

ประชาธิปไตยของไทย



การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย

นับเป็นเวลา 44 ปีเศษมาแล้ว ที่ประชาธิปไตยได้ถูกนำมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองของประเทศไทย คือหลังจากคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 แต่ยังเป็นที่ยังสงสัยกันว่าเหตุใดประชาธิปไตยของไทยจึงมิได้เจริญก้าวหน้าเป็นระบอบการปกครองที่มั่นคง มีเสถียรภาพอย่างเช่นประชาธิปไตยของประเทศทางตะวันตกทั้งหลาย ที่สามารถให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศได้ ตรงกันข้าม ประชาธิปไตยของไทยมีแต่ตัวบทกฎหมายและในคำราเท่านั้น<sup>1</sup> จะเห็นได้ว่าเรามีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดบทบาทอำนาจของสถาบันทางการเมือง อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดโดยกฎหมายหลักนี้ มีการนำระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาใช้ มีรัฐสภา แต่รูปการปกครองแบบใหม่นี้กลับประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงครั้งแล้วครั้งเล่า มีการเปลี่ยนอำนาจการปกครองด้วยวิธีการที่นอกเหนือรัฐธรรมนูญหลายครั้งหลายหน (รัฐประหาร - ปฏิวัติ) โดยบรรดานายทหารชั้นผู้ใหญ่ใช้กำลังทหาร เป็นเครื่องมือทำการปฏิวัติล้มรัฐธรรมนูญและรัฐสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นสถาบันหลักของการปกครองระบอบนี้ แล้วจัดตั้งสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลแทน<sup>2</sup> บางระยะมี

<sup>1</sup> สุวิทย์ รุ่งวิสัย, "ประชาธิปไตยในเมืองไทย : อุปสรรคและแนวความคิด," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม, 2513), 56.

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2519), หน้า 327 - 328, และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิเศษ, 2519), หน้า 242.

การประกาศใช้กฎอัยการศึก จำกัดสิทธิเสรีภาพทางการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน และประชาชน ห้ามการชุมนุมทางการเมือง ห้ามการจัดตั้งสมาคมทางการเมือง (สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี) มีการใช้อำนาจเด็ดขาดโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมปกติ (อำนาจตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง 2502)<sup>3</sup> เป็นต้น

ถ้าเราจะพิจารณาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 3) จะต้องมีบัญญัติไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย" ดังนั้นอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนชาวไทยทุกคน ที่มีสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายรับรอง รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวในนามของประชาชน<sup>4</sup> แม้ว่าในประเทศตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายจะประสบปัญหาในการใช้อำนาจอธิปไตยมากเหมือนกัน แต่ประเทศเหล่านั้นก็สามารถจัดปิดเป้าอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ให้ลดน้อยไปได้ สำหรับประเทศไทย สืบสืบกว่าปีมาแล้วประชาธิปไตยเมืองไทยต้องเผชิญกับอุปสรรคอย่างมากมาย บางครั้งก็เป็นประชาธิปไตยผิด ๆ บางคราวก็เป็นกษัตริย์ไทย หรือบางที่เป็นถึงเผด็จการก็มี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ และสิ่งแวดล้อมตามยุคตามสมัย<sup>5</sup> ถ้าจะพิจารณากันในรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า 44 ปี ที่เราเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เรามีรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 10 ฉบับ มีการเลือกตั้งทั้งสิ้น 11 ครั้ง และมีรัฐบาลรวมทั้งสิ้น 37 คณะ ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 37 คณะนี้ มีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร 5 คน พลเรือน 9 คน พลเรือน 9 คนนี้เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาล 17 คณะ ส่วนทหาร 5 คนเป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาล 20 คณะ แม้ว่าในจำนวนนายกรัฐมนตรี 14 คนนั้น จะเป็นพลเรือนมากกว่าทหารก็ตาม แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมามแสดงให้เห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่พลเรือนเป็นผู้นำคณะรัฐบาล รัฐบาลชุดนั้นมักขาดความมั่นคง และมีอายุอยู่ไม่ถึง 1 ปี ยกเว้น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ คนเดียวที่

005250

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 242.

<sup>4</sup> สุวิทย์ รุ้งวิสัย, เรื่องเดิม, หน้า 56.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56 - 57.

เป็นนายกรัฐมนตรีที่สามารถอยู่ในตำแหน่งใดติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี<sup>6</sup> แต่ไม่ได้เข้ามา  
โดยกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน

การที่นายกรัฐมนตรีพลเรือนมีระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งน้อยมาก เพราะมีการ  
ปฏิวัติรัฐประหารบ่อย ประการหนึ่ง และเพราะมีความไม่มั่นคงซึ่งเกิดจากความขัดแย้ง  
ภายในรัฐสภา โดยคณะรัฐบาลไม่สามารถคุมคะแนนเสียงข้างมากไว้ได้อีกประการหนึ่ง  
เช่น ในช่วงเวลาดังแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2487 (รัฐบาลหลังสงคราม) จนถึงเดือน  
เมษายน พ.ศ. 2491 ระยะเวลาเพียง 4 ปีนี้มีรัฐบาลถึง 11 ชุด ควบกัน และมีผู้  
เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงนี้ถึง 5 คน คือ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ  
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และ พลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์

สำหรับนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารนั้น มีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น  
นายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง รวมเวลาทั้งหมดที่เป็นนายกรัฐมนตรี 5 ปีเศษ จอม  
พลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รวม 8 ครั้ง รวมเวลาทั้งหมดที่เป็นนาย  
กรัฐมนตรี 14 ปี 8 เดือน จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รวม 4 ครั้ง รวม  
เวลาที่เป็นนายกรัฐมนตรี 9 ปี 6 เดือน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัย  
เดียว คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 - 2506 รวมเวลา 4 ปี 9 เดือน 29 วัน

ในจำนวนนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารนี้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกัน  
นานที่สุด ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลแปลก พิบูลสงคราม และในสมัยที่  
นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันนานที่สุดนั้น ปรากฏว่าเป็นเพราะมีการปฏิวัติ  
รัฐประหารชนิดถอนรากถอนโคนกันมาก่อน กล่าวคือ รัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ช่วย  
ให้จอมพลแปลก บริหารประเทศติดต่อกันได้เกือบ 10 ปี ในทำนองเดียวกัน การปฏิวัติ  
โดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ในปี 2500 ก็มีผลทำให้ จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะ  
หัวหน้าคณะทหารได้สืบทอดอำนาจต่อจาก จอมพลสฤษดิ์ และสามารถอยู่ในอำนาจได้  
เกือบ 10 ปีเช่นกัน<sup>7</sup>

<sup>6</sup> รายละเอียดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 242 - 243.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 243 - 244.

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2518 รวมเวลาประมาณ 43 ปี มีรัฐบาลถึง 37 ชุด แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง 11 ครั้ง แต่ไม่เคยปรากฏว่า รัฐบาลจากการเลือกตั้งจะสามารถบริหารประเทศได้ตลอดสมัยของสภา คือ ตลอดเวลา 4 ปี รัฐบาลที่บริหารประเทศได้เกินกว่าสมัยของสภา ล้วนแต่เป็นรัฐบาลที่เกิดจากการ ปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น

ผู้ที่เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยที่สมัครรับเลือกตั้ง และได้รับเลือกเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรค้วย เพิ่งมีขึ้นในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ จากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2489 จนถึง การรัฐประหารยุบสภาในปี พ.ศ. 2490 คือ นายควง อภัยวงศ์ นายปรีดี พนมยงค์ และ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ล้วนแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ภายหลังรัฐประหาร 2490 แล้ว ก็ได้มีการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 นายควง อภัยวงศ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ถูกขับ ออกไปเมื่อเกิดรัฐประหาร พ.ศ. 2494

จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีขณะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจากการเลือกตั้งสกปรกถึงพุทธกาล พ.ศ. 2500 และอยู่ในตำแหน่งเพียง 5 เดือน กับ 5 วัน ก็ถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติ จากปี พ.ศ. 2500 จนถึง พ.ศ. 2518 มีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่เป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมาก่อน แม้ว่าจะมีนายกรัฐมนตรีหลายคน ึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง (เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร)ก็ตาม<sup>8</sup> แต่ไม่เคยเป็นผู้แทนมาก่อนเลย

สรุปได้ว่าตลอดเวลา 40 กว่าปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลหลายครั้งหลายหน และในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลทหารที่เข้ามาค้ำควยการ ปฏิวัติรัฐประหาร สามารถครองอำนาจอยู่ได้ ในระยะเวลาอันยาวกว่ารัฐบาลพลเรือน และรัฐบาลที่เข้ามาค้ำควยการสมัครรับเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าระบบการเมืองการปกครอง ของไทยที่ผ่านมานั้นล้มลุกคลุกคลานตลอดมา ดังที่กล่าวแล้วว่า ประชาธิปไตยเมืองไทย ต้องเผชิญกับอุปสรรคนานาประการ ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ และสิ่งแวดล้อมตามยุคตาม

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 244 - 245.



สมัย แต่อะไรเล่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในเมืองไทยไม่เป็นประชาธิปไตยที่ดีที่สามารถจะอำนวยความผาสุกให้แก่ประชาชนได้ ถ้าจะมองโดยผิวเผินหรือมองอย่างแคบ ๆ เราก็อาจมุ่งไปที่สถาบันต่าง ๆ อันเป็นกลไกทางการเมืองว่ามีปัญหาขัดข้องอย่างไร จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย สถาบันดังกล่าวนั้นก็แก่รัฐสภา<sup>9</sup> พรรคการเมือง<sup>10</sup> ตลอดจนกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า สถาบันดังกล่าวจะมีพฤติกรรม หรือการกระทำใดก็ตามที่มีบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ การที่บุคคลแสดงพฤติกรรมใด ๆ ออกมานั้นย่อมเกิดจากผลของการหล่อหลอมของสังคม เพราะฉะนั้น ลักษณะของสังคมจึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาว่าเป็นต้นเหตุแห่งอุปสรรค และปัญหาของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะไปพิจารณาที่ปลายเหตุ อันได้แก่ ความไม่มีประสิทธิภาพของสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในแง่รูปแบบแล้ว ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตย แต่สิ่งที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีวิธีการเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ โลกทัศน์และวิถีชีวิตของคนในสังคม<sup>11</sup> หากได้เป็นประชาธิปไตยไม่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงทางวิวัฒนาการ แต่เป็นไปอย่างกระทันหัน โดยรัฐและเข้าใจกันเฉพาะคณะบุคคลที่ทำการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ประชาชนทั่วไปยังคงมี

---

<sup>9</sup>กุโน โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, "ว่าด้วยรัฐสภา," รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน, 2518), 1 - 30; ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเสรษฐพร คุศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พีชเนส, 2518).

<sup>10</sup>บุญสนใจกุโน กระทบด ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 221 - 254; ขจักษ์ บุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (พระนคร : โอเคียนสโตร์, 2511); ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมืองไทย," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม, 2518), 1 - 25; Frank C. Darling, "Political Parties in Thailand," Pacific Affairs, Vol. XLIV, No. 2 (Summer, 1971), pp. 228 - 241.

<sup>11</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 246.

วัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็น  
ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุด

ลักษณะของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

ได้กล่าวแล้วว่าอุปสรรคและปัญหาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย  
มิใช่อยู่ที่รูปแบบการปกครองที่เนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมือง  
หากแต่อยู่ที่วิถีชีวิตของคนไทย หรืออีกนัยหนึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยยังไม่เป็น  
ปัจจัยส่งเสริมสถาบันการเมืองให้ทำหน้าที่ได้ถูกต้องตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
ทั้งนี้ก็เพราะอิทธิพลของสังคมไทยที่หลอหลอมให้คนไทยมีวัฒนธรรมทางการเมือง  
เช่นนั้น ได้มีผู้กล่าวถึงลักษณะของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการก้าวไปสู่การปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยของไทยไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งพอที่จะนำมากล่าวถึงได้ดังนี้

1. ลักษณะของความเป็นอิสระ คนไทยส่วนใหญ่มีนิสัยที่ชอบทำอะไรโดยอิสระ  
หรือที่เรียกว่า แบบตัวใครตัวมัน (individualistic behavior) คือ ชอบทำ  
อะไรโคด ๆ คนเดียว ถือเอาความคิดเห็นและผลประโยชน์ของคนเป็นที่ตั้ง<sup>12</sup> โดยคำนึง  
ถึงผลประโยชน์ส่วนรวมน้อยกว่าของตัวเองและผู้ใกล้ชิด<sup>13</sup> ลักษณะความเป็นอิสระนี้  
บางครั้งก็อาจเป็นการเกินขอบเขตไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นได้ การรักอิสระอย่าง  
มากมายนี้เอง ยังผลให้คนไทยไม่ชอบรวมกลุ่มแบบมีหลักเกณฑ์ และหลักการเพื่อทำ  
ประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม หรือเพื่อใช้อิทธิพลทางการเมืองอย่างมีระบบและมีเหตุผล ถ้า  
จะมีการรวมตัวกันก็จะเป็นไปแค่ชั่วคราวช่วยยาม ไม่มีความต่อเนื่องกัน เนื่องจากขาดความ  
อดทน ออกคั้ง ในเรื่องการใช้เสรีภาพของตน จึงเกิดการกระทบกระทั่งกันภายในกลุ่ม  
ผลที่สุดก็แตกแยกจากกัน ลักษณะเช่นนี้ทำให้คนไทยขาดความคงเส้นคงวาในความประพฤติ

<sup>12</sup>John F. Embrce, "Thailand : A Loosely Structured Social System," American Anthopologist, vol.52 (1960), 183.

<sup>13</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 24.

ชาควินัย ชาคการรวมกลุ่มอย่างมีระเบียบแบบแผนในชีวิตเมื่อเปรียบเทียบกับคนญี่ปุ่นหรือคนอเมริกัน ฉะนั้น ในบางครั้งจะเห็นได้ว่าคนไทยมักมีแนวโน้มจะอยู่อย่างตัวใครตัวมันมากกว่า<sup>14</sup>

2. ลักษณะมั่งง่าย เป็นลักษณะชอบทำอะไรง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน ชาคความเป็นระเบียบ ซึ่งมีบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คนไทยเป็น "คนมั่งง่ายและไม่มีระเบียบ"<sup>15</sup> เมื่อใดก็ตามเมื่อมีโอกาสมักกระทำตามอำเภอใจ เห็นแก่ความสะดวกของคนเป็นที่ตั้ง เห็นได้จากการใช้รถใช้ถนน การทิ้งขยะมูลฝอยในที่สาธารณะ ที่นักรัฐศาสตร์บางท่านกล่าวว่า เป็นลักษณะของความสะทกนิยมนของคนไทย<sup>16</sup> ที่ชอบทำอะไรง่าย ๆ ไม่ยุ่งยาก ไม่ค่อยจริงจังกับหลักการ หรือระเบียบวิธี ถ้าระเบียบวิธีอะไรยุ่งยากมักไม่ทำ และละเลยไม่สนใจ โดยไม่คำนึงว่าจะนำประโยชน์มาให้แค่ไหน บางครั้งเลยทำให้คนไทยส่วนใหญ่ถูกแสวงหาประโยชน์จากคนอื่นได้ง่าย ในการนี้มีผู้กล่าวว่า คนไทยชาคความอยากรู้อยากเห็นในทางปัญญา (intellectual curiosity)<sup>17</sup> ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความสามารถในทางการเมือง (civic competence) ในตนเอง ผลเสียก็คือทำให้คนไทยเฉื่อยชา (apathy หรือ indifference) ในทางการเมือง (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากปัจจัยด้านอื่น เช่น การบุชารอำนาจ ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป)

---

<sup>14</sup>วิสุทธิ โพรธแทน, "การให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ," รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม 2519), 46.

<sup>15</sup>สุเทพ จันทรสมศักดิ์, "ความมั่งง่าย," สยามรัฐ (30 กรกฎาคม, 2517), หน้า 10. อ้างใน ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ "อนาคตการเมืองไทย ประชาธิปไตย?" วารสารรามคำแหง, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม, 2517), 8.

<sup>16</sup>กมล สมวิเชียร, "สังคมนิยม เสรีนิยม สะทกนิยมน," สยามรัฐ (26 ตุลาคม 2517), หน้า 8. อ้างใน ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, เรื่องเดิม, หน้า 8.

<sup>17</sup>รายละเอียดอยู่ใน D. Insor, Thailand (London : George Allen and Unwin Ltd., 1963), p. 175.

และการชอบทำอะไรที่ง่าย ๆ ของคนไทย ทำให้เกิดความท้อถอยเมื่อเผชิญปัญหาที่ยาก  
ซับซ้อน การชอบทำอะไรที่ง่าย ๆ ทำให้คนไทยไม่ยึดกุมการ และแทบจะเรียกได้ว่าไม่  
มีอุดมการณ์<sup>18</sup> เสียเลยก็ได้ ภัยเหตุนี้เองจึงยังผลให้เกิด "ความมั่งง่าย" ในการปฏิบัติ  
หรือในการคิด และไม่ชอบที่จะคิดสร้างสิ่งใหม่ ๆ ที่ดีกว่า หรือคิดแก้ปัญหา ผลคืออาจมีอยู่  
บ้าง ในแง่ทำให้คนไทยมีพฤติกรรมยืดหยุ่น (flexible behavior) สามารถปรับตัว  
เข้ากับสภาวะแวดล้อมได้ง่าย แต่บางทีความยืดหยุ่นจนเกินไปก็อาจทำให้เกิดความโลเล  
ไม่กล้าตัดสินใจ หรือชอบบักความรับผิดชอบ ซึ่งบางครั้งทำให้คนมองเห็นว่าพฤติกรรม  
ของคนไทยนั้น "เชื่อไม่ได้" (unreliable)<sup>19</sup>

3. ลักษณะอำนาจนิยม ในขณะที่สังคมไทยในระดับครอบครัวตลอดจนสถาบัน  
ทางสังคมอื่น ๆ เช่น ศาสนาพุทธ เน้นให้คนมีความเป็นอิสระ หรือนิยมความเป็นอิสระ  
มากนั้น ในด้านระบบราชการกลับแสดงออกถึงลักษณะของอำนาจนิยม<sup>20</sup> ที่ผู้น้อยต้องฟัง  
พวาอาศัยผู้ใหญ่ ทำให้เกิดความเชื่อถือและปลงในเรื่องเกิดมาไม่เท่าเทียมกันว่าเป็น  
เรื่องของบุญทำกรรมแต่ง ไม่คิดที่จะแข่งบุญแข่งวาสนา<sup>21</sup> อย่างที่ผู้กล่าวไว้ว่า สังคมไทย  
เป็นสังคมแห่งฟ้าสูงแผ่นดินต่ำ<sup>22</sup> ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการอยู่

<sup>18</sup> วิสุทธิ โปธิแทน, เรื่องเดิม, หน้า 47.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>20</sup> รายละเอียดอยู่ใน กมล สมวิเชียร, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการ  
พัฒนาทางการเมือง," วรรณไวทยาการ (พระนคร : โครงการตำราสมาคมสังคมศาสตร์  
แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 53 - 70.

<sup>21</sup> สุทัศน์ น้าพูลสุขสันต์, "ประชาธิปไตยในท้องถิ่น," ในชาตวิทย์ เกษนครศิริ  
(รวบรวม), ประชาธิปไตยของชาวบ้าน (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์พีพีแอนด์, 2516),  
หน้า 203 - 204.

<sup>22</sup> ปราโมทย์ นาครทรรพ, "โครงสร้างอำนาจในระเบียบสังคมไทยและ  
บทบาทปัญญาชน," รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (มกราคม - มีนาคม, 2514), 49.

ภายใต้ระบบเจ้าขุนมูลนาย (master-client relationship system หรือ Lordship system) ที่มาตั้งแต่ สมัยคอนกนกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้เป็นอิทธิพลของ ศาสนาพราหมณ์ และการตีความผิด ๆ ของคำสอน และการปฏิบัติในศาสนาพุทธ ที่เชื่อว่า ภาวะผู้ปกครองหรือข้าราชการได้รับอำนาจมาจากเทวดา ทำให้มีสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ (Divine Rights) ไม่มีผู้ใดจะละเมิดได้ ทำให้คนไทยเกิดความเกรงกลัวผู้มีอำนาจ โดยมีได้พิจารณาคุณเหตุผล และความชอบธรรมในการปกครองและการปฏิบัติต่อกัน และมักจะเชื่อกษัตริย์หรือข้าราชการง่าย ๆ เพราะความเกรงกลัว การบูชาอำนาจ นี้มักจะมี ความเกี่ยวเนื่องไปถึงการบูชาเงินตรา ทำให้เกิดคำพูดที่ว่า "มีเงินแล้วก็มีอำนาจ" และ "มีอำนาจแล้วก็มีเงิน" ทำให้คนลุ่มหลงในวัตถุไปมาก โดยขาดการ ไตร่ตรองพิจารณาเพราะ<sup>23</sup> ถึงด้านความชอบธรรม คุณงามความดีและความถูกต้อง ใคร มีเงินหรือมีอำนาจก็จะได้รับการเคารพยกย่อง ในขณะที่เดียวกัน ผู้ที่อยากได้รับการเคารพ ยกย่องก็จะแสวงหาเงิน และอำนาจไม่ว่าวิถีทางใดก็ตาม แม้จะเป็นทางที่ทุจริต ซึ่งเป็น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการจนเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ทุกวันนี้

ความคิดในการนิยามอำนาจนี้ หากผู้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์ แก่ประชาชนก็ไม่ใช่สิ่งที่เสียหายแต่อย่างใด แต่ปัญหาของ เมืองไทยเกี่ยวกับการปกครอง เกิดจากการที่เจ้านายและขุนนางประพฤติกษัตริย์พระราชกำหนดกฎหมายเสียเอง ใช้อำนาจ อันไม่ชอบธรรม ทุจริตในใจตนเอง ไม่มีเมตตาต่อผู้น้อย กดขี่ ข่มเหงราษฎร<sup>24</sup> สภาพ การณ์เช่นนั้นแม้จะเป็นภาพพจน์ของเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ก็ ตาม แต่สภาพการณ์ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นคนยากหาได้แตกต่างกัน มากมายนัก ซึ่งเป็นบางยุคบางสมัยที่การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจน้อยลง ประชาชนก็มี สิทธิเสรีภาพมากขึ้น บางยุคบางสมัยสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ถูกรุกรอนมาก อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็แทบจะไม่เป็นทุกข์เป็นร้อนคิดที่จะต่อต้าน (ยกเว้นเหตุการณ์เมื่อ 14 ตุลาคม 2516) กลับยอมรับกับสภาพการณ์เช่นนั้นได้ แสดงถึงความยินยอม หรือยอมรับ การมีและการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจอย่างมั่นคง

<sup>23</sup> วิสุทธิ โปธิแทน, เรื่องเดิม, หน้า 48 - 49.

<sup>24</sup> กุชัยอนันต์ สมุทวณิช, สรวนิพนธ์ของเทียนวรรณ (กรุงเทพมหานคร : องค์ การนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 39 - 40.

4. ลักษณะของความนิ่งเฉยต่อการเมือง ลักษณะเช่นนี้สืบเนื่องจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) ในสังคมไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสร้างความสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน การให้การศึกษามุ่งแต่ในทางทฤษฎีวิชาการด้านเดียว ขาดการเรียนรู้ในด้านการเมืองและการปกครองประเทศ แนวทางการศึกษาด้านการแพทย์ วิศวกรรม จะเจริญก้าวหน้า แต่ผู้ที่ศึกษาเหล่านี้ก็ไม่ได้เรียนรู้เรื่องการเมือง ถือว่าการเมืองการปกครองประเทศเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ นักนิติศาสตร์ หรือนักการทหารเท่านั้น นอกจากนี้เนื้อหาของการที่สอน และวิธีการสอนก็ยังเป็นการสอนทฤษฎีอย่างเดียวอยู่มาก ไม่ทำให้ได้แสดงความคิดเห็นของตนเองและรู้จักรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น<sup>25</sup>

ฉะนั้น ปัญหาใหญ่และสำคัญสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันก็คือ ระบบการศึกษาของไทยส่วนใหญ่มุ่งที่จะปลูกฝัง (ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ค่านิยมเก่า ๆ อันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เช่น ค่านิยมของการบูชาอำนาจ การสร้างความจงรักภักดีส่วนบุคคล การลี้โรราบ (deference) และการเคารพนับถือบุคคลผู้มีอำนาจ โดยมีได้พิจารณาหรือคำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านั้นได้อำนาจมาโดยวิธีใด ถูกต้องและสมควรหรือไม่ ดังคำพังเพยที่ว่า "เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด" คือ เป็นการสร้างให้คนเลียนแบบ หรือยอมทำตามคนอื่นโดยไม่คิด ให้คนเชื่อในอำนาจบารมี สร้างระบบของการพึ่งพาโดยไม่คอยคิดช่วยเหลือตนเอง<sup>26</sup> "ทำอะไรตามใจคือไทยแท้" ไม่รวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อที่จะใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าควบคุมระบบการเมือง อย่างไรก็ตามสาเหตุหนึ่งก็มาจากข้อจำกัดบางประการของกฎหมายควย เช่น กฎหมายก็ได้ระบุมหาไว้

---

<sup>25</sup>ไพฑูริย์ ช่างเรือน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ นคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 83.

<sup>26</sup>รายละเอียดอยู่ใน David A. Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1966), pp. 81 - 282., และ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 120 - 122.



อย่างชัดเจนว่า การตั้งสมาคม "ตองไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง" ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กว้างขวางมาก เลยทำให้กิจกรรมของสมาคมส่วนใหญ่ในประเทศไทยมุ่งไปทาง "บันเทิง"

ในปัจจุบันนี้ แม้จะมีการตื่นตัวทางการเมืองกันมากขึ้น แต่เป็นส่วนน้อยของประชาชน และมีอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและเขตใกล้เคียงเท่านั้น อีกทั้งการตื่นตัวนั้นยังเป็นการตื่นตัวที่ขาดความสำนึกในความสามารถทางการเมืองอยู่มาก คือ ขาดความสำนึกในสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบ และในการคิดการปฏิบัติที่มีเหตุผลและเป็นระบบ Donald Hindly ได้กล่าวว่า ระบอบการเมืองของไทยเป็นระบอบการเมืองแบบหนึ่งเฉยทางการเมือง (political passivity) ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ผู้ไม่เรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการเมืองการปกครอง หรือในการคัดเลือกตัวแทนในการตัดสินใจ<sup>27</sup>

Mosel ได้กล่าวว่า "ประเทศไทยมีกระบวนการให้ความรู้ทางการเมืองอย่างจริง ๆ อยู่ แต่กระบวนการที่มีอยู่นี้ไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นแต่การเตรียมประชาชนให้ประพฤตินิระบอบที่เรียกว่า benign but absolute monarchy และก็ได้รับผลสำเร็จอย่างเป็นที่น่าประหลาดใจ ในขณะที่การให้ความรู้ทางการเมืองกับสิ่งที่สังคมการเมืองไทยเป็นอยู่ ไม่ขาดความต่อเนื่องกัน แต่ก็มีคามไม่คงเส้นคงวาระหว่างการให้ความรู้ทางการเมืองกับสิ่งที่สังคมการเมืองไทยมุ่งมาดปรารถนาที่จะเป็น คือ ประชาธิปไตย"<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>รายละเอียดอยู่ใน Donald Hindly, "Thailand : The Politics of Passivity," Pacific Affairs, Vol. XLI, No. 3 (Fall, 1968), 359.

<sup>28</sup>รายละเอียดอยู่ใน James N. Mosel "Communication Patterns and Political Socialization in Transitional Thailand," in Lucian W. Pye (ed.), Communication and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963), p. 185.



แนวทางแก้ปัญหาการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งก็โดยการพยายามที่จะเปลี่ยนทัศนคติ และความเชื่อของคนไทย ที่ขัดต่อการสร้างประชาชนที่มีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตย และควรปลูกฝัง ความเชื่อ ทัศนคติ บางอย่างที่มีสนับสนุนความสำนึกในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความคิด และการปฏิบัติอย่างมีเหตุผล<sup>29</sup>

5. ลักษณะจากอิทธิพลของพุทธศาสนา พุทธศาสนามีผลต่อความนึกคิดของคนไทยมาก ซึ่งได้ถูกบิดเบือนเสริมแต่งโดยชนชั้นศักดินานับตั้งแต่พุทธศาสนาได้เข้ามาในประเทศไทยเมื่อสมัยพ่อขุนรามคำแหง ทั้งนี้เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนสถานภาพของคน คือ สอนให้เชื่อในนรก สวรรค์ ใครมีอำนาจถือว่าจุติมาจากสวรรค์ชั้นฟ้า มีบุญวาสนา เพราะชาติก่อนทำบุญไว้ดี ส่วนผู้ถูกปกครองก็กำหนดโทษกรรมต่อไป เพราะกรรมเวรชาติก่อน คำสอนเรื่องกฎแห่งกรรม คำสอนให้ถืออนิจจัง สิ่งต่าง ๆ ที่ไม่แน่นอน ตลอดจนความนึกคิดเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลก็ดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ตนเผชิญอยู่ก็นับว่าขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างรุนแรง คือ หลักที่ว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งโดยชาติกำเนิดและโดยโอกาส<sup>30</sup>

6. ลักษณะจากค่านิยมของคนไทย ค่านิยมมีส่วนผลักดันให้มนุษยปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นทั้งคุณและโทษ ในสังคมไทยส่วนใหญ่ยังมีค่านิยมไปในทางนับถือผีสงฆ์ เทวดา ภูติผีปีศาจ เวทมนตร์คาถา หรือไสยกลาง ตลอดจนสิ่งที่มองไม่เห็น ทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่คำนึงและยึดถือเอาวิธีการแก้ปัญหาโดยใช้เหตุผลความแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ค่านิยมเกี่ยวกับตระกูล ศักดินาแบบเก่า ๆ ของไทยทำให้เกิดความเชื่อที่ว่า ผู้อยู่ในตระกูลสูงมีเสียง "ดัง" กว่า ความไม่เท่าเทียมกันใน

---

<sup>29</sup> วิสุทธิ โพธิ์แทน, เรื่องเดิม, หน้า 52 - 56.

<sup>30</sup> ณรงค์ จิตรภรณ์, "ลักษณะสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อเสรีประชาธิปไตย," รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม 2519), 46 - 49.

การแสดงความคิดเห็นจึงเกิดขึ้น แม้กระทั่งค่านิยมในการมีจิตใจนึกเลง ชอบมีลูกน้อง การยกย่อง การรู้จักกตัญญู เป็นผลให้เกิดการเห็นแก่พวกพ้อง เกรงใจในการที่จะลงโทษ พวกของคนที่ทำผิด ช่วยให้พรรคพวกมีตำแหน่งทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ไม่มีความรู้ความสามารถพอเพียง ทำให้สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนแต่ละคนมีมากหรือน้อยกว่ากัน<sup>31</sup>

### ระบบราชการกับการเมืองไทย

การเติบโตของระบบราชการ เป็นลักษณะที่น่าสังเกต สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย จนในที่สุดระบบราชการก็ไ้เข้าไปแทรกแซงในระบบการเมือง และเขาคบงำระบบการเมือง โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในลักษณะที่เป็นกลุ่มปฏิบัติการ (action groups) และเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นสถาบันชัดเจน (institutional interest groups) Gerald Heeger กล่าวว่า เหตุที่ระบบราชการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองได้มากเช่นนั้น เป็นเพราะความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง<sup>32</sup> นั่นเอง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมือง จึงหนีไม่พ้นจากการที่มีระบบราชการขนาดใหญ่ครอบงำระบบการเมือง จะเห็นได้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมาระบบราชการไทยเป็นตัวจักรกลสำคัญในการดำเนินการทางการเมือง เพราะไม่มีสถาบันใดจะเข้มแข็งไปกว่าสถาบันนี้ อย่างที่ Max Weber กล่าวว่า ระบบราชการเป็นสิ่งที่

---

<sup>31</sup> ไพฑูริย์ ช่างเรียน, เรื่องเดิม, หน้า 89.

<sup>32</sup> Gerald A. Heeger, "Bureaucracy, Political Parties, and Political Development," World Politics, Vol. XXV, No. 3 (April, 1973), 600 - 601.

สังคมต้องการก่อนการเป็นสมัยใหม่ และเป็นสิ่งสำคัญอันเดียวสำหรับการเปลี่ยนแปลง<sup>33</sup> สำหรับประเทศไทย โดยพฤตินัย อำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบนี้ โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในวงการรัฐบาลและการบริหาร เสมอมา อย่างที่กล่าวไว้ว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบบบอมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า การนำไปสู่ความนำสมัยอย่างรวดเร็วของระบบราชการไทย เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ทำให้ส่วนอื่น ๆ ของสังคมไทยเจริญรุดหน้าไปไม่ทัน แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการสิ้นสุดการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่การที่ไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองและพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะรองรับรูปแบบการปกครอง-ประชาธิปไตยตลอดจนการกระทำรัฐประหาร และการยึดอำนาจโดยคณะทหารหลายครั้ง หลายหนดังกล่าวนั้นเอง ทำให้เกิดการสร้างจตุรรมแห่งอำนาจโดยไม่มีสถาบันทางการเมืองและการบริหารตลอดมาจนดูเสมือนเป็นประเพณี ผู้ที่ก้าวเข้าไปสู่ระบบราชการภายหลังจึงเกิดความรอยโดยไม่รู้สึกรู้สีกว่า ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเจริญเติบโตของระบบราชการไทยเกิดขึ้นจากความพยายามของกษัตริย์ที่จะสร้างความเป็นสมัยใหม่แบบตะวันตก เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นอาณานิคม อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวก็นำไปสู่การล้มล้างอำนาจของกษัตริย์ อำนาจจึงถูกเปลี่ยนจากกษัตริย์มาสู่คณะทหารและข้าราชการ ระบบราชการจึงกลายเป็นสถาบันสำคัญในระบบการเมืองไทย<sup>35</sup> เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลและบทบาททางการเมืองมาก สามารถเป็นตัวแทนในทุกด้านไม่ว่าในการรักษา-

<sup>33</sup>Alec Barbrook, Patterns of Political Behaviour (London: Martin Robertson & Co.Ltd., 1975), p.173; Seymour M. Lipset, Political Man (London : Heinemann Educational Book Ltd., 1966), pp.28-30.

<sup>34</sup>ไพฑูริย์ ช่างเขียน, เรื่องเดิม, หน้า 194.

<sup>35</sup>Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich, 1973), p. 17.

สถานภาพเดิม หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ฉะนั้นในการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบบประชาธิปไตย ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเป็นอุปสรรคหรือปัจจัยต่อการพัฒนาการเมืองในระบบนี้

ดร.ลิขิต ชีระเวคิน ได้ศึกษาทัศนคติของข้าราชการโดยการสำรวจทัศนคติของข้าราชการระดับสูง ได้พบว่ามีร้อยละ 40 ของข้าราชการดังกล่าว (52 คน) มีทัศนคติในทางเสรีนิยม ร้อยละ 40 เป็นผู้ที่มีทัศนคติกลาง ๆ และร้อยละ 20 มีทัศนคติในทางอนุรักษนิยม และยังได้พบว่าอายุมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ที่มีอายุน้อยกว่าของกลุ่มมีทัศนคติในทางเสรีนิยม ส่วนผู้ที่มีอายุมากกว่าของกลุ่มมีทัศนคติในทางอนุรักษนิยม นอกจากนี้ระดับการศึกษาบางส่วนสัมพันธ์กับทัศนคติอีกด้วย<sup>36</sup>

สำหรับผู้เขียนได้ทำการศึกษาความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการในระดับต่ำลงมา ซึ่งมีใช้เป็นข้าราชการระดับผู้นำ หากแต่เป็นระดับปฏิบัติการที่ติดต่อกับประชาชน และเป็นการศึกษาเฉพาะข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น จึงขอกล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยก่อนที่จะกล่าวถึงการปกครองของรูปกรุงเทพมหานคร กับการปกครองระบอบนี้ต่อไป

### การปกครองท้องถิ่นกับการเมืองไทย

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ตามชุมชนขนาดเล็ก ๆ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ลักษณะของชุมชนเล็ก ๆ และกระจัดกระจายกันมาก ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่จะก่อให้เกิดความรู้สึกว่าในเมืองหลวงเป็นที่อยู่ของเจ้านาย(ข้าราชการ) ส่วนชนบทเป็นที่อยู่ของประชาชน ดังนั้น ตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จึงได้มีการจัดรูปการปกครอง

<sup>36</sup>Ibid., p. 49.

ท้องถิ่นขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และน่าจะเป็นการฝึกหัดทางการเมืองอย่างดีสำหรับประชาชน การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่ 4 รูปด้วยกัน คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปเทศบาล กล่าวได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องต่อหลักการมากที่สุด กล่าวคือ มีองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ มีทรัพย์สิน และมีอำนาจของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ (antonomy) และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถบรรลุตามอุดมคติดังกล่าวได้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีเทศบาลทั้งหมด 120 แห่ง เทศบาลที่ใหญ่ที่สุด (ก่อนรวมเป็นกรุงเทพมหานคร) ได้แก่ เทศบาลนครกรุงเทพฯ แต่ก็มีได้มีลักษณะเป็นสถาบันการปกครองที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นผลดีแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง<sup>37</sup> การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้อุปสรรคอาจมาจาก 2 ด้านคือ ด้านประชาชน ซึ่งแม้จะมีความสนใจเข้าร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองพอสมควร แต่ก็ยังไม่เข้าใจถึงกลไกการปกครองสิทธิและหน้าที่ของตนเพียงพอ อีกด้านหนึ่งได้แก่ราชการส่วนกลาง เข้าไปควบคุมการทำงานของเทศบาลมากเกินไป ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง<sup>38</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้น เทศบาล ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องตามหลักการปกครองตนเองมากที่สุดจะมีบทบาทในการสอนหรือฝึกหัดการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้แค่นั้นเพียงใด ผู้ที่นำจะมีบทบาทดังกล่าวได้คงไม่พ้นระบบราชการ อันได้แก่ พนักงานเทศบาล เพราะพนักงานเทศบาลมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ทำงานในสังกัดเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของเทศบาลนั้น ๆ บทบาทของพนักงานเทศบาล

<sup>37</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเฉพาะรูปเทศบาล," ในกรมพล ท่องธรรมชาติ (รวบรวม) การเมืองและการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 170.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171-172.

ต่อการเมืองในท้องถิ่นจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทของข้าราชการโดยทั่วไปต่อการเมืองระดับชาติ เนื่องจากพนักงานเทศบาลเป็นผู้ที่คอยติดต่อรับใช้ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานเทศบาลระดับ 2 ระดับ 3 ความเชื่อทางการเมืองของพนักงานเทศบาลจึงน่าจะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการสร้างความรู้สึก ความคิด ตลอดจนความเชื่อทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในการศึกษาวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งวิวัฒนาการมาจากการปกครองรูปเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ส่วนหนึ่งกับการปกครองรูปสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองจังหวัดอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะได้อธิบายถึงการปกครองรูปนี้อย่างสังเขป

#### กรุงเทพมหานครกับการเมืองไทย

ได้กล่าวแล้วว่า กรุงเทพมหานคร เป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นรูปพิเศษมีฐานะเป็นทบวงการเมืองอิสระที่รวมเอาจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองจังหวัด และสุขาภิบาล (ราชการส่วนท้องถิ่น) เข้ามาไว้ด้วยกัน มีผู้บริหารสูงสุดได้แก่ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตำแหน่งการเมือง มีสภากรุงเทพมหานคร มีงบประมาณเป็นของตนเอง ส่วนหนึ่ง และได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอีกส่วนหนึ่ง การจัดส่วนราชการบริหารได้แบ่งเป็นสำนัก (เทียบเท่ากรม) คล้ายการบริหารราชการส่วนกลาง อาณาเขตการปกครองกระจายออกไปเป็นเขต (อนุโลมตามอำเภอเดิม) คล้ายการบริหารส่วนภูมิภาค จึงกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่มีลักษณะเป็นการรวมการบริหารราชการทั้ง 3 แบบไว้ด้วยกัน

ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร<sup>39</sup> การปกครองนครหลวงของไทยมีมาตั้งแต่ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงให้มีการจัดพระนครหลวงแบบ board of

<sup>39</sup>รายละเอียดอยู่ใน ประมูล จันทรจางง, "ประวัติกรุงเทพมหานคร," ในวิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 1-16.



Councillership โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการผู้เข้าใจงานรวมกันเป็นคณะกรรมการ (committee) จัดบริหารพระนครหลวงทำนองเทศบาล ต่อมาโดยฐานะประธานคอมมิตีเป็นเสนาบดีกระทรวงเมือง และต่อมากระทรวงเมืองได้แปรฐานะไปเป็นกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการปกครองพระนคร ธนบุรี และหัวเมืองใกล้เคียง (นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์สมุทรปราการ ราชบุรี มีนบุรี) รวมเรียกว่า มณฑลกรุงเทพ โดยใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และขอบังคับบัญชาหัวเมืองโดยอนุโลม ยกเว้น บางอย่างสำหรับอำเภอชั้นในของจังหวัดพระนครกับธนบุรี<sup>40</sup> แม้ว่าใน พ.ศ. 2435 เมื่อ ร. 5 ทรงตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นเพื่อบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง และต่อมาใน พ.ศ. 2437 ได้ทรงประกาศแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย โดยให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการในพระราชอาณาเขตทั่วไปนั้น หน้าที่การรักษาการในมณฑลกรุงเทพคงอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาลดั้งเดิม จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2465 ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 จึงได้ประกาศให้รวมกระทรวงนครบาลเข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้นสืบมา โดยได้เปลี่ยนชื่อมณฑลกรุงเทพ เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลมณฑลหนึ่ง มีสมุหพระนครบาล เป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปกครองอย่างเดียวกับสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลต่าง ๆ ในราชอาณาจักร แต่ผู้ปกครองจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพมหานครไม่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด เหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ แต่เรียกว่า "นครบาลประจำจังหวัด" ต่อมาใน พ.ศ. 2457 ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ ก็ได้บังคับใช้ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี เฉพาะบางมาตราเท่านั้น<sup>41</sup>

ในสมัยที่ยังเป็นมณฑลกรุงเทพ จังหวัดพระนคร ธนบุรี รวมเป็นจังหวัดเดียวกัน มีนครบาลประจำจังหวัดคนเดียวเป็นผู้ปกครอง ภายหลังที่มีการยุบเลิกมณฑลจึงได้แยก

---

<sup>40</sup> ดู สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส. ยุพยงศ์ จำกัด, 2517), หน้า 3 - 6.

<sup>41</sup> สุนทร ศรีรัตนนา, "เขตของกรุงเทพมหานคร," นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 13, ฉบับที่ 10 (ตุลาคม, 2516), 59.



เป็น 2 จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบจังหวัดละคน การจัดรูปการปกครองจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี ได้แบ่งออกเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อำเภอ ยังแบ่งเป็นอำเภอชั้นใน อำเภอชั้นนอก ใน พ.ศ. 2515 ก่อนที่จะมีการปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 จังหวัดพระนคร แบ่งเป็น 14 อำเภอ จังหวัดธนบุรี แบ่งเป็น 9 อำเภอ<sup>42</sup>

กำเนิดกรุงเทพมหานคร การปกครองในรูปกรุงเทพมหานครได้ถือกำเนิดหรือวิวัฒนาการมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 มีสาระสำคัญ คือ ให้รวมจังหวัดพระนคร กับจังหวัดธนบุรีเป็น "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร เข้ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็น "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" โดยมีเหตุผลว่าจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครอง การประกอบอาชีพของประชาชนก็ดำเนินไปในลักษณะเป็นจังหวัดเดียวกัน การจัดหน่วยราชการบริการประชาชนก็มีหน่วยราชการเดียวกัน เช่น การศาล และการทะเบียนบางประเภท จึงสมควรรวมเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพเพิ่มพูนความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น ถัดมาอีกเพียง 4 วัน ก็มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2514 รวมเทศบาลนครกรุงเทพเข้ากับเทศบาลนครธนบุรีเป็น "เทศบาลนครหลวง" โดยมีหลักการและเหตุผลว่าการปกครองนครหลวงควรมีการปกครองท้องถิ่นในลักษณะพิเศษ คือ เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ เพื่อสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางยิ่งขึ้น โดยแต่งตั้งผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงอีกตำแหน่งหนึ่ง<sup>43</sup>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59 - 60.

<sup>43</sup> ท. กล้วยไม้ ณ อรุณยา, "กว่าจะได้อกฎหมายกรุงเทพมหานคร," วารสารกรุงเทพมหานคร, ปีที่ 4, ฉบับที่ 4 (เมษายน 2519), 32 - 33.

ต่อมาอีก 1 ปี ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดรูปการปกครองขึ้นใหม่เป็น "กรุงเทพมหานคร" โดยให้รวมหน่วยการปกครอง 4 หน่วย ได้แก่ นครหลวงกรุงเทพธนบุรี (รูปการปกครองส่วนภูมิภาค) องค์การบริหาร นครหลวง (รูปการปกครองส่วนท้องถิ่น) เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ใน เขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้าเป็นหน่วยการปกครองเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อลดการปกครอง ที่ซ้ำซ้อนกันถึง 4 หน่วยงาน ซึ่งเป็นการกระจายกำลังคน และทรัพยากรโดยไม่จำเป็น และไม่ประหยัดอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้การจัดบริการสาธารณะยังไม่ทันกับความ ต้องการของประชาชน และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปโดยไม่คล่องตัว ประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีมากขึ้นทุกวัน เกินกำลังของ หน่วยการปกครองปกติจะแก้ไขได้ จึงจำเป็นต้องจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานคร ให้ มีลักษณะพิเศษสอดคล้องกับสภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ของนครหลวง<sup>44</sup> โดย หวังว่าการปกครองรูปใหม่จะก่อให้เกิดการประหยัด มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน แก้ไขปัญหาของนครหลวง และบริการอำนวยความสะดวกเข้าถึงประชาชนได้มากและ รวดเร็วขึ้น<sup>45</sup>

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ได้จัดหน่วยการปกครองออกเป็น 3 ระดับ<sup>46</sup> คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นสำนักงานกลางเพื่อการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งตั้งหน่วยงานอยู่ในศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ สำนักฝ่าย กอง หรือสำนักต่าง ๆ
2. การบริหารราชการเขต ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นเขต พ.ศ. 2516 ได้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 24 เขต โดยอนุโลมตาม

<sup>44</sup>สุนทร ศรีวิคณา, เรื่องเดิม, หน้า 66.

<sup>45</sup>รายละเอียดอยู่ใน สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า 34 - 46.

<sup>46</sup>รายละเอียดอยู่ใน เรื่องเดิม, หน้า 46 - 53.

เขตพื้นที่อำเภอเดิม เว้นแต่เขตห้วยขวาง ซึ่งได้แยกพื้นที่สองตำบลออกจากเขตพญาไท  
ตั้งเป็นเขตใหม่อีกต่างหาก

3. การบริหารราชการแขวง เป็นการปกครองเทียบได้กับระดับตำบลเดิม  
และอนุโลมตามเขตของตำบลเดิมไปพลางก่อน

ต่อมาได้มีการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการขึ้นใหม่ ตามประกาศกระทรวง  
มหาดไทย เรื่องการจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 มีนาคม 2517  
และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร  
ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2517 แก้ไขเพิ่มเติมส่วนราชการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย  
เรื่องจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 มีนาคม 2517 และหลังจาก  
นั้นอีกประมาณ 3 ปี ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของ  
ส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ลงวันที่ 19  
พฤษภาคม 2520 โดยได้ปรับปรุงแก้ไขส่วนราชการต่าง ๆ และได้เพิ่มส่วนราชการขึ้น  
อีก 1 สำนัก คือ สำนักการระบายน้ำ ดังนั้น ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครใน  
ปัจจุบันจึงแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้<sup>47</sup>

1. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

---

<sup>47</sup>รายละเอียดใน ชาติชาย ณ เชียงใหม่, "การบริหารงานบุคคลของ  
กรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งาน, "วิทยานพนธ์หลักสูตรปริญญา  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2519, หน้า 14 - 19 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดอำนาจหน้าที่  
ของส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ใน ราชกิจจานุ  
เบกษา, เล่มที่ 94 ตอนที่ 46 (31 พฤษภาคม 2520).

4. สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
5. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร
6. สำนักการแพทย์
7. สำนักอนามัย
8. สำนักการศึกษา
9. สำนักการโยธา
10. สำนักการระบายน้ำ
11. สำนักรักษาความสะอาด
12. สำนักสวัสดิการสังคม
13. สำนักการคลัง
14. สำนักตำรวจเทศกิจ
15. เขต 24 เขต



ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตอนเริ่มแรกนั้น มีผู้ว่าราชการซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมือง ได้รับเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>48</sup> อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ขอ 6 คือ มีอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี

นอกจากนั้นยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบราชการประจำของกรุงเทพมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครนี้เทียบเท่ากับตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง เป็นตำแหน่งเชื่อมโยงนโยบายที่รับมาจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับการนำนโยบาย

<sup>48</sup>ท. กล้วยไม้ ณ อรุณยา, เรื่องเดิม, หน้า 33.

ไปปฏิบัติโดยราชการประจำคานต่าง ๆ นอกจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานครแล้ว ก็มีผู้อำนวยการสำนักและหัวหน้าเขต ผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ มีฐานะเป็นเจ้าสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ผู้อำนวยการสำนักจึงเทียบได้กับอธิบดีกรม หัวหน้าเขตต่าง ๆ ก็เป็นผู้รับผิดชอบดูแลทุกข์สุขโดยทั่วไปของประชาชนภายในเขต และเป็นผู้บริหารในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในเขต<sup>49</sup> (ดูรูปที่ 1 )

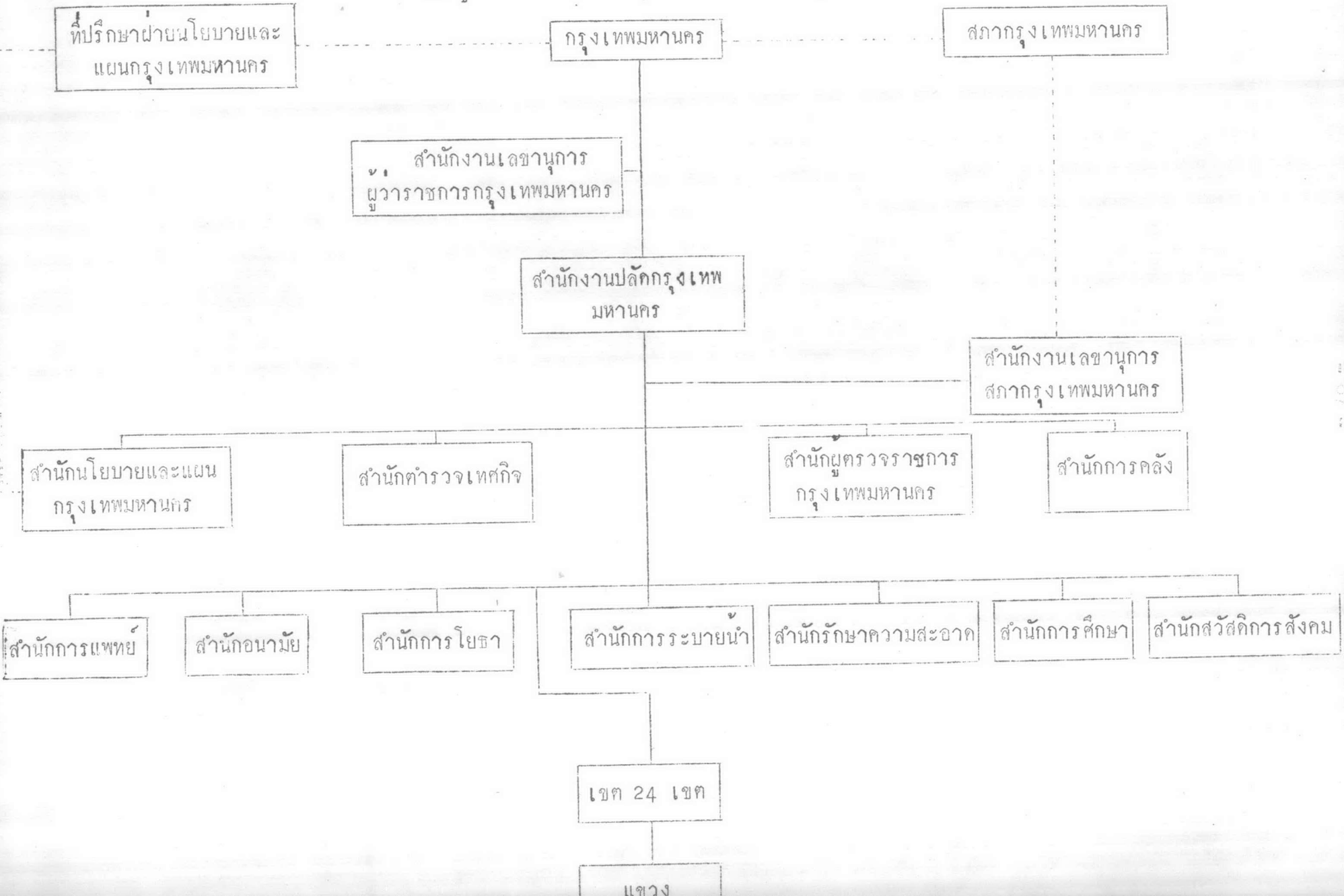
ความสำคัญของกรุงเทพมหานครต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นรูปการปกครองลักษณะพิเศษ ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายของตนเองแยกออกไปจากกฎหมายอันเกี่ยวกับการปกครองในลักษณะอื่น ๆ ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครจึงได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง กติกาของการปกครองท้องถิ่นจึงตามมา คือ รัฐธรรมนูญมาตรา 216 บัญญัติว่า การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และต้องมีการเลือกตั้งตามวาระหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หมายความว่า จะต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อออกกฎหมายเพื่อการนี้ ก็ได้ถือโอกาสปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เสียห้วงฉบับ ร่างเป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะ คือ รองอีก 4 คน ขึ้นจากประชาชนโดยตรง จากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีอายุในตำแหน่งครั้งละ 4 ปี มีสภากรุงเทพมหานครที่สมาชิกได้รับเลือกจากประชาชนโดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 1 แสนคน ต่อสมาชิกสภา 1 คน มีอายุในตำแหน่งครั้งละ 4 ปี<sup>50</sup> การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรอง รวมทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนั้น

<sup>49</sup> สมบูรณ์ อานิกวงค์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า

<sup>50</sup> ท. กล้วยไม้ ณ อยุธยา, เรื่องเดิม, หน้า

รูปที่ 1

แผนภูมิแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน



ประกอบด้วย นายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายมงคล  
สิมะโรจน์ นายจารุคม จารุประกร พ.ต.ท.ประสงค์ มัชฌิมานนท์ และนายแพทย์  
โอภาส ธรรมวานิช เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ละคนจะบริหารจากการ  
เลือกตั้งดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาความแตกแยกและขัดแย้งกันเอง จนในที่สุดเมื่อการ-  
เมืองระดับชาติเปลี่ยนแปลงไปด้วยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ล้มล้างรัฐธรรมนูญ  
รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายธานินทร์  
กรัยวิเชียร เข้าปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 สภาพความขัดแย้ง  
และแตกแยกในกรุงเทพมหานครได้รับการเพ่งเล็งหนักขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลจึงใช้มาตรา  
21 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ยุบสภาและคณะผู้บริหาร  
กรุงเทพมหานครและแต่งตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ คณะผู้  
บริหารชุดใหม่ประกอบด้วย นายชลค ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
นายธำรง สุขเจริญ นายชลค วงษ์ชัน นายแพทย์ศุภวัตร พรรณเชษฐ์ และนายสกลจิตกร  
พนมวัน ณ อยุรยา เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยจะอยู่ในตำแหน่งต่อจาก  
คณะผู้บริหารชุดเดิมให้ครบวาระ 4 ปี แล้วจะได้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อไป

จะเห็นได้ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นรูปพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครนี้ออกไม่ได้  
ที่จะมีลักษณะลุ่มลึกคลุกคลานอย่างการเมืองระดับชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลหรือ  
การปกครองท้องถิ่นรูปอื่นในจังหวัดอื่น ๆ แล้ว ดูเหมือนว่าการบริหารงานระดับท้องถิ่น  
อื่น ๆ จะมีความมั่นคงมากกว่า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการบริหารงานระดับท้องถิ่นอื่น ๆ  
ไม่ได้เผชิญกับปัญหาเร่ร่อนมากนัก เนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่เพิ่งจะเจริญเติบโตและมี  
อาณาเขตไม่กว้างขวางอย่างกรุงเทพมหานคร ความต้องการของประชาชนยังไม่เพิ่มขึ้น  
มากมาย จึงแตกต่างกับกรุงเทพมหานคร เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญสูงในทุกด้าน ความ  
ต้องการของประชาชนมีมาก จึงเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อคอบ-  
สนองความต้องการของประชาชนได้ง่าย อย่างไรก็ตาม เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นรูป  
การปกครองที่ต้งขึ้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทันกับ  
ความต้องการที่เกิดขึ้นมาจากความเจริญอย่างรวดเร็ว ก็น่าจะหวังได้ว่า การปกครอง



รูปนี้จะสามารถเป็นที่ฝึกหัดการ เมืองแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครได้อย่างดียิ่งกว่า  
ท้องถิ่นอื่น ซึ่งในระยะเริ่มแรกนี้ข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครน่าจะมีบทบาทเป็น  
ผู้นำประชาชนให้ตระหนักในสิทธิหน้าที่ ของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย  
และเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองได้มาก แต่ทั้งนี้ขึ้นกับความ เชื่อทางการ เมืองของ  
ข้าราชการดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ

### สรุป

ความล้มเหลวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยพิจารณาผิวเผิน  
อาจกล่าวได้ว่า เนื่องมาจากมีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ  
และรัฐบาลหลายครั้งหลายหน รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาตามวิถีทางประชาธิปไตยไม่สามารถ  
บริหารประเทศให้ครบตามวาระ ในขณะที่รัฐบาลทหารที่เข้ามาด้วยอาวุธปืนและรถถัง  
สามารถบริหารประเทศได้เป็นเวลานานนับสิบปี ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะสถาบันทางการเมือง  
แบบประชาธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีความ  
อ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพที่สามารถเป็นกลไกในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ จึง  
เปิดโอกาสให้การปกครองรูปอื่นเข้ามามีอำนาจตลอดมา อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าว  
นั้น ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งในแง่พฤติกรรมศาสตร์ ก็จะพบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่ง  
ที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง และวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดจากการหลอหลอมของ  
สังคม เพราะฉะนั้น การที่วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตย ก็เพราะลักษณะของสังคมไทย

นอกจากนั้นในระหว่างที่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนของ  
ประชาชนไม่สามารถดำเนินไปได้ ระบบราชการซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่เข้มแข็งที่สุดก็ได้  
เข้าแทรกแซงและครอบงำระบบการเมืองและการบริหารตลอดมา จนมีอิทธิพลและบทบาท  
ทางการเมืองมาก ข้าราชการจึงเป็นผู้นำในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการรักษาสถานภาพเดิม  
หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ แม้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบราชการก็เข้าไปมีบทบาท  
ทั้งในแง่การควบคุมการบริหารงาน และการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถได้รับอิทธิพลของระบบราชการ และมีทัศนคติไม่ต่างไปจากข้าราชการโดยทั่วไป

กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดขึ้นเป็นรูปพิเศษสำหรับให้บริการแก่ประชาชนในนครหลวง ซึ่งมีความต้องการเพิ่มขึ้นมากมายตามความเจริญที่เพิ่มขึ้นมาอยู่ในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่นรูปนี้จึงประสบปัญหาความขัดแย้งในการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากพอ ๆ กับผู้บริหารในระดับชาติ แต่สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครแล้วก็คงจะไม่พ้นจากอิทธิพลของระบบราชการ และเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบราชการด้วย เนื่องจากเป็นข้าราชการระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก สามารถเป็นผู้นำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นกับทัศนคติต่อการเมืองการปกครองของประชาชนด้วย ซึ่งการที่ประชาชนจะมีทัศนคติตลอดจนความเชื่อในการเมืองการปกครองอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับความเชื่อทางการเมืองของผู้ที่ใกล้ชิดกับเขา ได้แก่ข้าราชการนั่นเอง ก่อนที่ศึกษาความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการกรุงเทพมหานครตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้จะได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับความเชื่อทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมืองและประชาธิปไตยมากล่าวถึงในบทต่อไป