ความสนใจการเมืองในลักษณะของการตรวจสอบมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเห็นว่า การไว้วางใจการเมืองจนเกินไป หรือการมอบความรับผิดชอบ ทุกอย่างไว้กับผู้นำนั้น เป็นลักษณะของอำนาจนิยมอย่างหนึ่ง ^๒

^๑ Milbrath, Political Participation : How and Why do People Get Involve in Politics, p. 58.

^๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมือง ไทย, หน้า ๑.

ความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมืองดังกล่าวนี้เป็นลักษณะอย่างหนึ่งของความรู้สึก
 แห่งหน่วยทางการเมือง (alienation) ซึ่งหมายถึงลักษณะทางทัศนคติในเชิงลบ
 ทุกประเภทที่มีต่อระบบการเมืองหรือสังคมโดยทั่วไป^๑ บุคคลบางคนอาจมีความรู้สึก
 แห่งหน่วยทางการเมืองด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น การขาดความศรัทธา
 ในมวลมนุษย์ คิดว่ามนุษย์ทั่วไปไม่มีความสามารถ ไม่มีความซื่อสัตย์ ขาดความศรัทธา
 ในหมู่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คิดว่าคนเหล่านั้นไปลงคะแนนเสียงกันโดยไม่ฉลาดพอ
 ขาดความศรัทธาในตัวนักการเมืองเพราะเห็นว่าไม่น่าไว้วางใจ ขาดความศรัทธาใน
 การมีเสรีภาพทางการเมืองมากเกินไป และชอบเห็นการปกครองแบบเผด็จการ คนที่มีความ
 ความเชื่อและทัศนคติแบบนี้จะแยกตัวเองออกจากการเมือง^๒ .

อย่างไรก็ตามความรู้สึกแห่งหน่วยทางการเมืองนี้ หากเกิดขึ้นโดยใช้
 เหตุผล คุณพินิจ และความรอบรู้ทางการเมืองก็แล้ว การไม่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
 ในลักษณะแสดงออกก็จะไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเป็นการปราศจากความสำนึกทางการเมืองที่
 สอดคล้องกับประชาธิปไตย เพราะการมีความรอบรู้ในวัตถุประสงค์ทางการเมืองและสภาพ
 การเมืองอย่างชัดเจน ก็อาจนำไปสู่การมีความรู้สึกแห่งหน่วยทางการเมือง หรือ
 ต่อต้านระบบการเมืองได้^๓ .

^๑ Milorath, Political Participation : How and Why Do
People Get Involved in Politics, p. 61.

^๒ นรงค์ สีนสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการเมือง, หน้า ๑๑๕ - ๑๑๖.

^๓ Almond and Powell, Comparative Politics : Developmental
Approach, p. 50

การแทนหน้าทางการเมืองดังกล่าวจึงอาจมีได้หลายลักษณะ โอลเซน (Olsen) ได้สรุปลักษณะหรือมูลเหตุของการแทนหน้าทางการเมืองเป็น ๒ ลักษณะ คือ ประการแรก ความรู้สึกไร้ความสามารถ (feeling of incapability) ทางการเมือง และประการที่สอง ความรู้สึกไม่พอใจ (feeling of discontent) ทางการเมือง โดยความรู้สึกอย่างแรกจะพบมากในกลุ่มผู้มีสถานภาพทางสังคมต่ำ ส่วนความรู้สึกอย่างหลังจะพบมากในกลุ่มชนชั้นกลาง^๑

ความรู้สึกไร้ความสามารถจึงนำไปสู่การแทนหน้าทางการเมืองนี้มักเป็น ความรู้สึกของผู้ที่มีประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว ดังนั้นในที่นี้จะเป็นการเน้นศึกษาถึงการแทนหน้าทางการเมืองอันเนื่องมาจากความรู้สึกไม่พอใจทางการเมือง ซึ่งเป็นความรู้สึกในลักษณะไม่ไว้วางใจทางการเมือง และ เกิดความรู้สึกว่าแม้จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับก็จะไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น^๒ ความรู้สึกดังกล่าวนี้ถือได้ว่าจะนำไปสู่การให้ความสนใจการเมือง ติดตามการเมืองอย่างใกล้ชิด ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับลักษณะของการมีความสำนึกทางการเมืองอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมือง หรือไม่พอใจการทำงานของรัฐชาตินั้น อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่นำมาซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

^๑ John P. Robinson and Phillip R. Shaver, Measure of Social Psychological Attitudes (Michigan : The Institute for Social Research, The University of Michigan Press, 1976) pp. 248 - 265.

^๒ วิสุทธิ์ โปธิ์แทน, "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมือง เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย," รัฐศาสตร์สาร ๓ (สิงหาคม, ๒๕๑๘) : ๓๔ - ๓๖.

คามวิถีทางของประชาธิปไตยหรือการเมืองสมัยใหม่ก็ได้^๑ หรืออาจเป็นปัจจัยที่นำมาซึ่งความรุนแรงทางการเมืองก็ได้เช่นกัน หากวิเคราะห์ตามทัศนะของมาร์กซ์ (Marx) และมาร์กุส (Marcuse) ซึ่งได้ให้ข้อสังเกตว่า การแทนที่หมายหรือการทำคว่ำทางเหิน (Estrangement) จากการเมืองดังกล่าวนี้เองที่อาจเป็นสาเหตุมูลฐานของการปฏิวัติ^๒

ลักษณะที่แสดงถึงการมีความสำนึกทางการเมืองดังกล่าวมาทั้งหมดนับเป็นเรื่องที่ครอบคลุมถึงความรู้ความเข้าใจ ทัศนคติ ความเชื่อ ความรู้สึก ความสนใจ และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ความสำนึกทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองท้องถิ่นจึงอาจพิจารณาได้จาก ทัศนคติ ความเชื่อ และพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดได้ว่ามีลักษณะเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนเพียงใด ความสำนึกทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ ลาสเวลล์ (Lasswell) เรียกว่าการเข้าสู่สภาพทางการเมือง (Politicized) ซึ่งหมายถึงว่าประชาชนจะต้องมีความเข้าใจ สนใจในการเมืองอย่างเพียงพอ มีการเอาใจใส่ต่อวิถีหรือเหตุการณ์บ้านเมืองไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม^๓ กรอบหรือแนวทางในการศึกษาความ

^๑ สุจิต บุญบงการ, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทยของนิสิตนักศึกษา" ใน วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิรไกรศิริ, บรรณาธิการ, หน้า ๒๑๒.

^๒ Milbrath, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics, p. 63.

^๓ บรรพท วิระสัย และสุสุข นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๓), หน้า ๑๖.

สำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลครั้งนี้จึงอาจพิจารณาได้ในลักษณะทำนองเดียวกัน โดยพิจารณาเทศบาลที่ศึกษาเป็นระบบการเมืองระบบหนึ่งใดควย

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย

ในการศึกษาความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามกรอบเหนือแนวทางในการศึกษาดังข้างคั้นนั้น แม้จะพบว่า ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เป็นประเด็นปัญหาหรืออุปสรรคหนึ่งที่ทำให้การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย หรือที่เทศบาลเมืองนครสวรรค์ตามที่ได้ศึกษาคั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนได้มากนัก หากไม่มีการนำเอาโครงสร้างหรือปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อันได้แก่ โครงสร้างทางดานเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ซึ่งมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมไทย เข้ามารวมอธิบายและวิเคราะห์ประกอบ ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาของการจัดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาทางของการพัฒนาหรือแก้ไขต่อไป สำหรับปัจจัยหรือปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอยู่ เป็นอันมากเช่นกันนั้น ผู้วิจัยได้แยกแวกกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป เนื่องจากระบบราชการ เป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งสำหรับการพัฒนาการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย นอกจากนั้นในการศึกษาคั้งนี้ ก็เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการ กับประชาชนธรรมดาอีกควย

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย มีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ มีลักษณะผสมกันระหว่างส่วนที่ล้าสมัยอันเป็นผลค่อเนื่องจากระบบเดิม กับส่วนที่เป็นสมัยใหม่ ซึ่งรับเอามาจากประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างหรือลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลมามรดกตกทอดทางประวัติศาสตร์ ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย โครงสร้างดังกล่าวมีรายละเอียดคั้งนี้

ก. โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทย ความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองนั้นมีไขว่ของใหม่ อริสโตเติล (Aristotle) ถือว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีฐานะค่อนข้างมั่งคั่ง เคอ ทอคเคอร์วิลล์ (de Tocqueville) ก็เน้นความเท่าเทียมกันในความมั่งคั่งภายในสังคมอเมริกา มาร์กซ์ (Marx) ก็ถือว่าลักษณะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างสมบูรณ์แบบ สังคมไทยนั้นมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม ส่วนการอุตสาหกรรมนั้นยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนา ความเจริญและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมีน้อย ประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ โดยประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะยากจน ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนไม่มีเวลาที่จะมาสนใจการเมืองหรือการปกครองตนเองในท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่น่าสนใจที่สุดสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ได้

ข. พื้นฐานการศึกษาของสังคมไทย อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาของไทยได้เริ่มพัฒนากันเรื่อยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ หากแต่ยังไม่มีลักษณะกว้างขวางและทั่วถึงพอ โอกาสทางการศึกษามีมากสำหรับประชาชนผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งมีอยู่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด นอกจากนั้นวิธีการให้การศึกษายังไม่มีลักษณะช่วยในการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้สัก เพราะเป็นการพัฒนาแต่ในสถานศึกษาเพียงด้านเดียว ขาดการศึกษาเรียนรู้ในสถานการณ์การเมืองการปกครองของประเทศ เช่น แม้ว่าการศึกษาด้านแพทย์ วิศวกรรมของไทยจะเจริญ

Howard A. Scarrow, Comparative Political Analysis

(New York : Harper & Row, Publishers, 1969), p. 128.

ขึ้นมา แต่ผู้ที่ศึกษาเหล่านี้ก็ไม่ได้เรียนรู้ เรื่องการ เมือง ถือว่าการ เมือง การปกครอง เป็น เรื่องของนักรัฐศาสตร์ นักนิติศาสตร์ หรือนักการทหาร ๑

อย่างไรก็ตาม การได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นอย่างกว้างขวางและทั่วถึง นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจและให้ความสนใจการ เมืองมากขึ้นได้ และปัญหาเกี่ยวกับประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบอย่างแท้จริงว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยหมายถึงอะไร ยังไม่เข้าใจถึงคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ และในระคับท้องถิ่นก็จะค่อย ๆ เผลอไป ซึ่งจะเป็นช่องทางที่ดีสำหรับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ทางการเมืองของประชาชน

ค. ลักษณะเจ้าขุนมูลนายและศักดินา ลักษณะดังกล่าวนี้มีมูลเหตุจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ซึ่งปรากฏอยู่ในตำราทั่วไป ศาสตราจารย์ริก (Riggs) ก็ได้ยืนยันว่าการปกครองของประเทศไทยสมัยก่อนนั้นเป็นการปกครองชนิดทำตามราชประเพณีสืบต่อกันมา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ และทรงเป็นต้นรูปของการปกครองและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ๒

กำเนิดของ "ระบอบเจ้าขุนมูลนาย" นั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยก่อนหน้ารัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสียอีก เนื่องจากในสมัยก่อนนั้นการคมนาคมไม่ค่อยสะดวก องค์พระมหากษัตริย์ไม่สามารถปกครองได้ทั่วถึง จึงได้ทรงแต่งตั้งคนสนิทและมีความสามารถไปกินตำแหน่งเจ้าเมืองตามหัวเมืองต่าง ๆ แต่ต้องขึ้นโดยตรงต่อเมืองหลวง ทำให้เกิด "ระบอบเจ้าขุนมูลนาย" ขึ้นมา ครั้นมาถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถส่งคนสนิทไปกินตำแหน่งหัวเมืองต่าง ๆ ได้แล้ว จึงได้ทรงริเริ่ม "ระบอบศักดินา" ขึ้นมา ซึ่งเป็น

๑ ไพฑูย์ ช่างเขียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๔๓.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

ระบอบที่มีการกำหนดไรนา ที่คืนที่องค์พระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้แก่บุคคลใด บุคคลหนึ่ง จะเป็นไปตามยศถาบรรดาศักดิ์ของบุคคลนั้น เช่น เจ้าฟ้าจะได้รับพระราชทานที่นา จำนวน ๒๕,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป เจ้าพระยาจะได้รับ ๒๐,๐๐๐ ไร่ ประชาชนพลเมืองจะได้รับคนละ ๒๕ ไร่ เป็นต้น^๑

จากระบอบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้เกิดมีคำว่า "เจ้านาย" ขึ้นมาจนเป็นประเพณีนิยมของสังคมไทย การกระทำสิ่งใดลงไปต้อง "แล้วแต่เจ้านายท่านจะสั่ง" ไม่มีการคัดลิจิตใจด้วยตนเอง และจากระบอบศักดินาทำให้ประชาชนสามัญต้องคอยรับใช้เจ้านายและเข้าพึ่งบารมีของเจ้านายคนใดคนหนึ่ง ประเพณีนิยมเหล่านี้ยังคงแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทยแม้ในปัจจุบันก็ยังยังมีอยู่^๒ ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะผู้ขอ ใ้บริการ จากข้าราชการตอ การพและยกยอของ ข้าราชการในลักษณะที่เป็น "เจ้านาย" ตลอดจน ซึ่งนับว่าเป็นพื้นฐานของการปลูกฝังลักษณะอำนาจนิยมหรือการนิยมการชี้ขาดคัดลิจิตใจด้วยคำสั่งของผู้อยู่ในฐานะเหนือกว่า โดยไม่มีการยึดหลักเหตุผลใด ๆ ทั้งสิ้น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมการปกครองโดยประชาชน (Popular Control) หรือการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนยังคงระลึกอยู่เสมอว่าเป็น "ผู้น้อย" และทำให้เกิดความเชื่อและปลงในเรื่องของการเกิดความไม่เท่าเทียมกันว่า เป็นเรื่องของบุญทำกรรมแต่ง ไม่คิดที่จะแข่งบุญวาสนา^๓

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า

^๓ สุทัศน์ น้าพูลสุขสันต์, "ประชาธิปไตยในท้องถิ่น," ใน ประชาธิปไตยสำหรับชาวบ้าน, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชเนศ, ๒๕๑๕), หน้า ๒๐๓ - ๒๐๔.



ง. ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน คนไทยคุ้นเคยกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมานานหลายร้อยปี การปกครองแบบนี้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ประการใด การปกครองเป็นเรื่องของหลวงเท่านั้น คนไทยเรามีความเชื่อมั่นในคตินิยมนี้มานานจึงยากที่จะเปลี่ยนแปลง ประกอบทั้งพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต ในคุณธรรมอันประเสริฐ รุปปกครองให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอยู่เย็นเป็นสุขทุกหย่อมหญ้า ประชาชนจึงไม่เกิดการตื่นตัวตื่นน เรียกร้องหาสิทธิเสรีภาพ^๑ ดังที่พระปิยะมหาราช กษัตริย์ผู้ทรงคุณธรรมอันประเสริฐสุภร่ำว่า "ฝ่ายประเทศยุโรปนั้น ราษฎรมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่รำไป ฝ่ายผู้ปกครองเป็นที่กีดขวางต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นจึงมีเหตุการณ์ใหญ่ ๆ โศก ๆ นื่อง ๆ แต่โบราณส่วนเมืองของเรา ราษฎรไม่มีความปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงอันใด การที่อยากเปลี่ยนแปลงนั้น กลับเป็นของผู้ปกครองบ้านเมืองอยากเปลี่ยนแปลง"^๒

ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายหรือศักดินาในแง่ที่ว่า ความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายนั้น เน้นการยอมรับอำนาจของผู้ปกครองหรือข้าราชการ วาญูเหนือประชาชน การที่ประชาชน

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๑๖๓.

^๒ พระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าควย "ความสามัคคี แก่ความในศาลาที่ขีในสยามแผ่นดิน," ใน เอกสารการเมืองการปกครองของไทย, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๖๕.

จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการบริหาร จะต้อง เป็นไปในลักษณะที่เป็น "ผู้นอญ" หรือ "ถูกนอญ" แล้ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าชาแผนดินจะ เป็นการ เน้น ถึงการนึ่งเฉยทางการเมืองของประชาชนไมยฉม เขามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือ รักรู้กับเรื่องการเมือง และการบริหารใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากเห็นว่า การ เมือง เป็นเรื่องของผูปกครองหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นความคิดที่ได้รับอิทธิพลจากศาสนา พราหมณ์และการตีความผิด ๆ ของคำสอนและการ ปฏิบัติในศาสนาพุทธ ที่เชื่อว่า คณะผูปกครองหรือข้าราชการได้รับอำนาจจากเทวดา ทำให้มีสิทธิ์อันศักดิ์สิทธิ์ (Devine Rights) จะต้อง เชื่อฟังการปฏิบัติตาม โดยปราศจากเงื่อนไข การ เขามีส่วนร่วมหรือโต้แย้งใด ๆ จะ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์อันศักดิ์สิทธิ์ดังกล่าว ลักษณะของสังคมไทยจึง เสมือนกับมีกระบวนการ อบรมกลดขม เกลาทางการเมือง แต่ เป็นกระบวนการที่มีไคคง เสริมให้ เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพชร ๗๖ เป็นการ เตรียมประชาชนให้ประพฤติตัวอยู่ในกรอบกติกาของระบอบกษัตริย์ที่มีอำนาจ เด็ดขาดและก็ได้ผลสำเร็จ อย่างน่าประหลาดใจ ๑

จ. พุทธศาสนาและคานิยมอื่น ๆ ของสังคมไทย นอกจาก โครงสร้าง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการ เมืองการปกครองของไทยอันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจาก วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จะมีลักษณะที่ไม่ค่อย เชื่ออำนาจต่อการ เขามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองแล้ว พุทธศาสนาและอุปนิสัยของคนไทยยังมีบทบาทสำคัญอย่าง มากในการกำหนดทัศนคติ ความกติกความ เชื่อของมนุษย์ที่มีต่อสังคมอย่างมาก การที่ พุทธศาสนาสอนให้เชื่อในนรกสวรรค์ ใครมีอำนาจดีว่าจตุมาจากสวรรค์ชั้นฟ้า มี บุญวาสนา เพราะชาติก่อนทำบุญไว้ดี ส่วนผูถูกปกครองก็กมหนำใจกรรมต่อไปเพราะ กรรมเวรชาติก่อน คำสอนเรื่องกฎแห่งกรรม คำสอนให้ถืออนิจจัง สิ่งต่าง ๆ ที่

๑ James N. Mosel. "Communication Patterns and Political Socialization in Transitional Thailand," in Communication and Political Development, ed. Lucian W. Pye (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963) p. 185.

ไม่แน่นอน ตลอดจนความนึกคิดเกี่ยวกับสถานภาพที่ดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ตนเผชิญอยู่ ก็ดี นับว่าชักนำหลักประชาธิปไตยอย่างรุนแรง คือ หลักที่ว่า บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งโดยชาติกำเนิดและโดยโอกาส °

สำหรับค่านิยมของสังคมที่นับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของหลักการปกครองตัวเองโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นต้นว่า การยึดถือในเรื่องเครื่องกลางของคลัง ฝั่างเทศา ภูติผีปีศาจ เวทมนต์คาถา สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลในการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่มีเหตุผลตามหลักการของประชาธิปไตย นอกจากนั้นค่านิยมเกี่ยวกับการยึดหลักอาวุโส การยึดชาติตระกูล การยกย่องคนร่ำรวย ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความผิดในลักษณะที่ผู้มีฐานะค้ำยกว่า อาวุโสน้อยกว่า จะต้องการให้การเคารพและเชื่อฟัง จะขัดแย้งโต้เถียงไม่ได้ ค่านิยมเหล่านี้ทำให้ลูกต้องเคารพและเชื่อฟังพ่อแม่ น้องต้องเคารพพี่ และราษฎรต้องเชื่อฟังผู้ปกครองในที่สุด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย ล้วนยังมีลักษณะที่ไม่เชื่ออำนาจให้ประชาชนเกิดความสำนึกต่อการปกครองตนเอง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากนัก

ระบบราชการกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

ระบบราชการของไทยนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการเมืองการปกครองในประเทศอื่น ๆ อยู่อย่างกว้างขวาง ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือ บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการได้ขยายตัวออกไปมาก โดยที่ระบบการเมืองในส่วนที่มีได้

° นรงค์ จิตรารักษ์, "ลักษณะสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อเสรีประชาธิปไตย," วิทยาศาสตร์นิเทศ, ๑(มกราคม - มีนาคม, ๒๕๑๕) : ๘ - ๘๕.

เกี่ยวข้องกับระบบราชการ (Non - Bureaucratic Political System) ซึ่งหมายถึงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง สถาบันหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ และการเมืองของประชาชนล้วนยังมิได้รับการพัฒนา^๑ นักรัฐศาสตร์หลายคนจึงมีความเห็นว่า ในการศึกษาการพัฒนาทางการเมือง หรือระบบบริหารนั้น การศึกษาบทบาททางการเมืองของข้าราชการจะเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้เรามีความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองได้มากกว่าที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันทางการเมืองแต่เพียงส่วนเดียว^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาระบบการเมืองไทย จะพบว่า เป็นระบบการเมืองที่ข้าราชการเข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองอย่างเด่นชัดและกว้างขวางมาก (Bureaucratic Polity)^๓

การที่ระบบราชการของไทยเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และสามารถรักษำอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเหล่านั้น

^๑ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development. A Paradoxical View," in Bureaucracy and Political Development, ed Joseph La Palmbara (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), pp. 120 - 129.

^๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, ๒๕๒๓), หน้า ๑๕๕.

^๓ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development A Paradoxical View," p. 124.

ไว้ได้ก็เพราะสถาบันทางการเมืองของประชาชนยังอ่อนแอ ประกอบกับแหล่งอำนาจอื่น ๆ นอกขบวนการไม่มีอยู่ หรือมีอยู่แต่ก็ไม่มีพลังพอที่จะคานอำนาจของระบบราชการได้ ดังนั้นการขยายตัวของ ระบบราชการในอัตราส่วนที่รวดเร็วและกว้างขวางกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคมจึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ในสังคมที่ระบบราชการไม่แข็งแกร่ง สถาบันทางการเมือง (แบบประชาธิปไตย) จะมีโอกาสพัฒนาไต่อย่างกว่าการที่ระบบราชการมีความแข็งแกร่ง และมีวิวัฒนาการอันต่อเนื่องยาวนาน^๒ ข้อคิดเห็นดังกล่าวเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการพิสูจน์ยืนยันเป็นตัวเลขที่แน่นอนก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาอยู่มาก เพราะตลอดระยะเวลาเกือบ ๕๐ ปี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่แข็งแกร่งที่สุดทำหน้าที่ปกครองหรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงประเทศไปในวิถีทางต่าง ๆ แต่มิได้ทำให้การพัฒนาการเมืองของไทยมีความก้าวหน้าไปมากนักแต่อย่างใด ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีความถูกต้องอยู่ไม่มากนักอบ ซึ่งนับเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับความเห็นที่ว่า "ความล้มเหลวของ ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมามีส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจาก ข้าราชการส่วนใหญ่มิได้มีทัศนคติในแบบเจ้าขุนมูลนาย"^๓ ความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อำนาจนิยมในระบบราชการ," รัฐศาสตร์สาร
๑ (กันยายน ๒๕๒๓) : ๑๖ - ๑๗.

^๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า ๑๕๕.

^๓ บรรจบ อิศกุลย์ และคณะ, ลักษณะบางประการของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๔๐.

เหล่านี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครองของไทยทั้งใต้อีกกล่าวในช่วงต้นแล้วทั้งสิ้น

ในแง่ของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นก็เช่นกัน ข้าราชการอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ไปในวิธีทางที่ถูกต้องได้ไม่ยากนัก เนื่องจากทั้งใต้อีกกล่าวแล้วว่า ข้าราชการอยู่ในฐานะชนชั้นนำของสังคมไทยจึงเป็นลักษณะอย่างที่ว่า โรเซนบาม (Rosenbaum) นักรัฐศาสตร์ผู้ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ เรียกว่าเป็นตัวสื่อกวัฒนธรรม (carrier of the culture) อันหมายถึง ลักษณะของผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบวิถีชีวิตของพลเมืองในชาติ^๑ ดังนั้น ปัญหาที่การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบความล้มเหลวหรือมีผลสำเร็จน้อยมาก จึงน่าจะเป็นปัญหาที่ระบบราชการมีส่วนกำหนดขึ้นมาด้วยเช่นกัน ซึ่งแน่นอนจุดของปัญหาทั้งกล่าวย่อมจะมีมูลเหตุมาจากแหล่งอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่าตัวประชาชนเอง

ตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ การปกครองท้องถิ่นของไทยกับระบบราชการไม่อาจแยกกันออกได้ กล่าวคือ นอกจากข้าราชการจะได้ชื่อว่าเป็นผู้มีส่วนให้กำเนิดและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยมาโดยตลอดแล้ว ข้าราชการยังได้ชื่อว่าเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดการปกครองท้องถิ่นอยู่อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดด้วยเช่นกัน ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่น้อยมาก ซึ่งนับว่าเป็นสภาพที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่เรียกว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"^๒ อย่างไรก็ดีแม้ว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจ

^๑ Rosenbaum, Political Culture, p. 27.

^๒ รายละเอียดใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๒๐.

การควบคุมในรูปแบบที่ ๑ นั้น มีลักษณะ เป็นการให้ประชาชนได้เขามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่น โดยการเลือกผู้แทนของคนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เขามาทำหนดนโยบายและบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นดังกล่าวอาจสังกัดพรรคการเมืองและอาศัยกลไกของพรรคการเมืองเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ ควบคู่ไป ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ดูแลและประสานงานอยู่ห่าง ๆ ส่วนการควบคุมในรูปแบบที่ ๒ นั้น เป็นแบบอย่างของการปกครองโดยพรรคการเมืองซึ่งเหมาะสมกับท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถเลือกเฟ้นผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งโดยประชาชนแต่ละคนได้ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เลือกเฟ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชนเอง วิธีการดังกล่าวนี้หมายถึงว่าประเทศนั้น ๆ จะต้องมียุทธพรรคการเมืองในระดับชาติเข้มแข็งและน้อยพรรค อีกทั้งจะต้องมีการจัดสาขาพรรคประจำในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเป็นทางการด้วย สำหรับเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของรัฐบาลกลางก็จะทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับในรูปแบบที่ ๑ สำหรับรูปแบบที่ ๓ เป็นการปกครองโดยระบบราชการซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย และนับว่าวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและในรูปแบบอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในประเทศไทยเป็นคน

อย่างไรก็ตาม หากประชาชนยังขาดความพร้อมที่จะปกครองตนเอง ข้าราชการหรือรัฐบาลกลางก็ยังจำเป็นต้องให้การดูแลและสนับสนุน แต่ควรจะเป็นการควบคุมดูแลในลักษณะของการปลุกฝังและเร่งเร้าให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนถึงคุณค่าของการจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อวันที่จะปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการปกครองกันเองอย่างเข้มแข็ง หากเป็นไปตามนัยดังกล่าว ระบบราชการก็จะได้ชื่อว่า เป็น "ลัทธิอนุกรม" ที่ทำหน้าที่สอดคล้องกับการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความรู้สึกนึกคิดในลักษณะดังกล่าวมีอยู่ในหมู่ข้าราชการไม่กว้างขวางนัก

ถึงข้อสังเกตของยูริ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไว้ว่า "... ปัจจุบันนี้ไม่ว่าเราจะปรารถนาหรือไม่ก็ตาม เป็นที่แน่ชัดตั้งแต่เริ่มแรกที่เชื่อว่า การปกครองแบบเทศบาลของไทยได้กลายมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงเป็นความจริงที่กล่าวว่า แม้การปกครองในประเทศไทยจะได้ออกจัดตั้งขึ้นด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ชาวไทยได้ปกครองตนเองเพื่อความผาสุกของพวกเขาเอง และจะได้อกลายเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามระบบมาตรฐานในระดับชาติ แต่การปกครองเทศบาลก็ยังไม่สามารถปลดปล่อยตนเองออกจากสิ่งผูกมัดที่เกิดจากสภาพทางประเพณีและวัฒนธรรมได้เลย..... ยังไม่มีเกรียงป้องกันได้แท้จริงเพื่อการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง และยิ่งกฎหมายเทศบาลได้รับการแก้ไขมากเท่าไร การควบคุมก็ยิ่งเข้มงวดมากขึ้นเท่านั้น" ^๑

ดังนั้นการที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองอย่างแท้จริงจึงเป็นเพียงอุดมคติ คราวที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลยังขาดความสำนึกที่ใช้อำนาจต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สำหรับในการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เทศบาลเมืองนครสวรรค์ครั้งนี้เป็นเพียงการตรวจสอบความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการไทยส่วนหนึ่งว่า ยังคงมีทัศนคติและท่าทีแบบเดิมอยู่อีกมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบทัศนคติระหว่างข้าราชการกับประชาชนแล้ว ฝ่ายใดมีทัศนคติหรือความสำนึกสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมากกว่ากัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่ถูกต้องต่อไป

^๑ Choop Karnjanaprakorn, "Municipal Government in Thailand as an Institute and Process of Self Government. (Ph.D dissertation, Indiana University Bloomington, 1967), p. 37.

รายงานวิจัยในอดีต

ในปัจจุบันงานวิจัยที่เกี่ยวกับความสำนึก ความเชื่อ หรือทัศนคติของประชาชน และข้าราชการที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นว่าศึกษาได้มากยิ่งขึ้น งานวิจัยในอดีตจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ และเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งในที่นี้จะขอนำงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาถึงทัศนะของข้าราชการและประชาชนมาอ้างถึง ได้ดังต่อไปนี้

จากการวิจัยของ ลีลิต ดิระเวกิน^๑ เกี่ยวกับเรื่องทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการไทย โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ระดับเลขาธิการรัฐมนตรี อธิบดี เป็นต้น โดยได้ออกแบบสอบถามจำนวน ๘๕ ชุด สามารถสัมภาษณ์และได้แบบสอบถามคืนรวม ๘๖ ชุด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๘๘.๘ ผลการวิจัยพบว่าข้าราชการระดับสูงประมาณร้อยละ ๔๐ มีทัศนคติทางการเมืองแบบก้าวหน้า อีกร้อยละ ๒๐ เป็นแบบอนุรักษ์นิยม นั่นคือ ใน ๕ คน ๒ คนจะเป็นแบบก้าวหน้า ๑ คน จะเป็นแบบอนุรักษ์นิยม และอีก ๒ คน อยู่ระหว่างกลาง ทั้งนี้พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลสำคัญที่สุดได้แก่ ระดับการศึกษา รองลงมาคืออายุ เกี่ยวกับระดับการศึกษาพบว่าผู้ที่จบระหว่างปริญญา โทถึงปริญญา เอกมักจะเป็นแบบก้าวหน้า ส่วนผู้ที่จบปริญญาตรีหรือ



Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization (Bangkok : Thai Watana

Panich, 1973), p. 49. อ้างใน วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, "การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพมหานคร, วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘," หน้า ๒๔ - ๒๕.

ค่าความนี้จะเป็นแบบอนุรักษ์นิยม ส่วนความอายุพบว่าผู้ที่สูงอายุมักจะเป็นพวกอนุรักษ์นิยม สรุปแล้ว ข้าราชการระดับสูงของทั้ง ๒ กระทรวงนี้ จะเป็นผู้มีทัศนคติทางการเมืองแบบก้าวหน้ามากกว่า คือร้อยละ ๔๐.๕ อีกร้อยละ ๒๑.๒ เป็นพวกอนุรักษ์นิยม และอีกร้อยละ ๓๘.๔ เป็นฝ่ายกลาง

จากการวิจัยของมณูญ สิริวรรณ เมื่อปี ๒๕๑๕ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "วัฒนธรรมการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร" โดยผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างหาข้อมูลจากประชากรในกรุงเทพมหานคร โดยยึดกลุ่มอาชีพเป็นหลักในการกระจายแบบสอบถามให้ประชากร เป็นตัวอย่าง ๔๕๐ คน ผลการวิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยประกอบด้วยวัฒนธรรมย่อย ๒ รูปแบบ คือ

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของคนในประเทศ เป็นวัฒนธรรมของมวลชน วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยมและอิสรนิยม

๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมัยใหม่ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมของผู้บริหารหรือผู้มีระดับการศึกษาสูง วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยมและอิสรนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง ๒ รูปแบบนี้เป็นผลมาจากระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แบบแรกเป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มณูญ สิริวรรณ, "วัฒนธรรมการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕) หน้า ๗ - ๘.

แบบดั้งเดิมซึ่งถ่ายทอดกันมาหลายร้อยปีโดยไม่มีการขาดตอน ส่วนแบบที่สองเป็นผลมาจาก การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕ ผสมกับการปฏิรูปและการขยายตัวของระบบการศึกษาสมัยใหม่ ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ จนถึงปัจจุบัน

จากการวิจัยของ สมพร เขียวเม่น^๑ เมื่อปี ๒๕๒๓ เกี่ยวกับเรื่อง ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร การศึกษาดังกล่าวผู้ศึกษาได้ใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือวัดความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ ๒ และระดับ ๓ โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง ๔๓๕ คน

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยยังไม่สามารถพบความสำเร็จได้ใน ๕๔ ปีที่แล้วมา เป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมิได้เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่กลับไปเอื้ออำนวยต่ออำนาจนิยมมากกว่า ในประการที่สองได้พบว่าข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ ๒ และระดับ ๓ ส่วนใหญ่ มีความเชื่อทางการเมืองโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามได้พบข้อสังเกต ๒ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีลักษณะที่ขัดแย้งกันในความเชื่อบางอย่างระหว่างการสนับสนุนประชาธิปไตยและไม่สนับสนุนประชาธิปไตย กล่าวคือ เชื่อในหลักการและวิธีการของประชาธิปไตย แต่เห็นว่ายังไม่ควรนำมาใช้กับประเทศไทย ประการที่สอง ความเชื่อของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ที่สนับสนุนประชาธิปไตยนั้นยังมีระดับความเข้มข้นน้อย ไม่เพียงพอที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนประชาธิปไตยของไทยได้

^๑ สมพร เขียวเม่น, "ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓)

จากการวิจัยของ มรรต ใหญ่ชัยน ในปี ๒๕๒๓^๑ เช่นกัน เป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องทัศนคติทางการ เมืองของข้าราชการส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย การศึกษารั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน วิจัยวิธีวิจัยวิสัยวิสัยสนาม โดยออกแบบสอบถามจำนวน ๒๕ ข้อ เพื่อวัดถึงความสนใจและการ เขามีส่วนร่วมทางการเมือง ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อำนาจนิยม อนุรักษ์นิยม และทัศนคติเกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างที่ใช้วิจัยจำนวน ๑๙๕ คน ผลการวิจัยที่สำคัญพบว่า หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของหน่วยงาน ที่ทำการวิจัยมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับสูง และมีทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและอนุรักษ์นิยมอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ส่วนทัศนคติในลักษณะสนับสนุนการ ปกครองท้องถิ่นนั้น หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกดังกล่าวค้างมีอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังได้พบว่า การ ศึกษาจะเป็นปัจจัยสนับสนุนทัศนคติของการ เมืองแบบประชาธิปไตย ส่วนอายุและอายุราชการ ไม่มีผลต่อการ วิจัยครั้งนี้ และการ ออกไปปฏิบัติราชการในท้องถิ่นที่มีผลให้ทัศนคติที่สนับสนุนการ ปกครองท้องถิ่นมากขึ้นควย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มรรต ใหญ่ชัยน, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๓)

ในปี ๒๕๒๑ ร.ศ.ต. มอชวล มีอนันต์ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรม
 ทางการ เมืองของบุคคลชั้นนำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี
 การศึกษารครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเอาเฉพาะบุคคลชั้นนำของจังหวัดสิงห์บุรี เป็นประชากร
 ในการวิจัย โดยผู้วิจัยพิจารณาตำแหน่ง ฐานะความมั่นคง ความมีชื่อเสียงและบทบาท
 ของบุคคลในสังคม เป็นเกณฑ์คัดเลือกบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี จำนวน ๑๘๐ คน
 แล้วส่งแบบสอบถาม เกี่ยวกับความคิดเห็นแนวทางประชาธิปไตยและอำนาจนิยมให้
 ทุกคนตอบ เมื่อได้ข้อมูลกลับมาจึงใช้วิธีการมาตราส่วนประ เเมินค่าตามแบบของ
 ลิเคิร์ต (Likert Scale) เพื่อคำนวณความ โนม เียงทางการเมืองของบุคคล
 ชั้นนำทั้งหมดออกมาเป็นตัวเลขว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่นมีวัฒนธรรมการเมืองไปในแนว
 ทางใด รวมถึงประชาธิปไตยกับอำนาจนิยม

จากการวิจัยพบว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยมีวัฒนธรรมการเมือง
 โนม เียงไปในทางอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย บุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาสูง
 มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการ ศึกษาต่ำ
 แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย แต่มี
 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย บุคคล
 ชั้นนำที่มีอาชีพรับราชการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคล
 ชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่า
 บุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ

ร.ศ.ต. มอชวล มีอนันต์, "วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำ
 ท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี" (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหา
 บัณฑิต ภาควิชาการ ปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑)

ในปี ๒๕๒๓ ประหยัด ยะคะนอง ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยทำการวัดโดยใช้แบบสอบถามเพื่อวัดทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยสามารถครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา จึงแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตตำบล จำนวน ๖ ตำบล แล้วจึงจัดส่งแบบสอบถามจำนวนร้อยละ ๕๐ ของจำนวนครอบครัวทั้งหมดในแต่ละตำบล จากจำนวนครอบครัวทั้งหมด ๖๑๔๔ ครอบครัว ได้จัดส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด ๖๑๕ ชุด ได้รับคืนมา ๔๔๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๓๖

ผลการวัดทัศนคติของประชาชนปรากฏว่าทุกกลุ่ม ทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นอาชีพรับราชการ อาชีพค้าขาย อาชีพเกษตรกรกรรม และอาชีพอื่น ๆ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยมีระดับความไม่พอใจในอัตรามากใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการสาธารณะไม่ตรงตามความต้องการประชาชน สรุปได้ว่า เนื่องมาจากปัญหาหลายประการด้วยกัน คือ ปัญหาความไม่สนใจต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณที่จำกัด ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลกลาง ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของบุคลากร และปัญหาเกี่ยวกับการขาดการวางแผนพัฒนาที่ดีพอ

ประหยัด ยะคะนอง, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา" (วิทยานิพนธ์ บริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓)

ผลงานวิจัยในอดีตที่กล่าวถึงในข้างต้นทั้งหมดนี้ เป็นเพียงผลงานวิจัย ที่พอจะนำมาเทียบเคียงกับการวิจัยในครั้งนี้โดยกว้าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะ ผลงานวิจัยเหล่านี้ส่วนมากมิได้เป็นการวิจัยความรู้สึกนึกคิดของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามผลงานวิจัยเหล่านี้ก็นับว่าทำให้เกิดความเข้าใจ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนไทยได้มากพอสมควร ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการกำหนด แนวทางการศึกษาและการตั้งสมมติฐานสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ได้

สมมติฐาน

จากผลงานการวิจัยในอดีตหลายครั้งได้ปรากฏออกมาว่าข้าราชการและ ผู้ที่มีใ้รับราชการมีลักษณะความเข้าใจและความรู้สึกนึกคิดในทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น จากการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำของท้องถิ่นใน จังหวัดสิงห์บุรี ดังที่กล่าวถึงในรายงานการวิจัยในอดีต สำหรับการศึกษาดังกล่าว สำนักต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลครั้งนี้ เป็นการวัดถึงความรู้ความเข้าใจ ความสนใจการเมือง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง ความรู้สึกต่อหน้าที่ของพลเมืองที่ดี และความรู้สึกไม่ไว้วางใจการเมือง ซึ่งความเข้าใจและความรู้สึกอันเป็นแง่มุมต่าง ๆ ของความ สำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเหล่านี้ แมว่าจะมีส่วนสัมพันธ์ในเชิงบวกกับ ระดับการศึกษาและประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองของท้องถิ่นที่ข้าราชการ มีอยู่เหนือกว่าประชาชนธรรมดาก็ตาม ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้จะ ไม่มีผลให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการสูงไปกว่าประชาชน ธรรมดาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะลักษณะความรู้สึกนึกคิดแบบอำนาจนิยมของข้าราชการ น่าจะยังคงมีหลงเหลืออยู่อีกมาก และจะเป็นลักษณะเด่นที่เห็นยว้งให้ข้าราชการมี ความรู้สึกนึกคิดที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลน้อยกว่าประชาชน ธรรมดา หรือมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแตกต่างออกไปจากประชาชน ธรรมดาได้

นอกจากนี้ในการศึกษาถึงความสำคัญทางการเมือง หรือการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่มีต่อการเมืองนั้น โดยปกติแล้ว เพศ ระดับการศึกษา รายได้ และอายุ มักจะมีความสำคัญต่อการเมืองในเรื่องเหล่านี้อยู่มาก เป็นต้นว่า จากการสำรวจของสถาบันการวิจัยประชากรของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการวิจัยการไปออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๔ พบว่า มีความแตกต่างกันในการเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งระหว่างผู้ที่มีอายุ เพศ เชื้อชาติ ถิ่นที่อยู่ การอาศัยอยู่ในตัวเมืองและชนบท ระดับการศึกษา สถานะทางการทำงาน อาชีพ ระดับรายได้ และสถานภาพทางครอบครัวที่ต่างกัน^๑ โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความสนใจการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมือง และความรู้สึกว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่ จะมีอยู่สูงในกลุ่มผู้ที่สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง^๒

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากผู้ศึกษาจะตั้งสมมติฐานหลักให้ ข้าราชการและประชาชนมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นแล้ว ผู้ศึกษาจะขอตั้งสมมติฐานข้อต่อ ๆ ไป ให้มีลักษณะเป็นการควบคุม (Control) ตัวแปรหรือสมมติฐานหลักเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในสมมติฐานหลักนั้นมิได้เกิดขึ้นจากอิทธิพลของตัวแปรทางสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ สมมติฐานของการศึกษาจึงมีดังนี้

^๑ Leonard Broom and Philip Selznick, Sociology :

A Text with Adaption Reading. p. 125.

^๒

Joseph G. La Palombara, Politics within Nations (Englewood Cliffs, N.J. : Printice - Hall, 1974), pp. 41 -

๑. มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ระหว่างราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์

๒. มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ระหว่างราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อพิจารณาตามเพศ

๓. มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ระหว่างราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อพิจารณาตาม
การศึกษา

๔. มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ระหว่างราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อพิจารณาตาม
รายได้

๕. มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ระหว่างราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อพิจารณาตาม
อายุ.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย