

สรุปผลการศึกษาวจัยและข้อเสนอแนะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งซึ่งพึงปรารถนาในสังคมไทย และได้รับการยอมรับว่าเป็นอุดมการณ์ของชาติประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามการปกครองดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยประการใดขึ้นอยู่กับประชาชนเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในฐานะและบทบาทของตนในฐานะ เจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้วย่อมส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในไทยประสบความสำเร็จเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยได้ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แม้ในบางช่วงเวลาจะมีเหตุการณ์แทรกซ้อนที่ทำให้ภาวะบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปด้วยสาเหตุต่าง ๆ นานา แต่ประเทศไทยยังสามารถดำรงรักษาความเป็นประชาธิปไตยไว้ได้ตราบเท่าปัจจุบัน

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนี้ มีรัฐบาลบริหารประเทศมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประเทศ หรือที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย" ประชาชนจึงกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งตัวแทนหรือผู้แทนราษฎรเข้าไปทำงานในรัฐสภา และหากประชาชนไม่พึงพอใจในการบริหารงานของรัฐบาลก็สามารถเปลี่ยนรัฐบาลได้โดยการเลือกผู้เห็นว่าดีกว่าเข้าไปเป็นรัฐบาลแทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

แต่จากสภาพการณ์และข้อเท็จจริงทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปรากฏการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาบางประการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจาก "การซื้อสิทธิ-ขายเสียงในการเลือกตั้ง" ซึ่งมักปรากฏอยู่ทั่วไปในการเลือกตั้งทุกระดับทั้งการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ชื่อเสียงเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วจะมุ่งกอบโกยเพื่อถอนทุนคืนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนมักใช้เวลาและบารมีของความเป็น ส.ส. แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ส.ส. บางคนไม่สนใจดูแลความทุกข์สุขและความเดือดร้อนของประชาชนโดยอ้างว่า ได้จ่ายเงินชื่อเสียงและให้สิ่งตอบแทนในระหว่างการเลือกตั้งแล้วจึงหมดบุญคุณต่อกัน และเมื่อ ส.ส. ที่ชื่อเสียงเหล่านี้ได้โอกาสบริหารบ้านเมืองหรือเป็นรัฐมนตรีจะมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง แสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยมาโดยตลอด อันเป็นสาเหตุนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเหตุให้การเมืองปราศจากความมั่นคง ขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้เกียรติภูมิของชาติเสียหายในสายตาของชาวต่างประเทศ

สำหรับจังหวัดน่านซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งอยู่ในภาคหนึ่งที่มีประชากรมีรายได้โดยเฉลี่ยอยู่ในขั้นต่ำ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดน่าน ซึ่งปรากฏว่าพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือภูมิหลังของประชาชนไม่ได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความกระตือรือร้น หรือความสำนึกทางการเมืองของประชาชน กิจกรรมการเลือกตั้งเป็นเพียงหน้าที่ของพลเมืองที่ดีมากกว่าการแสดงออกถึงความต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือควบคุมรัฐบาล¹

ผลของการศึกษาวิจัย ไม่พบว่าพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ในทัศนะของชาวจังหวัดน่าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดน่านนั้น เหมือน ๆ กัน และไม่นำมาซึ่งผลต่อการได้รับการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ดีจากสถิติย้อนหลังผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้อนหลัง 3 สมัย พบว่า ผู้ได้รับการเลือกตั้งวนเวียน

¹สุจิต บุดุงการ และ พรศักดิ์ ม่องแก้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2527), หน้า 254.

อยู่ในกลุ่มผู้สมัครเพียง 4 คน คือ พลเอกสนั่น เศวตเศรณี นายวัลลภ สุปรียศิลป์ นายดำรง ญ ลำพูน และ นางสาวพูนสุข โลหะชาติ โดยผู้ได้รับการเลือกตั้งสามคนแรกเป็นผู้ที่เปลี่ยนย้าย พรรคที่สังกัดอยู่เสมอ โดยครั้งล่าสุด นางสาวพูนสุข โลหะชาติ ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่ เป็นผู้ที่ไม่ม่มีประวัติย้ายพรรค ปราบกฏการณ์เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองไม่ได้มีผล ต่อการได้รับการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน เหตุผลและปัจจัยอื่น ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสชนะ ได้รับการเลือกตั้ง

และเมื่อศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของชาวจังหวัดน่าน ประกอบแล้วพบว่า ชาว จังหวัดน่านมีสถิติการไปใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งในเกณฑ์ที่สูงมากในระดับต้น ๆ ของประเทศ และของภาคเหนือ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มคนผู้มีแนวโน้มไปใช้สิทธิเลือกตั้งพบว่า แนวโน้มที่ผู้มีสถานะทางสังคมต่ำ ได้แก่ ผู้มีการศึกษาน้อย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาศัยอยู่ใน เขตชนบท จะไปใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งที่สูงกว่า ผู้มีสถานะทางสังคมสูง ซึ่งได้แก่ ผู้มี การศึกษาสูง ประกอบอาชีพภาครัฐและธุรกิจและมีที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตเมือง รวมทั้งผู้มีอายุน้อย มีแนวโน้ม ไปเลือกตั้งน้อยกว่าผู้ที่มีอายุมากด้วย ซึ่งกลุ่มผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากดังกล่าวข้างต้นนั้น มีลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการถูกชักจูงหรือระดม (mobilized)

ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการมีคุณภาพของการมีส่วนร่วม ทางการเมืองเป็นอย่างดีว่ามีสภาพการณ์ไม่สู้ดีนัก ประชาชนซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ยังคงมีลักษณะที่ขาดเอกลักษณ์ หรือมีอุดมการณ์ ในขณะเดียวกันพรรคการเมือง และตัวนักการเมือง ก็ไม่มีคุณลักษณะที่เข้มแข็ง เด่นชัดกว่ากันในการผูกมัดประชาชนให้จงรักภักดี สภาพการเมืองไทย จึงตกอยู่ในสภาพที่ต้องใช้เงินเป็นช่องทางเพื่อให้ได้รับอำนาจ ดังที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ อภิปรายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2539 ที่ผ่านมา

ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพของ ประชาชน หรือให้การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปเพื่อประชาชนและโดยประชาชนอย่างแท้จริง จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ ผึกฝน และมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองอย่าง กว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และมีสำนึกในความสำคัญของความเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกรับผิดชอบในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่าง

แท้จริง² อันจะส่งผลให้กระบวนการเลือกตั้ง ตลอดถึงระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการที่จะบรรลุผลดังกล่าวได้นั้นต้องพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนฝึกหัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อยู่ใกล้ตัวประชาชนทั่วทุกหัวระแหง³

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อผลของพัฒนาการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในอันที่จะพัฒนาทางการเมือง ให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ถ้าจะเน้นในการพัฒนาในด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ให้ความสนใจที่จะพัฒนาอีกด้านหนึ่ง เช่น ถ้าจะพัฒนาการแต่ด้านการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการเมือง เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การศึกษาหรือวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนแล้ว ก็ยากที่จะพัฒนาให้เกิดผลดีตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นจึงได้กำหนดขอบเขตของการพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประการ ดังนี้คือ

- ก. พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการเมือง
- ข. พัฒนาการปกครองท้องถิ่น

²ประหยัด หนั้ทองคำ, การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน จำกัด พาพาส, ไม่ระบุปีที่พิมพ์) หน้า 61.

³เฟิ่งอ้าง, หน้า 64-70.

ก. พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการ เมือง

ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการ เมืองสำหรับสังคมโดยพัฒนา เช่นประเทศไทยที่ควรจะต้องดำเนินการพัฒนา เพื่อเป็นปัจจัยอำนวยการพัฒนา การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. เศรษฐกิจ เศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องคิดถึงเป็นเบื้องต้น นักปราชญ์ ทั้งในอดีตและปัจจุบันและต่างยอมรับว่า เศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่อำนวยการปกครอง และการพัฒนาทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณ เพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า สังคม ที่มีการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างดี ประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีบทบาทและ อำนาจทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ เป็นไปตามหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยว่า 'อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน' ประชาชน จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างจริงจังก็ต่อเมื่อประชาชนมีเวลาว่างจากการประกอบอาชีพ พอที่จะติดตามความเคลื่อนไหวทางประกอบการตัดสินใจในการใช้สิทธิทางการเมือง ตามวิธีทาง ของระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะอยู่ในฐานะ เช่นว่านี้ได้ต่อเมื่อได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศให้มีความเจริญถึงขั้นหนึ่ง พอที่จะทำให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้ และสภาพการทำงาน ที่เขาพอจะใช้เวลาว่างจากการประกอบอาชีพ เพื่อความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แต่ถ้าสภาพทางเศรษฐกิจยังไม่เจริญพอ ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อ การประกอบอาชีพเลี้ยงตัวให้รอดไปวันหนึ่ง ก็เป็นที่ยากจะหวังให้ประชาชนมีความสนใจที่จะมี ส่วนร่วมทางการเมือง

นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนของประชาชนยังมีผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตย อีกก็คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสที่จะใช้อำนาจสินจ้าง เป็นประโยชน์ในการหาเสียง มักจะพบ อยู่เสมอว่าประชาชนผู้ยากจนยอมแลกเปลี่ยนสิทธิทางการเมืองของตนด้วยเงินจำนวนเพียง เล็กน้อย หรือด้วยผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะอื่น ทำให้การเลือกตั้งขาดความหมาย และ เป็นช่องทางให้นักการเมืองที่ได้ตำแหน่งโดยการทุ่มเทดังกล่าว หาหนทางที่จะถอนทุนที่ลงไป

การหาเสียงเลือกตั้งด้วยเล่ห์กลต่าง ๆ นานา อันก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากทางการเมืองไม่มีที่สิ้นสุด บางครั้งรัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินหรือตำแหน่งทางการเมือง เป็นเครื่องมือแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนของกลุ่มผู้แทนที่ไม่มีอุดมคติ และในบางครั้งรัฐบาลไม่สามารถจะอดทนต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ อันผิดห่านองคลองธรรมของกลุ่มผู้แทนที่สนับสนุนรัฐบาลก็ต้องตัดสินใจหาปฏิวัติ รัฐประหาร เพื่อตัดปัญหาดังกล่าว พฤติการณ์ของนักการเมืองทั้งในฐานะผู้แทนและรัฐบาลเช่นว่านี้ มีส่วนในการทำลายระบอบประชาธิปไตยทั้งทางตรงและทางอ้อม

สังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจระดับสูง ส่วนใหญ่จะเป็นสังคมอุตสาหกรรม สภาพของสังคมอุตสาหกรรมนั้นทำให้เกิดศูนย์กลางของเมืองกระจายไปทั่วประเทศ ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผล 2 ประการ ประการแรก สังคมที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ทำให้คนเมืองทำงานกันมากขึ้น มีรายได้ที่แน่นอน ประการที่สอง ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเมืองแตกต่างกันไปจากชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมชนบท เพราะสังคมเมืองย่อมมีความเจริญในด้านต่าง ๆ ทำให้คนมีโอกาสที่จะศึกษาที่จะเรียนรู้ เกิดความสนใจติดตามความเคลื่อนไหวการเปลี่ยนแปลงจากสื่อมวลชนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ประชาชนมีโอกาสที่จะเข้าร่วมกลุ่ม หรือสมาคมที่ตนสนใจ การรวมกลุ่มของประชาชนดังกล่าวเป็นการสร้างพลังทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น กลุ่มดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นตามลักษณะของอาชีพ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ของผู้เป็นสมาชิกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์รักษามลประโยชน์ของกลุ่ม หรืออาจจะมึลักษณะเป็นพรรคการเมืองต่อไปในอนาคต พรรคการเมืองหรือกลุ่มพลังต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในการที่จะสร้างประชาชาติ เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาลที่มีความสำคัญ สภาพของสังคมดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยฐานะส่วนบุคคลและโดยส่วนรวม

สังคมที่ยังด้อยพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งอยู่กันกระจัดกระจาย ความเจริญด้านต่าง ๆ ยังไม่มี สภาพโดยทั่วไปเป็นสังคมชนบท ประชาชนขาดโอกาสที่จะเรียนรู้และมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบทั้งประชาชนในชนบทโดยทั่วไปขาดความสนใจ ความตื่นตัวในการใช้สิทธิทางการเมืองของตนจึงเป็นการง่ายที่จะถูกนักการเมืองขาดอุดมคติหลอกลวงให้ตกเป็นเครื่องมือของเขา

ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เศรษฐกิจเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าหากเราไม่กำหนดนโยบายในการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็เป็นการยากที่จะพัฒนาทางการเมืองอย่างที่ Lipset ได้กล่าวไว้ว่า 'ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้เฉพาะในสังคมที่คนส่วนมากร่ำรวยเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามหากสังคมใดคนส่วนมากยังยากจนอยู่ ระบบการเมืองของสังคมนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบราชาธิปไตยได้ง่าย'

2. การศึกษา การเมืองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่ง ประชาชนอยู่ในฐานะที่จะต้องเลือกตั้งตัดสินปัญหาต่าง ๆ บางปัญหาเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ บางปัญหาอาจจะมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน ยากแก่การตัดสินใจ ได้ถูกต้องและเกิดผลดี การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนั้น มองดูเผิน ๆ เหมือนกับไม่สู้จะมีความสำคัญอะไรมากนัก เพียงแต่เป็นการเลือกผู้แทนเข้าไปประชุมถกเถียงกันในสภาเท่านั้นเอง แต่ที่จริงแล้วการเลือกตั้งมีความสำคัญมากไปกว่านั้นมาก การเลือกตั้งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เพราะการเลือกตั้งมิใช่ว่าเป็นเพียงการเลือกผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากแต่ยังเป็นทางเลือกรัฐบาล และเลือกนโยบายที่จะใช้ในการปกครองประเทศอีกด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตย ใครจะเป็นผู้ปกครอง และจะใช้นโยบาย "ในการปกครองประเทศอย่างไรนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้ปกครองไม่อยู่ในฐานะที่จะแต่งตั้งตัวเอง หรือกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศได้ตามอำเภอใจ ยิ่งไปกว่านั้นสิทธิเลือกตั้งยังมีลักษณะเป็นสิทธิที่ประชาชนแสดงออก เพื่อเป็นการคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย ถ้าหากประชาชนไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาลเก่า เขาก็จะแสดงออกซึ่งสิทธิคัดค้านโดยการไม่เลือกสมาชิกพรรครัฐบาลอีก แต่สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจะมีผลและแสดงออกซึ่งความสำคัญดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้ใช้สิทธิมีความรู้ ความสามารถทางการเมืองเป็นอย่างดี ประชาชนอยู่ในฐานะที่จะต้องตัดสินใจได้ถูกต้องว่า นโยบายของพรรคการเมืองใดเหมาะสมที่จะใช้แก้ปัญหาของประเทศหรือการดำเนินนโยบายในการปกครองของรัฐบาลชุดเก่า เป็นผลดีหรือไม่ดี สมควรที่จะไว้วางใจให้รับผิดชอบต่ออนาคตของประเทศต่อไปหรือไม่

ประชาชนจะมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการใช้สิทธิทางการเมือง หรือตัดสินใจต่าง ๆ ให้เกิดผลดีได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการศึกษาดีพอ การศึกษาจะส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทุก ๆ ด้าน การศึกษาจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของสิทธิทางการเมือง และไม่ยอมที่จะสละสิทธิ หรือยอมแลกเปลี่ยนสิทธิกับอามิสสินจ้างใด ๆ การศึกษาช่วยให้ประชาชนมีความรอบรู้ในปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมือง สามารถที่จะตัดสินใจหรือตัดสินใจได้ถูกต้องและเป็นผลดี ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษายังจะช่วยส่งเสริมให้คนตัดสินใจหรือตัดสินใจปัญหาหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ ด้วยเหตุผล ไม่นิยมใช้วิธีรุนแรง การศึกษาช่วยให้คนฉลาด ไม่หลงเชื่อตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อ การโฆษณาชวนเชื่อโดยมีเจตนาไม่สุจริต เป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะอาจจะชักจูงให้คนซื้อบริสุทธ์ แต่ขาดการศึกษา ตกเป็นเครื่องมือของการเรียกร้องชักจูง เดินขบวนเพื่อผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรมของคนกลุ่มหนึ่ง โดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้โดยง่าย

การพัฒนาการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้มุ่งแต่จะสอนให้คนอ่านออกเสียงได้ คิดเลข ถูกเท่านั้น แต่จะต้องให้การศึกษาลักษณะที่เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจถึงระบบการเมือง การปกครอง สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การควบคุมผู้ปกครองโดยประชาชน (popular control) ผลประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับจากการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ฯลฯ เป็นต้น การศึกษาที่จะทำให้เกิดคุณลักษณะว่า จะต้องกระทำทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน การศึกษาในโรงเรียนไม่เพียงแต่จะสอนบว ๆ ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยคืออะไร อ่านออกเขียนได้คืออะไร ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้มาที่ฉบับแล้ว ทั้งนี้เพราะเด็กจะไม่มีทางเข้าใจแจ่มแจ้ง เด็กอาจจะท่องตามคำสอนของครูเพื่อให้สอบไล่ได้เท่านั้น ครูจะต้องเปิดโอกาสให้เด็กประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของเขาตามครรลองของประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้เด็กเลือกหัวหน้าชั้นของเขาเอง ให้เด็กรู้จักการประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจปัญหาด้วยการลงมติในการจะทำกิจกรรมของนักเรียน ถ้าเป็นนักเรียนชั้นสูงขึ้น ถ้านักเรียนมีอายุพอจะรับผิดชอบตนเองได้ ทางโรงเรียนน่าจะจัดให้มีคณะกรรมการนักเรียน ซึ่งนักเรียนเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการนักเรียนอาจจะมิชอบเขตหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโรงเรียน ดูแลความประพฤติของนักเรียน จัดกิจกรรมต่าง ๆ อันจำเป็นสำหรับชีวิตการเป็นนักเรียนทั้งในด้านวิชาการ การพักผ่อนหย่อนใจ

เหล่านี้ เป็นต้น การเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ทำกิจกรรมในรูปแบบของประชาธิปไตยจะเป็น การฝึกพลเมืองแต่้วยเด็กทำให้เข้าใจถึงการอยู่ร่วมกัน การทำงานร่วมกัน การปกครองกันใน ระบบประชาธิปไตย และยังเป็นการฝึกให้เด็กรู้จักรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย สอนให้ รู้จักเคารพความคิดเห็นของผู้อื่น ยอมรับและปฏิบัติตามมติเสียงข้างมาก จะเป็นการฝึกพลเมือง แต่้วยเด็กทำให้เข้าใจถึงการอยู่ร่วมกัน การทำงานร่วมกัน การปกครองกันในระบบประชาธิปไตย และยังเป็นการฝึกให้เด็กรู้จักรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย สอนให้รู้จักเคารพความคิดเห็น ของผู้อื่น ยอมรับและปฏิบัติตามมติเสียงข้างมาก

ส่วนการศึกษานอกโรงเรียนก็เป็นหัวใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริม ให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง การศึกษานอกโรงเรียนที่นำใจความสนใจและ ส่งเสริมก็คือ การให้การศึกษาเชิงปฏิบัติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะ อย่างยิ่ง โดยกระบวนการการปกครองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องถือเป็นนโยบายสำคัญในการ จะต้องจัดให้ประชาชนได้มีโอกาสที่จะ ได้เรียนรู้ถึงการหางาน การให้บริการ การแก้ปัญหาของ องค์การปกครองท้องถิ่น โดยจะ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าฟังการประชุมของสภาท้องถิ่น หรือมีโอกาสพบปะซักถาม หรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เสนอข้อเท็จจริง หรือสร้างความเข้าใจต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้นถ้าหาก องค์การปกครองท้องถิ่นจะถือเป็นนโยบายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการช่วยคิด ช่วยตัดสินใจในปัญหาบางอย่างบางประการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การปกครองท้องถิ่น ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเอง ในอันที่จะ ได้รับ ความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นและทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำเร็จของตน เกิดความตื่นตัว สนใจอยากที่จะ เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ ร่วมกัน ความสำนึก ความตื่นตัวของประชาชนเช่นว่านี้ จะเป็นบ่อเกิดของการสร้างประชาชนให้ มีคุณสมบัติอันเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย

3. วัฒนธรรมทางการเมือง ความจริงข้อหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับกันโดยทั่ว ก็คือ 'ไม้อาจจะปลูกฝังประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนที่ไม่เข้าใจหรือเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย' กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมั่นคงหรือความสำเร็จของการปกครองระบอบใดขึ้นอยู่กับคนที่คนในสังคมนั้น มีจิตใจที่เชื่อมั่น และ เห็นถึงคุณค่าและพยายามปฏิบัติทำให้บรรลุถึง เป้าหมายของระบอบการปกครอง

นั้น ๆ การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะประสบความสำเร็จต่อเมื่อประชาชนทั้งที่อยู่ภายใต้การปกครองและผู้ปกครองมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยนั้นมีขอบเขตกว้างขวางมาก มีข้อกำหนดที่วางไว้เป็นแนวทางในการประพฤติอย่างกว้าง ๆ ที่มีผู้ศึกษาและสรุปไว้ก็คือ⁴

1. ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีจิตสำนึกสนับสนุนหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง เคารพในกติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น เคารพในความเห็นฝ่ายข้างมาก เคารพต่อกฎหมาย เคารพต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เคารพและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ถึงแม้ตนจะไม่เห็นด้วยก็ตาม
2. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญจะหลีกเลี่ยงมิได้ รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิทางการเมือง
3. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องมองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น ว่ามีความสามารถ ความซื่อสัตย์หวังดีต่อชาติบ้านเมืองด้วยกันทุกคน
4. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และสร้างสรรค์ รู้จักวิเคราะห์ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิดด้วยเหตุผล และความบริสุทธิ์ใจ
5. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองไทยไม่ขาดตกบกพร่อง มิใช่เรียกร้องแต่สิทธิเสรีภาพ ส่วนหน้าที่พยายามจะหลีกเลี่ยงความประพฤติเช่นว่า ย่อมไม่เป็นผลดีต่อระบบประชาธิปไตย
6. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องยึดมั่น ซื่อตรงต่ออุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย มีความอดทนต่อการที่จะใช้สติปัญญา และเหตุผลในการแก้ไขปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ ไม่มั่งงำที่จะใช้อำนาจเผด็จการ เข้าแก้ไขปัญหาความยุ่งยากทางการเมือง เช่น โดยการปฏิวัติรัฐประหาร

⁴ดิ้นพันธ์ นาคะตะ 'ประชาธิปไตย ความหมายปัจจัยเงื่อนไขอันจำเป็นและการสร้างจิตใจ' อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, เรื่องเดิม, หน้า 79-77.

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองหรือมีจิตใจเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความเจริญมั่นคง หากแต่ว่าเป็นการยากที่จะปลูกฝังให้มนุษย์มีความรู้สึกนึกคิดเช่นว่า แต่ก็ไม่ใช่วิสัยที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนยอมรับ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริง และการเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยของส่วนใหญ่นักในสังคม

การปลูกฝังประชาชนให้ยอมรับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะต้องกระทำทุกด้านพร้อมกัน เริ่มตั้งแต่การอบรมเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว จนกระทั่งถึงชีวิตในสังคมภายนอกสถาบันทางสังคมที่มีส่วนช่วยในการอบรม ปลูกฝัง ถ่ายทอดวัฒนธรรมดังกล่าว ก็ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่ทำงาน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง

ข. พัฒนาการปกครองท้องถิ่น⁵

การพัฒนากการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาพที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในอันที่จะได้มีโอกาสเรียนรู้ และฝึกฝนตนเองให้เข้าใจต่อกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นวิถีทางของการพัฒนาทางการเมืองประการหนึ่งนั้น ก็คือ การพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามอุดมคติอย่างแท้จริง อุดมคติของการปกครองท้องถิ่นที่นานาอารยประเทศยอมรับในประการแรกก็ได้แก่ เพื่อจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ประการที่สอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ประการที่สาม เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตรงกับความต้องการและประการสุดท้าย ก็เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งแบภาระของรัฐบาลกลาง การพัฒนากการปกครองท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง แต่ในที่นี้ จะจำกัดขอบเขตการพิจารณา เฉพาะปัจจัยที่สำคัญบางประการที่เห็นสมควรจะกล่าวถึง ส่วนปัจจัยอื่น ๆ นั้น ก็น่าที่จะได้มีการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไป ปัจจัยในการพัฒนากการปกครองท้องถิ่น ที่จะได้นิยบายมาพิจารณาได้แก่

⁵ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว, หน้า 79-88.

1. การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน
2. การเงินของท้องถิ่น
3. โครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น

1. การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอุดมคติที่กล่าวถึงได้ และยังเป็นช่องทางที่จะสามารถพัฒนาทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมาย ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะเป็นผู้กำหนดว่า จะดำเนินการปกครองประเทศอย่างไร จึงจะทำให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองได้รับประโยชน์สุขมากที่สุด ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยนี้จึงได้พยายามศึกษาถึงช่องทางในการที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างไร จึงจะเป็นผลดีแก่ระบอบการปกครองและประชาชน ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ได้มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างกว้างขวาง ข้อเสนอบางอย่างอาจจะนำมาใช้แล้วเป็นผลดีแก่บางสังคม แต่บางอย่างก็อาจจะไม่เป็นผลดีแก่บางสังคม ทั้งนี้เป็นเพราะสังคมบางสังคมมีลักษณะแตกต่างกันในปัจจุบันที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เช่น ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น สังคมที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตยเพียบพร้อม การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และเป็นผลดี แต่ในทางกลับกัน สังคมที่ยังขาดปัจจัยเอื้ออำนวยประโยชน์ ต่อระบอบประชาธิปไตย การทำให้สิทธิดังกล่าวกับประชาชน อาจจะไม่เป็นผลดีเหมือนกับในสังคมที่เจริญแล้วก็ได้ เช่น สิทธิเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่จะทำให้ประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง สำหรับสังคมด้อยพัฒนาที่ยังมิได้พัฒนาปัจจัยที่จะอำนวยประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตยให้มีความเจริญดีพอ การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปโดยมีการจำกัดสิทธิให้น้อยที่สุดตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแห่งนี้จะเป็นผลดีในทางปฏิบัติกลับเป็นผลเสีย เพราะประชาชนไม่รู้คุณค่าและความสำคัญของสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จึงไม่สนใจที่จะไปใช้สิทธิคนที่ไปใช้สิทธิ บางคนก็ขาดวิจรญาณที่ถูกต้อง ย่อมให้อามีสสินจ้างหรืออิทธิพลบางประการมาครอบงำ การใช้สิทธิของตนดังนั้นในการให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงน่าจะต้องคำนึงถึงสภาพความพร้อมของประชาชน ว่า ประชาชนอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิให้เกิดผลดีได้มากน้อยแค่ไหน เป็นสำคัญ มิใช่ถือแต่หลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า 'สิทธิเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้เป็น

สิทธิของพลเมืองเป็นการทั่วไป' เท่านั้น เพราะการยึดถือแต่ทฤษฎี (ซึ่งอันที่จริงทฤษฎีนี้ได้ผิด แต่เป็นทฤษฎีที่ใช้ได้กับสังคมที่พัฒนาแล้ว ส่วนสังคมที่ด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาจะต้องปรับปรุง ทฤษฎีให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมจึงจะเป็นการถูกต้อง) โดยมิได้คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นในทาง ปฏิบัติย่อมจะเป็นการไม่ฉลาดนัก

ในการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศด้อยพัฒนา ในระยะเริ่มแรก อาจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติบางประการเพื่อเป็นการจำกัดการใช้สิทธิ เพื่อผลบางประการคือ ประการแรกเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ทางการเมืองว่าเป็นเอกสิทธิที่มิใช่ทุกคนมีได้ ผู้ที่มีสิทธิที่จะได้เกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแทน ไม่อยากให้เห็นต้องถูกรีดรอนสิทธินั้น ประกอบทั้งการใช้สิทธิก็จะเป็นไปในลักษณะที่รับผิดชอบ ย่อมจะก่อให้เกิดผลดีแก่การเมืองการปกครอง ส่วนผลประการที่สองนั้นก็คือ ทำให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิเกิด ความรู้สึกอยากจะมีสิทธิบ้าง จะได้มีการดิ้นรนเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ ซึ่งเขาอยากได้ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าสมควรที่จะผ่อนปรนเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิลง เพื่อขยายให้มีพลเมืองที่มี คุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิเพิ่มขึ้นก็อาจทำได้ การที่พลเมืองได้รับสิทธิโดยที่เขาต้องต่อสู้เรียกร้อง มิใช่ได้มาโดยที่มิต้องออกแรง หรือตระหนักถึงความสำคัญย่อมจะทำให้เขาสนใจที่จะใช้สิทธิและ ใช้สิทธิด้วยวิจาร์ณญาณอันรับผิดชอบ

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น นอกจาก ถือหลักการเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติแล้ว อาจจะต้องคิดถึงลักษณะความแตกต่างของ การเมืองระดับชาติกับการเมืองของท้องถิ่นประกอบด้วย เพื่อที่จะได้กำหนดวิถีทางการมีส่วนร่วม ของประชาชนให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและสภาพของการเมืองในท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่น หรือการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น มีเขตพื้นที่ไม่กว้างใหญ่นัก จำนวนประชากร ของแต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่มาก กิจกรรมของท้องถิ่นมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็น อยู่ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดแจ้ง เช่น การรักษาความสะอาด การป้องกัน โรคและการรักษาพยาบาลคนเจ็บไข้ได้ป่วย การจัดส่งสิ่งเต็อดร้อนและนาราคาญ และบรรเทา สาธารณภัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางสัญจรทั้งทางบก ทางน้ำการส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น การที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของ ท้องถิ่นมากขึ้นและใกล้ชิดขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่น่าส่งเสริม และจะเป็นผลดี เพราะกิจการของท้องถิ่น

ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน บันดาลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นไปด้วยความราบรื่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นอาจจะทำได้หลายลักษณะหลายระดับ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นด้วย การปกครองท้องถิ่นในเขตที่เจริญแล้ว และพื้นที่ไม่กว้างใหญ่จนเกินไปนัก เช่น เทศบาล หรือสุขาภิบาล อาจจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการตั้งประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกิจการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการคลัง คณะกรรมการงบประมาณคณะกรรมการ ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการรับฟังความเห็น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ฯลฯ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะได้ประโยชน์จากการประมวลความคิดเห็นของประชาชน และจัดการบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการเหล่านั้น ประกอบทั้งประชาชนในท้องถิ่นจะได้เกิดความรู้สึกว่า 'การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง' จากการที่ความต้องการของเขาได้รับการสนองตอบ ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่จะได้รับจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ ทำให้ประชาชนมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของ (sense of belongingness) และมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบ (popular control) กิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้โดยตรงอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการปกครองท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่งที่ว่า จะส่งเสริมให้มีขึ้นก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นเห็นสมควรที่จะให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของเขา

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นมากขึ้น ตามวิธีการดังกล่าวนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีทางหนึ่งในการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นจากพื้นฐาน ในอันที่จะสร้างความเข้าใจอันดีต่อกลไกของการเมืองการปกครองระดับชาติต่อไป

2. การเงินท้องถิ่น การเงินเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในสาระสำคัญของมาแล้ว ในส่วนที่ว่าด้วยอุปสรรคและปัญหาของการปกครองท้องถิ่น อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในด้านการเงินนั้นเป็นเรื่องที่แก้ไขยาก เพราะความเป็นประเทศไทยแต่ก็มีข้อสังเกตร้อยที่จะแก้ไขอะไรไม่ได้เสียเลย ถ้าหากจะได้ใช้ความพยายามประกอบทั้งประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และความใจกว้างของรัฐบาลในการแบ่งสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยความเป็นธรรม

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในด้านการเงินนี้มีปัจจัยที่จะต้องพิจารณา 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรก องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้สามารถเลี้ยงตัวได้ และประเด็นที่สอง จะต้องปรับปรุงนโยบายในเรื่องภาษีอากรของท้องถิ่นให้ทันสมัยและเป็นธรรม

3. โครงการสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น⁶ ความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ประการหนึ่งก็คือ การกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับหลักการและสภาพของท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างของเทศบาลเลียนแบบโครงสร้างการเมืองระดับชาติที่ให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลเหมือนกับคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น ถ้าพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน น่าจะถูกต้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม ประกอบทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่ยังห่างไกลต่อความเป็นประชาธิปไตย จึงทำให้เทศบาลประสบกับความล้มเหลวตลอดมา เพราะสมาชิกเทศบาลก็ดี คณะเทศมนตรีก็ดี ยังไม่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง กล่าวคือ ยังมีการถือเอาถือเรา เล่นพรรคเล่นพวก โดยขาดหลักการ ไม่เคารพในความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่เชื่อในความสามารถและความซื่อสัตย์ของผู้อื่น ตลอดจนยังมีกำไรที่จะแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง และพวกพ้องโดยมิชอบ จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าสภาเทศบาลมีมติไม่ไว้วางใจหรือมีมติไม่รับหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อล้มคณะเทศมนตรีโดยเหตุผลเพียงว่า ตน หรือพรรคพวกจะได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีบ้าง เหตุผลที่สมาชิกสภา

⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 88

เทศบาลอยากเป็นคณะเทศมนตรีนั้น ส่วนใหญ่ก็มีใช้ เพราะความเสียสละที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นแต่ประการใด หากแต่เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ที่แอบแฝงจากตำแหน่งหน้าที่

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ก็เช่นกันการจะกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักเอกรูป (uniformity) กล่าวคือ จัดให้เป็นรูปเดียวกันหมดโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและสภาพของท้องถิ่นอาจจะ เป็นผลดีด้านการควบคุม แต่ไม่เป็นผลดีด้วย การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเสมอไป⁷ ควรมีการปรับโครงสร้างให้เหมาะสมสอดคล้องตามแต่ละท้องถิ่น

การปรับปรุงโครงสร้างบางประการขององค์การปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม จะมี ส่วนช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นสถาบันที่จะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยเหตุผลดังต่อไปนี้⁸

1. ทำให้ประชาชนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงมีใช้เป็นการปกครองโดยข้าราชการเหมือนแต่ก่อน
2. ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และปฏิบัติด้วยตัวของตัวเองตามกระบวนการปกครองท้องถิ่น เช่น โดยการเลือกตั้ง โดยการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะในฐานะผู้บริหารของท้องถิ่น หรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายควบคุม แม้แต่ประชาชนผู้รับบริการจากท้องถิ่น อาจมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาของบางประการ และมีส่วนควบคุมการบริหารกิจการของท้องถิ่นตามวิถีทางที่เปิดโอกาสให้
3. ทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกว่า ถ้าหากตนไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นแล้ว เขาจะเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของเขาเอง อย่างน้อยที่สุดเขาจะเสียสิทธิต่าง ๆ ไปอย่างน่าเสียดาย

⁷ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว, หน้า 88-95

⁸เฟิ่งอ้าง, หน้า 94-95.

4. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นการสร้างจิตใจของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เคารพในความคิดเห็นของฝ่ายข้างมาก เชื่อในเกียรติของผู้อื่น ตลอดจนยอมรับและปฏิบัติตามกติกาสถาของความเป็นประชาธิปไตย ยอมรับผลของการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของตน ตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ตื้อตึงที่จะเอาชนะด้วยวิถีทางอันไม่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย

5. การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง เป็นการสร้างผู้นำที่มีความสามารถทางการเมืองในท้องถิ่นโดยทั่วไปผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญของการเมืองระดับชาติ ข้อเท็จจริงเช่นนี้ จะเห็นได้จากการที่ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้อย่างดีและมีความรับผิดชอบสูง เพราะสมาชิกสภาที่มาจากผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นเหล่านี้มีประสบการณ์มาเป็นอย่างดีแล้วจากการปกครองท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามความยุ่งยากวุ่นวายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรทั้งในอดีตและปัจจุบัน เป็นเพราะเราขาดการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลของการปฏิบัติรัฐประหารบ้าง ด้วยเหตุผลของการหวงอำนาจของรัฐบาลกลางบ้างหรือด้วยความไม่ไว้วางใจในความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นบ้าง ทำให้สังคมของเราขาดผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติอันเป็นที่ยอมรับของประชาชน การเลือกตั้งแต่ละครั้งประชาชนจึงอยู่ในภาวะที่สับสน ไม่สามารถจะตัดสินใจได้ถูกต้องว่าใครควรจะเป็นผู้ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชน ในที่สุดประชาชนผู้เลือกตั้งก็ตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อ อามิสสินจ้างหรืออิทธิพลต่าง ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ฉลาดแกมโกง เมื่อผู้ได้รับเลือกตั้ง มิใช่เป็นผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติ การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองย่อมเป็นไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง มิได้รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแต่ประการใด ดังที่เราได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอว่า 'สส. ชายตัวบ้าง หรือรัฐมนตรี เช็งสี่โควต้าข้าว โควต่าน้ำตาลบ้าง' สภาวะทางการเมืองที่แหลกเหลวเช่นนี้จะค่อย ๆ หมดไป ถ้าได้มีการสร้างผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติอย่างแท้จริงขึ้น

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นโดยการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วย่อมจะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เห็นแก่อามิส สินจ้าง หรืออำนาจอิทธิพล

ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้พัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีความเข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้โดยการปฏิบัติตามกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นวิธีการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น สิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่อย่างจริงจังและต่อเนื่องก็คือ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ข้อดีของการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และโทษของการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ไม่ใช่เร่งดำเนินการในช่วงที่มีการเลือกตั้งที่มุ่งเน้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาก ๆ เป็นประเด็นหลัก ดังนั้น หากจะก่อให้เกิดจิตสำนึกในเรื่องของการใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

การดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะข้างต้นนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ และริเริ่มอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งต้องขอความร่วมมือจากองค์กรเอกชน เช่น สโมสรชนหรือการระดมสรรพกำลังในการรณรงค์ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การให้ความสำคัญในเรื่องการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เพราะไม่เช่นนั้น การพัฒนาการเมืองก็ยากจะสำเร็จลงได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย