

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิด

ทศวรรษที่ 1960 นักรัฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้น มีการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับประเพณีดั้งเดิมกับความเป็นสมัยใหม่ และในหนังสือของ Gabriel A. Almond และ James S. Coleman ชื่อ The Politics of Developing Areas.¹ ซึ่งพิมพ์ในปี 1960 นี้ก็ทำให้นักรัฐศาสตร์เริ่มหันเหจุดสนใจมาสู่ปัญหาของการพัฒนา โดยได้วิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบในแนวพฤติกรรมและเป็นระบบ สามารถนำไปใช้ในการเมืองของประเทศซึ่งมีใช้ตะวันตกได้ Gabriel A. Almond จำแนกความแตกต่างระหว่างระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วกับระบบการเมืองที่กำลังพัฒนาออกเป็นสังคมที่ทันสมัยกับสังคมแบบดั้งเดิมโดยเปรียบเทียบกัน แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก จนต่อมามีผู้กล่าวถึงการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับแม้กระทั่งในสมัยปัจจุบัน

การพัฒนาทางการเมือง (political development)

สำหรับความหมายของการพัฒนา (development) นั้น Weidner ได้จัดแบ่งกลุ่มนักวิชาการออกเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มแรกหมายถึงความเจริญเติบโต (growth) กลุ่มที่สองหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบ (system change) กลุ่มที่สามคือเขาจุดประสงค์เป็นสำคัญโดยเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่ยังมี ความมุ่งหมายคือ การสร้างความทันสมัย (modernization) การสร้างชาติ (nation building) และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม(socio-economic progress) และกลุ่มที่สี่หมายถึงการเปลี่ยนแปลงโดยมีแผน (planned change) นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาหมายถึงความเจริญเติบโตที่มีขึ้นตอนตามแผน (planned growth) ตามจุดมุ่งหมายของการสร้างความทันสมัยหรือการสร้างชาติ

¹Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960).

และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งมีการทำงานตามความรู้เฉพาะด้าน มีการประสานงานกันด้วย²

อมร รักษาศักดิ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความเจริญเติบโต (growth) กับการพัฒนา (development) ไว้ว่า ความเจริญเติบโตเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับของการกระทำ เป็นการเปลี่ยนแปลงความสามารถและคุณสมบัติของผู้กระทำเอง ส่วนการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงในตัว ของระบบที่กระทำการ³

นักรัฐศาสตร์ Fred W. Riggs กล่าวว่า การพัฒนาก็คือการทำให้ทันสมัย (modernity) และการทำให้ทันสมัยก็คือการพัฒนา เพราะการพัฒนา การทำให้ทันสมัย และการสร้างอุตสาหกรรม (industrialization) เป็นปรากฏการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมาก หากแต่มีความหมายที่ต่างระดับกันกล่าวคือ การพัฒนามีความหมายกว้างที่สุด การทำให้ทันสมัยเป็นแบบหนึ่งของการพัฒนา และการสร้างอุตสาหกรรมเป็นแง่หนึ่งของการทำให้ทันสมัย และถ้าจะพิจารณากันในแง่ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงแล้ว การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยความสามารถริเริ่มของคนในสังคมนั้นหรือจากแรงผลักดันภายใน ส่วนการทำให้ทันสมัยมักเป็นเรื่องของการลอกเลียนแบบ และมีการคัดลอกเอามาใช้ หรือโดยพลังผลักดันมาจากภายนอกสังคม

การพัฒนาจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของสังคมจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งที่ดีกว่า จึงต้องมีการพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมพร้อมกันไป เพราะทุกด้านมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลผลกระทบต่อกัน⁴

การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและขัดแย้งกันไม่น้อยเกี่ยวกับเรื่องปรัชญา ความหมาย แนวความคิด และทฤษฎี เพราะนักวิชาการหลายท่าน ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เสนอทฤษฎี เสนอผลการวิจัย และเสนอบทวิพากษ์วิจารณ์ในหนังสือและข้อเขียน ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นนามาตรรสนะ อาทิ

Lucian W. pye มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองไว้ 10 ประการ คือ⁵

² Edward W. Weidner (ed.), Development Administration in Asia. (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, Inc., 1970), p. 4.

³ ดร. อมร รักษาศักดิ์, เทศบาลเพื่อการพัฒนา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 139.

⁴ Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration, (Kingsport, Tennessee : Press, Inc., 1970), p. 110.

⁵ Lucian W. Pye, Aspects of Political Development. (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 33-45.

1. การพัฒนาทางการเมือง เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) โดยเห็นว่าสภาพทางการเมืองและสังคมที่มั่นคงจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสังคม
2. การพัฒนาทางการเมือง เป็นเรื่องของลักษณะการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (industrial society)
3. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ให้เป็นสมัยใหม่ (political modernization) ลักษณะความเป็นสมัยใหม่ก็อย่างเช่น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ความเสมอภาคตามกฎหมาย การเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น
4. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (nation - state) ซึ่งในการสร้างรัฐชาติจะต้องรักษาระเบียบของสังคม และสามารถระดมทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
5. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาการบริหาร และระบบกฎหมาย (administrative and legal development)
6. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (mass mobilization and participation)
7. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างประชาธิปไตย
8. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของเสถียรภาพทางการเมืองและให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ (stability and orderly change)
9. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมพลัง (mobilization) ทั้งนี้เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้ได้มากที่สุด
10. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

Samuel N. Eisenstadt มีความเห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองหมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองที่จะสามารถสนองตอบหรือปรับตัวได้สอดคล้องกับความต้องการทางการเมืองหรือองค์การทางการเมือง และความสามารถสนองตอบหรือปรับตัวได้สอดคล้องกับความต้องการทางการเมืองหรือองค์การทางการเมือง และความสามารถอันนี้ย่อมจะมีความคล่องตัวเมื่อเกิดปัญหาขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาของภายในระบบการเมืองเองหรือจากภายนอกระบบการเมือง⁶

Alfred Diamant มีความเห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของความสามารถของระบบมากกว่าเรื่องของการมีรูปแบบสถาบันหรือนโยบายเพื่อการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น การพัฒนาทางการเมืองจึง

⁶ Joseph G. Lapalombara, Bureaucracy and Political Development. (princeton : princeton University press, 1967), p. 96.

เป็นกระบวนการที่ต้องการความสามารถของรัฐเพิ่มมากขึ้นเพื่อความสำเร็จความต่อเนื่องของรัฐบาล หรือเสถียรภาพ และการสร้างองค์การใหม่ ๆ ขึ้น⁷

Samuel P. Huntington ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ ดังนี้

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

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ทำการตรวจวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการด้านการพัฒนาทางการเมือง ได้จัดแบ่งแยกความคิดในการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาทางการเมืองออกเป็น 3 กลุ่ม⁸ คือ

กลุ่มแรก มุ่งเน้นเฉพาะปัจจัยอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง ได้แก่

1. การพัฒนาทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางกฎหมาย เช่น การมีรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในการปกครอง การป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคล การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย การเลือกตั้งเป็นครั้งคราว และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ แต่เอกสารทางวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ยังมีน้อย

2. การพัฒนาทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับพัฒนาทางเศรษฐกิจ ผู้ที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ ได้แก่ Seymour M. Lipset, James S. Coleman, Philips Cutright, A.F.K. Organski.

3. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถทางการบริหารในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและในการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีเหตุผลกับมีความเป็นกลาง ผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้ก็มี Ralph Braibanti, Joseph G. Lapalombara, Ferrel Heady.

4. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเจริญของระบบสังคม เช่น การศึกษา การขยายตัวของเมือง (urbanization) ระบบสื่อสารมวลชนที่ทันสมัยและมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล การรวมกลุ่มเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมือง การแบ่งแยกหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม นักคิดในกลุ่มนี้ก็มี Seymour M. Lipset, Philips Cutright, Daniel Lerner, Myron Weiner, Fred W. Riggs, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell.

5. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเจริญของวัฒนธรรมทางการเมือง

⁷ Jason Finkle and Richard Gable, Political Development and Social Change. (New York : Wiley & Sons, Inc., 1966), p. 6.

(political culture) ซึ่งเป็นกระบวนการที่คนเรามีความศรัทธาที่มีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์ วิเคราะห์ มองโลกตามความเป็นจริง ผู้สนับสนุนความคิดนี้ได้แก่ Gabriel A. Almond, Sidney Verba, Lucian W. Pye, G. Bingham Powell.

6. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ บูรณาการภายในชาติ การระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม การปลูกฝังความรักชาติ หน้าที่พลเมือง และการสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องนี้ก็มี Claude Ake, Karl W. Deutsch, William J. Foltz, Leonard Binder.

7. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถของระบบการเมืองในด้านการจัดระเบียบ การระดมทรัพยากร การกระจายคุณค่าต่าง ๆ และการสนองตอบต่อความต้องการของสังคม ความสามารถเหล่านี้จะมีผลต่อปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพ และความมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ผู้สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวนี้ก็มี Robert T. Holt, John E. Turner, Zbigniew Brzinski, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell.

8. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเจริญของสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นการพัฒนาองค์การและระเบียบปฏิบัติทางการเมือง ผู้เสนอแนวความคิดนี้ก็คือ Samuel P. Huntington.

9. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเคลื่อนไหวของสังคมที่เปลี่ยนแปลงจากสังคมแบบดั้งเดิมไปสู่การดำรงชีวิตแบบใหม่ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้ทำการศึกษาในแนวนี้ก็มี Karl W. Deutsch, Daniel Lerner.

การศึกษาตามแนวทางที่กล่าวมานี้จะมีประโยชน์ที่จะช่วยเห็นความสำคัญของปัจจัยหรือแนวความคิดต่าง ๆ ด้วยการศึกษารายละเอียดซึ่ง แต่ก็ยังมีข้อเสียอยู่ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสำหรับปัจจัยอย่างหนึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องต้องกันในด้านอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้

กลุ่มที่สอง มุ่งเน้นถึงการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน บุคคลในกลุ่มนี้ก็มี Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, James S. Coleman, Samuel N. Eisenstadt, William Kornhauser

แต่การศึกษาในแนวนี้จะกล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของสถาบันและวัฒนธรรมของระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว และปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมืองที่นำมาพิจารณายังมีจำนวนมากขึ้นไป ซึ่งบางปัจจัยอาจจะไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันเลย อาทิ ในสังคมหนึ่งอาจจะมีความสำเร็จในด้านหนึ่งแต่ด้วยความสำเร็จในอีกด้านหนึ่งก็ได้

กลุ่มที่สาม เน้นการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยตัวแบบตามขั้นของการพัฒนาในอุดมคติ ตามรูปแบบ pattern-variable ของ Parson ซึ่งตัวแบบนี้จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของระบบค้ำจุนพัฒนา ระบบที่กำลังพัฒนา และระบบที่พัฒนาแล้ว ว่าเหมือนหรือแตกต่างกัน

บทนิยามความหมายของคำว่าพัฒนาทางการเมือง มีมากมายหลายแนวความคิด แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่าในบรรดาแนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมืองสามารถที่จะหา

ลักษณะร่วมกันได้ อาทิ S. N. Eisenstadt เห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ
4 ประการ คือ

1. มีการทำให้เกิด โครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่างในบทบาทและสถาบัน
การเมืองมากขึ้น มีจุดหมายทางการเมืองที่ชัดเจน เป็นศูนย์กลางที่คนส่วนใหญ่ยึดถือและขึ้นต่อ
รัฐบาลเดียวกัน

2. ขอบข่ายของกิจกรรมการเมือง การบริหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อย
ความปลอดภัยของปวงชนจะต้องแผ่ขยายไปอย่างทั่วถึง

3. อำนาจอทางการเมืองจะต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกหมู่เหล่าโดยทั่วถึง

4. มีผู้นำสมัยใหม่เข้าไปแทนผู้นำสมัยเก่า และเป็นที่ยอมรับถูกต้องตามกฎหมาย⁸

James S. Coleman ได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่าระบบการเมืองจะมีลักษณะพัฒนาหรือไม่
โดยดูได้จากลักษณะที่เรียกว่า development syndrome คือ⁹

1. ความเสมอภาค (equity) ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนภายใต้
กฎหมายเดียวกัน ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความเสมอภาคระหว่างปัจเจกชนในระบบการ
เมือง

2. ความสามารถ (capacity) ซึ่งหมายถึงความสามารถของรัฐบาลและกลไกของ
ระบบการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของสังคมให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดในการพัฒนา
ทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

3. การมีความแตกต่าง (differentiation) ซึ่งหมายถึงสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลได้
แบ่งหน้าที่กันทำเป็นการเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็มีลักษณะและทำหน้าที่ต่างกัน
มากขึ้น ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความแตกต่างของสถาบันและโครงสร้างต่าง ๆ

Lucian W. Pye ได้สรุปถึงลักษณะกว้าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ 3
ประการด้วยกัน คือ¹⁰

1. ความเสมอภาค (equality) หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชน

⁸ John D. Montgomery and William J. Siffin , Approaches to Development : politics, Administration and Change, (New York : McGrew Hill Book Company, 1966), p. 23

⁹ Jame S. Coleman , Education and Political Development, (Prince : Princeton University Press, 1965), p. 15.

¹⁰ Lucian W. Pye, "The Meaning and Political Development", in Political Development and Social Change, eds, Jason L. Finklo and Richard W. Gable (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1971), pp. 49-50

โดยร่วมกันกระทำกิจกรรมทางการเมือง ระบบการเมืองจะต้องมีความครอบคลุมทั่วถึง เช่น การใช้กฎหมายกับทุกคนโดยเสมอหน้ากัน การรับคนเข้าไปปฏิบัติงานของระบบการเมืองต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถในการทำงานให้สำเร็จผล

2. ความสามารถ (capacity) หมายถึงระบบการเมืองจะต้องสามารถกำหนดนโยบายหรือบัญญัติกฎหมายให้ได้เหมาะสมถูกต้อง สามารถบริหารหรือควบคุมการบริหารให้ดำเนินงานตามนโยบายจนบรรลุผลสำเร็จ

3) ความแตกต่างในบทบาทตามความรู้เฉพาะด้าน (differentiation-specialization) หมายถึงมีการกำหนดโครงสร้างและต้องทำงานให้มีความแตกต่างหรือแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ตามความรู้เฉพาะด้าน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการรวมงานที่แบ่งเข้าด้วยกันในรูปของการประสานงาน เพื่อให้การทำงานเป็นกระบวนการตั้งแต่ต้นจนสำเร็จออกมาเป็นผลงาน

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell ได้เสนอผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง ลักษณะที่เป็นแนวความคิดโดยมีหลักการที่จะวัดถึงการพัฒนาทางการเมือง¹¹ 3 ประการ คือ

1. การจำแนกโครงสร้างต่าง ๆ (structural differentiation) ของโครงสร้างทางการเมืองให้มีหน้าที่เฉพาะอย่างมากขึ้น

2. ระบบย่อยหรือองค์การต่าง ๆ มีความเป็นอิสระพอสมควรในการดำเนินงาน (sub-system autonomy)

3. การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดหลักการของเหตุผล (cultural secularization)

จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมืองเป็นศูนย์รวมของนานาทรศนะ เป็นการยากที่จะใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างครอบคลุมสมบูรณ์ ประกอบกับการพัฒนาทางการเมืองของแต่ละสังคมก็แตกต่างกันไปตามอิทธิพลของปัจจัยด้านวัฒนธรรม ค่านิยม โครงสร้างทางสังคม สภาพเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แต่ท่ามกลางความแตกต่างยังมีความคล้ายคลึงกันอยู่ อย่างเช่น การจำแนกโครงสร้างของสถาบันเฉพาะด้าน ความสามารถของระบบการเมืองในการสนองตอบความต้องการของสังคม ความเสมอภาคทางการเมือง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น

แนวความคิด และทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองจะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ คือ

1. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างประชาธิปไตย ตามแนวคิดของ Gabriel A. Almond, Sidney Verba, G. Bingham Powell ทั้งนี้เพราะการปกครองระบอบ

¹¹ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Development Approach. (Boston : Little Brown and Company , 1966).

ประชาธิปไตยเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของระบบการเมืองไทย

2. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ตามแนวความคิดของ Lucian W. Pye, Myron Weiner ทั้งนี้เพราะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างสถาบันทางการเมือง (political institution) ตามแนวความคิดของ Samuel P. Huntington ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นของไทยตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ควรแก่การศึกษา

การพัฒนาทางการเมืองเป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุด ผลจากการเปลี่ยนแปลงพัฒนามีส่วนสำคัญทำให้ประชาชนได้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข และยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองกับประชาธิปไตย และการพัฒนาการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

ในการปกครองแบบประชาธิปไตย มิใช่เป็นระบอบปกครองที่ดีที่สุด แต่สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ในสภาพที่เป็นอยู่¹² จึงมีหลายประเทศพยายามที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ เนื่องจาก

(1) ความพยายามที่จะทำให้ระบบการเมืองแบบเก่าเป็นไปในลักษณะของความทันสมัยใหม่

(2) อิทธิพลของวัฒนธรรมโลก

(3) อิทธิพลของพวกนักคิดและนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์¹³

การนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้กับประชาชนต้องอาศัยปัจจัยที่เอื้ออำนวยหลายประการด้วยกัน ทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ทักษะสติ รายได้ของประชาชน สภาพแวดล้อมทางการเมือง เป็นต้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงจะบังเกิดผลดีและมีความมั่นคง¹⁴ และความสำเร็จของการมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับการมองเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย (democratic vision) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่คลอใจให้บุคคลดำเนินงานทั้งปวงเพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของระบบประชาธิปไตย¹⁵ ในขณะที่เดียวกันการที่จะจรรโลงรักษาระบบการปกครอง

¹² จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย - เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 45.

¹³ ชาญวูฒิ วัชรทุกัก, พัฒนาการเมืองไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เทศ, 2518)

¹⁴ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of Politics, (Garden City, New York : Doubleday & Company Inc., 1963), p. 61.

¹⁵ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nations, (Boston : Little Brown and Company, 1965), p. 3.

แบบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่องได้ก็จะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ที่สอดคล้องกันไปด้วย¹⁶

สำหรับหลักการประชาธิปไตยอาจจะพิจารณาได้ 3 ความหมายด้วยกันคือ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง เป็นอุดมการณ์ และเป็นวิถีชีวิต ดังรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งก็หมายถึงการจัดรูปการปกครองที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองตลอดจนถึงวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ รูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญ อาทิ¹⁷

- 1.1. หลักที่ถือว่ามนุษย์มีความรู้ความสามารถ รู้จักใช้เหตุผล
- 1.2. หลักความเป็นอิสระเสรีภาพของมนุษย์
- 1.3. หลักความเท่าเทียมกันของคน
- 1.4. หลักการให้ความยินยอมของประชาชนต่อผู้มีอำนาจในการปกครอง
- 1.5. หลักอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน
- 1.6. หลักเกี่ยวกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ซึ่งก็หมายถึงการยึดหลักที่สำคัญของประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักเสรีภาพ อิสระภาพ และหลักความเสมอภาคเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่ในจิตใจของประชาชน ซึ่งอุดมการณ์ที่ประชาชนในชาติยึดถือกันจะมีประโยชน์ต่อสังคมคือ¹⁸ ช่วยผูกพันคนในชาติเข้าด้วยกัน ทำให้สังคมที่เลื่อยชาพัฒนาเป็นสังคมที่มีพลัง ทำให้สมัครในสังคมยอมรับกฎเกณฑ์ของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกันโดยสันติวิธี

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ซึ่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยก็ได้แก่ การมีใจกว้างรู้จักการประนีประนอม ไม่ใช้วิธีรุนแรงในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เป็นต้น วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง ผู้ที่มีบุคลิกภาพเป็นประชาธิปไตย (democratic personality) นั้นได้แก่ บุคคลซึ่งมีความคิด

¹⁶ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nations, (Boston : Little, Brown and Copany, 1965), p. 3.

¹⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพฯ . สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2519), หน้า 15-18

¹⁸ จรูญ สุภาพ, การพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 5-6.

เห็นเป็นของตัวเองปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ได้ง่าย ไม่อคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน มีความรับผิดชอบผูกพันในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจกระทำลงไป คิดถึงบุคคลอื่นในฐานะที่คน ๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง มองโลกในแง่ดีมีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต ไม่ยอมรับอำนาจอันใดโดยปราศจากเหตุผลหรือโดยไม่มีความชอบธรรม¹⁹

นอกจากนี้ความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องอาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย สำหรับองค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็คือ²⁰

1. มีจิตใจสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. มีความเชื่อและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีความอดกลั้นต่อความหลากหลายในพฤติกรรมของผู้อื่น
3. เคารพในกติกาการปกครองแบบประชาธิปไตย ใช้วิธีตัดสินใจหาด้วยเสียงข้างมาก โดยให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย
4. สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง ติดตามข่าวสารบ้านเมือง
5. มีความสำนึกในหน้าที่ มีความเชื่อมั่นในตนเอง
6. มองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น มีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของทางราชการ
7. รู้จักวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุมีผลและในทางสร้างสรรค์
8. ต้องไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ ซึ่งการมีจิตใจแบบเผด็จการก็ได้แก่ การมอบความรับผิดชอบทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ การใช้อำนาจเด็ดขาด การอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ การนิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย การไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิมเหล่านี้ เป็นต้น

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้รับกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น และจากการมีประสบการณ์เรียนรู้กลุ่มกลางทางการเมือง (political socialization) ซึ่งสถาบันที่สำคัญ ๆ อันมีส่วนช่วยอบรมกล่อมเกลาวัฒนธรรมของคนเราก็ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2513), หน้า 23.

²⁰ หินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์ 2517) : 8-21.

ทำงาน สื่อมวลชน และระบบการปกครองของสังคมนั้น

ถึงแม้การปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นระบบการเมืองอันพึงปรารถนาของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองก็ตาม แต่การที่ประเทศหนึ่งยังไม่มี การปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็มิได้หมายความว่าประเทศนั้น ๆ จะไม่มีการพัฒนาทางการเมืองเอาเสียเลย ในทำนองเดียวกันการที่ประเทศหนึ่ง ๆ มีการพัฒนาทางการเมืองก็มีใช่เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าประเทศนั้นจะบรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตย²¹ แนวความคิดหรือทฤษฎีทางการพัฒนาทางการเมืองจึงไม่ได้หมายความว่าในแนวทางการประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะอาจจะมีระบบการเมืองที่พัฒนาหลายระบบก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยเสมอไป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงควรจะกว้างพอที่จะรวมเอาระบบการเมืองสมัยใหม่ทั้งหลายได้อย่างเหมาะสม²² การพัฒนาทางการเมืองกับการเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นคนละความหมายกัน ถึงกระนั้นก็ตามการเป็นประชาธิปไตยก็เป็นลักษณะหนึ่งที่ดีชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทางการเมือง

สำหรับประเทศไทยนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก ความรู้สึกนึกคิดและความเคยชินต่อระบอบการปกครองที่มีมาแต่ดั้งเดิมยังคงฝังแน่นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ปกครองและประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง ข้าราชการคิดว่าตนน่าจะเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจในเรื่องการปกครองดีกว่าประชาชน ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมากหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็น เรื่องที่สำคัญมาก²³ และความพยายามหรือความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมือง²⁴

Myron Weiner ได้รวบรวมเอาความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, พัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษร สัมพันธ์, 2513), หน้า 10.

²² สุจิต บุญบงการ, การเมืองและการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิด ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 200.

²³ Dennis F. Thompson, The Democratic Citizen, (Princeton : Cambridge University Press, 1970), pp. 53-61

²⁴ Joseph G. Lapalombara and Myron Weiner, Political Parties and Political Development, (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 400.

participation) ที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้ถึง 10 ความหมายด้วยกันคือ²⁵

1. เป็นการกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
2. เป็นความพยายามในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล
3. เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legitimate)
4. เป็นการกระทำที่มีตัวแทน (representation)
5. อาจจะเป็นความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
6. เป็นความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น
7. เป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง (continuous persistence) . ที่อาจจะกระทำอย่างเป็นสถาบันหรือเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทันทีทันใด
8. เป็นการกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ
9. เป็นการกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ
10. เป็นการกระทำที่เป็นการเมือง

การที่ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมากหรือน้อยนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย โดยมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ

1. ปัจจัยภายในเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่นับว่าสำคัญก็ได้แก่ ทศนคติ ความเชื่อ และบุคลิกภาพ²⁶ กล่าวคือ

1.1. ทศนคติทางการเมือง (political attitude) ซึ่งหมายถึงความรับรู้และความรู้สึกในทางที่ดีหรือไม่ดีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ความรู้สึกนี้มีทิศทางเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน นอกจากนั้นยังรวมไปถึงแนวโน้มที่จะทำให้มีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาศัย

1.1.1. ความเกี่ยวข้องทางการเมือง (political involvement) เพราะ

²⁵ Leonard Binder and Others, Crisis on Sequence in Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1971), pp. 161-163

²⁶ มานะศรี ขงเจริญ, " การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 และ ชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาจิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 71-78

ความผูกพันทางใจหรืออย่างอื่นมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

1.1.2. ความเต็มใจในตัวผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

1.1.3 ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีความเชื่อมั่นว่าตนมีความสามารถในทางการเมืองหรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในการผลักดัน การตัดสินใจของรัฐบาล หรือคิดว่าเรามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองเสียเอง ดังนั้น บุคคลที่มีความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ส่วนบุคคลที่ขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นจะแยกตัวเองออกจากการเมืองและไม่ไว้วางใจในสถาบันทางการเมืองและผู้นำต่าง ๆ

1.1.4. ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง (sense of citizen duty) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกที่ว่าบุคคลควรจะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมทางการเมืองนั้นจะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ ถ้าบุคคลเชื่อว่าเขาเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำก็ได้หรือไม่กระทำก็ได้แล้ว คนเหล่านี้จะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

1.1.5. ความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกของบุคคลที่ทำให้ไม่อยากจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

1.1.6. ความเข้าใจทางการเมือง ซึ่งหมายถึงความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ในทางการเมือง กระบวนการเมืองการปกครอง สิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ถ้าหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองสูงจะมีแนวโน้มเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง

1.2 ความเชื่อ (beliefs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่บุคคลคิดว่าการกระทำบางอย่างหรือปรากฏการณ์บางอย่าง หรือคุณสมบัติของสิ่งของหรือของบุคคลบางอย่างมีอยู่จริงหรือเกิดขึ้นได้ คนที่มีความเชื่อและความรู้เกี่ยวกับการเมืองจะทำให้มีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

1.3. บุคลิกภาพ (personality) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่บอกว่าคุณจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์อย่างหนึ่ง

2. ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ทั้งนี้เพราะถ้าหากมีสิ่งเร้าหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยทางการเมืองและสังคมมากจะทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งปัจจัยภายนอกก็ได้แก่

2.1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม²⁷ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้ว

²⁷ Norman H. Nie, G. Bingham Powell and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation : Developmental Relationship," American Political Science Review, 1969 : 361-378.

ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามความสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เชื่อกันว่าบุคคลที่มีการศึกษาสูง มีรายได้สูง และอยู่ในฐานะทางสังคมดีมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจนจนไร้การศึกษา ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ Seymour M. Lipset พบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁸

2.2 สภาพแวดล้อมทางการเมือง อาทิ กฎหมายเลือกตั้ง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ เขตเลือกตั้งที่เหมาะสม สถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวย เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง สิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลมีทั้งปัจจัยภายในเกี่ยวกับตัวบุคคลและปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การศึกษา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้เขียนนั้น เน้นในกรอบขอบเขตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งในขณะนี้ข้าราชการมีบทบาทมากในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อย ในขณะที่เดียวกันประชาชนบางส่วนมักจะคิดว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของทางราชการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีปัญหาว่าข้าราชการควรจะมีบทบาทอย่างไร จึงจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

การปกครองท้องถิ่น

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ความอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่งได้แก่ "การกระจายอำนาจปกครอง" ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศ จัดให้มีและส่งเสริมรูปการปกครองตนเองของประชาชนขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในรูปทฤษฎีและแนวความคิด รวมทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เข้าใจถึงทฤษฎีและแนวความคิดโดยทั่วไป และรู้ระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศ มีประเทศที่ยอมรับกันว่าเป็นแม่บทของการปกครองท้องถิ่น อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีบางประเทศในเอเชีย ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ นับว่าเป็นประโยชน์ในทางวิชาการอย่างมาก การกระจายอำนาจการปกครองจึงมีส่วนทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

²⁸ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of Political, (Garden City, New York : Doubleday & Company Inc., 1963), pp. 22-63.

นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามและความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เราอาจจะพิจารณาความหมายของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดแรกยอมรับว่าองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนแนวความคิดที่สองมองในแง่ของลักษณะการปกครองและปรัชญา หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดแรกเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การของรัฐ(local state government) และแนวความคิดที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น local self government คือ เป็นองค์การของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดทางตะวันตกที่มีมาช้านานแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังมีอิทธิพลในประเทศต่าง ๆ ไม่น้อย ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่น ของ G. Mongtagu Harris นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวไว้ในหนังสือ ชื่อ comparative local government ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1948 ว่าการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า local government นั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. local state government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐหน่วยหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็น 2 ฐานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจตามหลักการแห่งอำนาจ (deconcentration) และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

2. local self government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเอง โดยตนเอง เพื่อตนเอง จะมีหน่วยการปกครองขึ้นรูปหนึ่ง ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือที่เรียกกันว่า creature of state มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การจัดรูปแบบการปกครองและบริหารในประเทศต่าง ๆ จะมีรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและระบบการปกครองของประเทศ

ความหมายของ " การปกครองท้องถิ่น " นักวิชาการด้านการปกครองหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

John J. Clarks²⁹ หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่ หรือในขอบเขตแห่งใด โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

²⁹ John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom. Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., London 1957. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พาพาส), หน้า 36.

โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

William A. Robson หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง³⁰

Emile J. Sady หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบริการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือแต่งตั้งโดยรัฐก็ได้³¹

Haris G. Montagu หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป³²

William V. Holloway หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร ความหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน³³

³⁰ William, A. Robson, 'Local Government' Encyclopaedia of Social Science, Vol. X. The Macmillan co., N.Y. 1953 P.574 , อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พาพาส), หน้า 36

³¹ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บารมีการพิมพ์, 2523), หน้า 3.

³² Haris G. Montagu, Comparative Local Government (London : William Brendon and Son Ltd., 1984) , อ้างใน ประหยัด ทองคำหงษ์, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

³³ William V. Holloway, State and Local Government in the United States (New York : McGraw Hill Book Compara, Inc., 1951)., อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านวิชาการปกครองและการปฏิบัติงานทางด้านการปกครองท้องถิ่นอย่างมากคือ นายวิญญู อังคณารักษ์³⁴ ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

" เป็นการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร "

คำนิยามหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มาก ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จะมีหลักการที่สำคัญตรงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดไม่มากนัก ถ้าเรานำแนวความคิดที่มีอยู่รวมเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียว แล้วให้คำนิยามใหม่จะได้ว่า

" การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสม "

ดังนั้น จากคำนิยามและความหมาย ลักษณะสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปจะประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. คณะผู้บริหารได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
2. มีอิสระในการบริหารงานและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
3. มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
4. มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

³⁴ วิญญู อังคณารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย 2519 (อัครธานา), อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจกับการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครอง และ วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

เป้าหมายการปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะรัฐใดในโลกและยุคใดสมัยใดก็ตาม มีเป้าหมายอยู่ 2 ประการ ที่สำคัญ คือ เพื่อความมั่นคงของบ้านเมืองและความผาสุกของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ทุกประเทศจะมีวิธิดำเนินการใ้หาให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิถีทาง แต่เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วดินแดนของรัฐจะมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาล และมีพลเมืองทำนากอาศัยอยู่กระจัดกระจายทุกแห่งหน จึงเป็นการแทบศูติวิสัยที่รัฐบาลจะปกครองประเทศ โดยการคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ดำรงอยู่ได้ทุกหย่อมหญ้า และยังความสุขให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกหนทุกแห่ง

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น น่าจะเกิดจากความจริงดังกล่าว คือ ถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะช่วยให้วัตถุประสงค์ในการปกครองของรัฐบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น แนวความคิดสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น นอกจากมีอยู่ดังกล่าวแล้วยังแสดงให้เห็นถึงความเจริญทางอารยธรรมของมนุษย์ และเป็นการยอมรับความสำคัญของบุคคล นอกจากนี้เป้าหมายที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการสร้างความรัก ความหวงแหน ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของเสรีชน ซึ่งในเบื้องต้น หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวมในที่สุด เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ คือ ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนให้รู้จักและเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ
2. ประชาชนรู้ปัญหา และเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์
3. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง
4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการบริหารงานมีประสิทธิภาพ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาคอท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพันมีส่วนร่วมได้เสียต่อถิ่นอาศัยเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (responsible citizen) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกฝนคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และบริหารงานมีประสิทธิภาพนั้น จะสร้างพลเมืองให้มีความรับผิดชอบต่อถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวมดังกล่าวข้างต้นอย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม จะมองเห็นได้ชัดว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่รวมชีวิต เศรษฐกิจและสังคมของชาติ เป็นชุมชนบูรณธรรมของสังคม หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จะเป็นวิถีทางที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของสังคม การเมือง ตลอดจนการเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันมากอยู่แล้ว

การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกระจายอำนาจ ฉะนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปอุดมคติ หรือในรูปที่เป็นจริงได้ จะต้องทำเรื่องการกระจายอำนาจพิจารณาควบคู่กันไป เพราะการกระจายอำนาจโดยไม่มี การปกครองท้องถิ่น เราก็เรียกไม่ได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ ในทำนองเดียวกันการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มี การกระจายอำนาจเราก็ไม่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน เรื่องที่ควรจะทราบต่อไปก็คือการกระจายอำนาจคืออะไร Harold F. Alderfer อรรถาธิบายการกระจายอำนาจ (decentralization) ว่า "การมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้" ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การบริหารประเทศนั้นรัฐบาลไม่อาจจะบริหารราชการแผ่นดินปกครองดูแลประชาชนให้ได้รับความผาสุกถ้วนหน้าทั่วถึงได้ หรือมีฉะนั้นการบริหารราชการของรัฐบาลอาจเกิดความล่าช้า การแก้ปัญหาในทางรัฐศาสตร์จึงนำระบบการกระจายอำนาจมาใช้ คือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ

การกระจายอำนาจที่ว่่านี้ คือการกระจายอำนาจทางการปกครองโดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปนี้เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจปกครองที่ได้รับจากรัฐนี้ เป็นเพียงอำนาจในการดำเนินบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจเราก็มักจะเน้นถึงความมีอิสระ เพราะการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการ ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการหรืออุดมคติ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อที่ควรพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร จึงจะเหมาะสม และเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นเอง และประเทศชาติในส่วนรวม การพิจารณาปัญหานี้ เราต้องไม่ลืมว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง มิใช่การปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non-sovereign community) เหมือนเช่นการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐ เพราะฉะนั้นจะต้องไม่เข้าใจสับสนว่า อำนาจอิสระของท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เพราะรัฐ จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียว และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งการใช้ออกเป็น 3 อำนาจ คือ การบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

อำนาจอิสระของท้องถิ่นเป็นอำนาจอธิปไตย มีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แล้วจะเกิดปัญหาในข้อที่ว่า ทำให้ท้องถิ่นเกิดมีสภาพเป็นรัฐเล็กหรือน้อย ภายในรัฐใหญ่ คือ ประเทศ และรัฐใหญ่จะไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชารัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นได้ เพราะต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจอธิปไตยด้วยกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น สาระสำคัญจึงอยู่ที่ความสมดุลระหว่างอำนาจอิสระของท้องถิ่นกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องยากในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่ชัด ลักษณะเช่นนี้เช่นเดียวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดความอิสระของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงคุณภาพของประชาชน และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ประชาชนมีความพร้อมทางการเมือง ท้องถิ่นนั้นก็ควรได้รับการกระจายอำนาจให้มีความอิสระมากกว่าท้องถิ่นที่มีสภาพความเจริญต่ำกว่า และประชาชนมีคุณภาพต่ำกว่า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับ การกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องควบคุมตรวจสอบตามความเหมาะสม

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้น เป้าหมายสุดท้ายของการปกครองก็คือ ให้ประชาชนใช้ศักยภาพของคนที่รับผิดชอบในกิจการบ้านเมือง นอกจากนี้ การที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจปกครองฝ่ายเดียว ย่อมยากที่จะจัดทำบริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลออกไปอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองนั้น ก็เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หากท้องถิ่นได้รับอำนาจอิสระอย่างเหมาะสม ประกอบทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีความสามารถพอที่จะรับภาระอันเป็นหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ ท้องถิ่นก็ย่อมดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ดีกว่าส่วนกลางก็ได้ เพราะท้องถิ่นก็ย่อมรู้ความต้องการของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถทำการสนองความต้องการให้ตรงเป้าหมาย และมีลักษณะที่ประหยัดกว่า การกระจายอำนาจนี้ ถ้ากระทำกันอย่างดีแล้ว ก็จะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาประเทศ ดำเนินไปด้วยดี ทั้งในส่วนรวมของประเทศและท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน

การปกครองท้องถิ่น จะมีขึ้นได้นั้นก็โดยรัฐให้ความยินยอม ให้การสนับสนุนจัดตั้งขึ้น หรือที่เรียกว่า Local government is creature of state เมื่อการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐ โดยวิธีการต่าง ๆ ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในที่นี้ จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐว่ามีอยู่ประการใดบ้าง ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีวิธีการแตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์เป็นไปในแนวเดียวกัน คือ

1. เพื่อดูว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
2. เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้น และ

สอดคล้องกับนโยบายของประเทศในส่วนรวม

สำหรับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นตามความหมายและรูปแบบการปกครอง สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็นข้อ ๆ ที่สำคัญได้ดังนี้ คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งกิจการบางอย่างก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดดำเนินการเอง หากไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง แต่ถ้าได้จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐบาลกลางเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น

2. ประสิทธิภาพในการบริหาร เกิดจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการกันเอง จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง รวดเร็วต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอเรื่องไปยังรัฐบาลกลาง ซึ่งกว่ารัฐบาลกลางจะวินิจฉัยสั่งการจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลาไม่น้อย หากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จในท้องถิ่นนั่นเอง

3. ประหยัดงบประมาณรัฐบาล ท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกันด้วย เพื่อให้การปกครองของรัฐสามารถจัดบริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น และรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลาง ที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม

4. ให้การศึกษาแก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นก็จะให้ใช้ความรู้ความสามารถ บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการฝึกหัดให้เรียนรู้การปกครองทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองในระดับชาติต่อไป

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์

การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อสร้างสรรค์ชุมชนของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวางยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างต่อ่งแท้ในกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เข้าใจในกลไกที่เกิดขึ้นจะสามารถสร้างความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมืองเลือกสรรคนดีเข้าไปเป็นผู้แทนคนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในบทบาททางการเมือง ฉะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนหรือท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งรัฐและประชาชนภายใต้การควบคุมของรัฐ การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้ในที่สุด

การปกครองท้องถิ่นไทยโดยสังเขป

ประเทศไทยเราในอดีตที่ผ่านมาได้มีการใช้การปกครองท้องถิ่นควบคู่กับการปกครองของประเทศมานานแล้ว³⁵ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย กรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้นเป็นพนักงานสุขาภิบาลในระยะนั้นมี 2 ตำแหน่ง คือ แพทย์ และนายช่างใหญ่ เป็นการแต่งตั้งตามที่เสนาบดีนำขึ้นทูลเกล้า³⁶ และในปี พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ได้โปรดเกล้าฯ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมเป็นกรรมการด้วย และแบ่งภาษีโรงเรือนภายในเขตให้สุขาภิบาลนำไปใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นนั้นด้วย การจัดตั้งสุขาภิบาล

³⁵ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 121-122 .

³⁶ สนธิ บางอ้อชัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, " ประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) " คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 43 .

ในรัชการที่ 5 พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ในขณะนั้น คือ³⁷

1. เปลี่ยนแปลงการปกครอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ประชาชนยังขาดการศึกษา จึงได้เริ่มทำและเริ่มเปลี่ยนจากท้องถิ่นก่อน

2. ทรงห่วงใยอนามัย และความเป็นอยู่ของราษฎร

เมื่อทรงเห็นว่าการสุขาภิบาลดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนเริ่มชอบรับมากขึ้น จึงโปรดฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) บังคับใช้ทั่วไปเว้นมณฑลกรุงเทพฯ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้ดูความเหมาะสมเป็นของท้องถิ่นด้วย สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง โดยให้มีในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบล เพื่อจัดตั้งในท้องถิ่นที่เป็นตำบล อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ³⁸

ในสมัยรัชกาล 6 ร.ศ.135 (พ.ศ. 2453) ได้มีการแก้ไขโดยเปลี่ยนสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานยังคงมาจากการแต่งตั้งคือ สุขาภิบาลเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน และมีกรรมการอีก 9 คน สุขาภิบาลท้องถิ่นมีนายอำเภอเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย แพทย์ ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องถิ่น³⁹

ต่อมาในรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2464 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล ทิศตะวันตกขึ้นบังคับใช้ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภาพำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำถึงตำบลหัวหิน แม้ว่ากรรมการจะมาจากการแต่งตั้งแต่ก็นับเป็นการทดลองระบบเทศบาลตามแบบบางประเทศที่เจริญแล้ว⁴⁰ ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณภรณ์เป็นองค์ประธาน แต่ยังมีได้มีการประกาศใช้ก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองขณะนั้นมีสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง⁴¹

ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญ มีผลให้รูปแบบ

³⁷ โมรินทร์ พานิชพันธ์, "การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5," เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 192 - 193 .

³⁸ หลวงนรกิจการบริหาร, "คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน," หน้า 143 .

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143, 151.

⁴⁰ สนธิ บางอี้น และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, "คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย," หน้า 44.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

การปกครองท้องถิ่นของประเทศเปลี่ยนแปลงไป มีการออกกฎหมายให้กิจการบริหารราชการท้องถิ่นดำเนินการเอง คือ

1. ราชการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

2. ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายต่อไป

จากนั้นมา มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และเริ่มมีการจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2478 กำหนดรูปแบบของเทศบาลออกเป็น 3 แบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร⁴² โดยมีรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมว่าท้องถิ่นใดควรมีฐานะเป็นเทศบาล สำหรับเทศบาลกำหนดให้จัดตั้ง ณ ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด มีรูปแบบการปกครองคล้ายกับการปกครองประเทศ โดยมีสมาชิกเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่บริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนโรงเรียนทางการเมืองของประชาชน⁴³ ในระยะเริ่มต้นประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจในหลักการและในกระบวนการปกครองท้องถิ่น จึงมีการกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมตามกฎหมายเป็นสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด และอีก 1 ปีต่อมาสภาเทศบาลจึงประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกิน สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังต่อไปนี้ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคนเป็นผู้ดูแล และหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลมีกำนันคนหนึ่งเป็นคนดูแลช่วยเหลือราชการ ในการปกครองท้องที่ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มีคณะกรรมกรตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลคนหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันในการดำเนินงาน ต่อมา มีการแก้ไขจัดระเบียบในตำบลอีกหลายครั้ง จนถึงปัจจุบันมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่

⁴² สนธิ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, "คำบรรยายการเมืองเมืองท้องถิ่นไทย," หน้า 47.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในท้องถิ่นอย่างแท้จริง⁴⁴

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 มีผลให้เกิดการบริหารตำบลเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับแรก ทุกตำบลมีสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ระดับที่สอง สภาตำบลใดมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามปีย้อนหลังเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้สภาตำบลนั้นจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. สุขาภิบาล

เป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารประเทศ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ร.ศ. 116 มีชื่อว่า สุขาภิบาลกรุงเทพ ในปี ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มีชื่อว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม และมีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ใช้บังคับเป็นกฎหมายจนถึงปี พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง เป็นเทศบาล จากนั้นจึงหยุดอยู่กับที่เป็นเวลา 20 ปี จนถึงปี พ.ศ.2495 จนถึงปี พ.ศ.2495 จึงมีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลออกมาบังคับใช้ จนถึงปัจจุบัน

3. เทศบาล

เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการในท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ การจัดตั้งเทศบาลจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีหลักการในการจัดตั้งเทศบาลโดยท้องถิ่นใดมีความเจริญจะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานมายังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลในการขอยกฐานะและรายละเอียดเกี่ยวกับแผนที่กำหนดเขตเทศบาล จำนวนราษฎรและบ้าน รายได้ รายจ่าย ความเห็นที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด และที่ประชุมสภาจังหวัด

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญ และใหญ่ที่สุดใน

⁴⁴ สำนักงานประสานงานมวลชน กรมการปกครอง, "การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล," (กรุงเทพมหานคร : 2539), หน้า 252-254.

ประเทศไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา บริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก ส่วนกลาง และมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น มีชื่อเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ บริหารกิจการจังหวัด แยกตัวเป็นอิสระ มีข้าราชการของตนเอง เรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด ได้รับอัตราเงินเดือน อัตราค่าจ้าง ตำแหน่ง งบประมาณผ่านจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี ฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และ สมาชิกสภาจังหวัด เป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ

5. เมืองพัทยา

เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งของไทย ริเริ่มขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2521 โดยทำการขุดลอกคูคลองสาธารณะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ยกฐานะ และจัด ตั้งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ มีชื่อเรียกว่า เมืองพัทยา มีรูปแบบแตกต่างจาก รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยการนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยมีผู้จัดการเทศบาล การ นำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ของเมืองพัทยามิวัดอุปสรรคที่สำคัญ คือ

1. เมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและมีศักยภาพสูง
2. ให้การบริหารงานการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงกว่าการ

ปกครองในรูปแบบของเทศบาล และสุขาภิบาล

3. พัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับลักษณะ

พิเศษของเมืองพัทยามีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมาก

สำหรับโครงสร้างในการบริหารงานของเมืองพัทยา แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภา เมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยา กฎหมายกำหนดให้มีจำนวนสมาชิก 17 คน โดยแบ่ง สมาชิกออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกมี 9 คน มาจากการเลือกตั้ง และ ประเภทที่สองมี 8 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 4 คน จะมาจาก บุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ และอีก 4 คน จะมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อายุของสภาเมืองพัทยา กำหนดไว้คราวละ 4 ปี

2. ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารกิจการเมืองพัทยา กฎหมายกำหนด ให้มีปลัดเมืองพัทยา 1 คน รองปลัดเมืองพัทยาไม่เกิน 2 คน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ จัดทำแผน พัฒนาเมือง ข้อบัญญัติ งบประมาณ ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง มหาดไทย

6. กรุงเทพมหานคร

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาจากกฎหมายแม่ บท พ.ศ. 2518 ที่ใช้อยู่เดิม กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะพิเศษ อันเนื่องมาจากการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกด้านของกรุงเทพมหานคร

สำหรับรูปแบบการปกครองกฎหมายได้กำหนดให้ชาวกรุงเทพมหานครมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่ออยู่ในวาระเป็นผู้บริหารงานนครหลวงคราวละ 4 ปี พร้อมกับยังมีสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สท.) เป็นตัวแทนเขตที่ตนอาศัยอยู่ อีกเขตละ 1 ถึง 2 คน ตามจำนวนประชากร 1 แสนคน ได้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน เขตที่เหนือเกิน 7.5 หมื่นคน คิดเพิ่มได้อีก 1 คน และมีวาระในการทำงานคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนี้ ถือว่าเป็นตัวแทนประชาชนตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยในระดับการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คอยตรวจสอบดูแลและพิจารณางบประมาณรายจ่ายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นั้นหมายถึง ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางกรเมือง

การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครอง และวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อกลไกการเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยถ้วนหน้า การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองอย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และมีความสำนึกในความสำคัญของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกรับผิดชอบในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างแท้จริง

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อผลของการพัฒนาทางกรเมืองระบบประชาธิปไตยในระดับชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางกรเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในอันที่จะพัฒนาทางกรเมืองให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ถ้าจะเน้นในการพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ให้ความสนใจที่จะพัฒนาอีกด้านหนึ่ง เช่น ถ้าจะพัฒนาการแต่ด้านการปกครองท้องถิ่นแต่ไม่พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางกรเมือง เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การศึกษาหรือวัฒนธรรมทางกรเมืองของประชาชน ก็ยากที่จะพัฒนาให้เกิดผลดีตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นจึงได้กำหนดขอบเขตของการพัฒนาทางกรเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประการ ดังนี้คือ

1. พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางกรเมือง ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางกรเมืองสำหรับประเทศไทยควรดำเนินการพัฒนาเพื่อเป็นปัจจัยอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.1. เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่อำนวยความสะดวกต่อการปกครอง และการพัฒนาทางกรเมือง ทำให้รัฐบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ใน

การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เป็นไปตามหลักปรัชญาของระบบประชาธิปไตยว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน” ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมือง เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างจริงจัง ก็ต่อเมื่อประชาชนมีเวลาว่างจากการประกอบอาชีพพอที่จะติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองประกอบการตัดสินใจในการใช้สิทธิทางการเมืองตามวิถีทางของระบบประชาธิปไตย ประชาชนจะอยู่ในฐานะเช่นว่านี้ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญถึงขั้นหนึ่ง พอที่จะทำให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้ และสภาพการทำงานที่เขาพอจะใช้เวลาว่างจากการประกอบอาชีพ เพื่อความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้

ปัญหาความยากของประชาชนยังมีผลต่อบริบทประชาธิปไตยอีกก็คือผู้สมัครรับเลือกตั้งมี โอกาสที่จะใช้อำนาจตัดสินใจเป็นประโยชน์ในการหาเสียงมักจะพบอุปสรรคว่า ประชาชนผู้ยากจนยอมแลกเปลี่ยนสิทธิทางการเมืองของตนด้วยเงินจำนวนเพียงเล็กน้อย หรือด้วยผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะอื่น ทำให้การเลือกตั้งขาดความหมาย และเป็นช่องทางให้นักการเมืองที่ได้ตำแหน่งโดยการทุ่มเทดังกล่าวหาหนทางที่จะถอนทุนที่ลงไปในการหาเสียงเลือกตั้งด้วยเส้นกัลต่าง ๆ นานา อันก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากทางการเมืองไม่มีที่สิ้นสุด

จะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าหากเราไม่กำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับระบบประชาธิปไตยแล้วก็เป็นที่ยากที่จะพัฒนาทางการเมือง

1.2. การศึกษา ประชาชนจะมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการใช้สิทธิทางการเมืองหรือตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ให้เกิดผลดีได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการศึกษาดีพอ การศึกษาจะส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทุก ๆ ด้าน การศึกษาจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของสิทธิทางการเมือง และไม่ยอมที่จะสละสิทธิ หรือยอมแลกเปลี่ยนสิทธิกับอำนาจอธิปไตยใด ๆ การศึกษาช่วยให้ประชาชนมีความรอบรู้ในปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมือง สามารถที่จะตัดสินใจปัญหานั้นได้ถูกต้องและเป็นผลดี

การพัฒนาการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น จะต้องให้การศึกษาในลักษณะที่เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจถึงระบบการเมือง การปกครอง สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การศึกษานอกโรงเรียนก็เป็นหัวใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง การศึกษานอกโรงเรียนที่นำให้ความสนใจและส่งเสริมก็คือการให้การศึกษาเชิงปฏิบัติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยกระบวนการการปกครองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องถือเป็นนโยบายสำคัญในการจะต้องจัดให้ประชาชนได้มีโอกาสที่จะได้เรียนรู้ถึงการทำงานการให้บริการ การแก้ปัญหาขององค์การปกครอง

ท้องถิ่น โดยจะเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้าฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นหรือมีโอกาสพบปะซักถาม หรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เสนอข้อเท็จจริง หรือสร้างความเข้าใจต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้นถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นจะถือเป็นนโยบายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการช่วยคิด ช่วยตัดสินใจในปัญหาบางอย่างบางประการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเองในอันที่จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นและทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตน เกิดความตื่นตัว สนใจอยากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ความสำนึกความตื่นตัวของประชาชน เช่นว่านี่จะเป็นบ่อเกิดของการสร้างประชาชนให้มีคุณสมบัติอันเหมาะสมกับระบบประชาธิปไตย

1.3. วัฒนธรรมทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับความสำนึกทางการเมืองเพราะความสำนึกทางการเมืองเป็นความรู้สึกหรือการกำหนดตัวเองเข้าเป็นส่วนประกอบทางการเมืองที่จะทำให้เกิดความสนใจทางการเมือง ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับความเชื่อมากที่สุด ดูเชียน พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Lucian W. Pye and Sidney Verba)⁴⁵ ให้ความหมายวัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ความเชื่อ ความรู้ และค่านิยม หรือความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือใกล้ชิดการเมือง

แนวทางที่นิยมใช้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นหลักนิยมโดยทั่วไปนั้นมักยึดถือเอาการจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองของอัลมอนต์และเวอร์บา⁴⁵ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบจำกัดวงแคบ (parochial political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความเชื่อในระบบการเมือง ไม่รับรู้ในการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมืองตลอดจนไม่สนใจใยดีหรือไม่คิดว่าตนเองจะมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีความผูกพันกับการเมือง รวมทั้งมิได้ตั้งความหวังข้อเรียกร้องจากระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง มักปรากฏในสังคมจารีตประเพณีดั้งเดิมหรือเผ่าชนที่มีการปกครองอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีลักษณะยอมรับอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และไม่รู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญหรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในทางการเมืองได้

⁴⁵ Lucian W. Pye and Sidney Verba, eds., Political Culture and Political Development (New Jersey : Princeton University Press, 1965), P. 521.

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมืองโดยทั่วไป มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมือง และการบริหาร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้ดีกว่าตนเองมีความสำคัญ มีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับระบบทั้งในแง่ของผลผลิต และวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวคือในแง่ที่เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์จากระบบแล้ว ก็จะเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้อง หรือวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วย จึงเห็นได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในลักษณะของวัฒนธรรมประเภทนี้มุ่งไปในทางเพื่อประโยชน์เป็นสำคัญ

ซึ่งพอสรุปความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองหมายถึงความเชื่อ ความรู้ และค่านิยมหรือความรู้ที่คัดลอกจนทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองหรือใกล้ชิดกับระบบการเมืองและมีต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองนั้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นช่องทางนำไปสู่การแสดงออกทางการเมือง

ประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เป็นประชาธิปไตยนั้นมีขอบเขตกว้างขวางมาก มีข้อกำหนดที่วางไว้เป็นแนวทางในการประพฤติอย่างกว้าง ๆ ที่มีผู้ศึกษาและสรุปไว้ก็คือ¹⁹

1. ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีจิตใจสนับสนุน หลักการปกครองระบบประชาธิปไตยอย่างจริงใจ เคารพในกติการของการปกครองระบบประชาธิปไตยเช่น เคารพในความเห็นฝ่ายข้างมาก เคารพต่อกฎหมาย เคารพต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเคารพและรับฟังความเห็นของผู้อื่น ถึงแม้ตนจะไม่เห็นด้วยก็ตาม
2. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญจะหลีกเลี่ยงมิได้ รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิทางการเมือง
3. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องมองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่นว่ามีความสามารถ ความซื่อสัตย์หวังดีต่อชาติบ้านเมืองด้วยกันทุกคน
4. ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และสร้างสรรค์ รู้จักวิเคราะห์ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิดด้วยเหตุผล และความบริสุทธิ์ใจ
5. ผู้มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองไทยไม่ขาดตกบกพร่อง มีใจเรียกร้องแต่สิทธิเสรีภาพ ส่วนหน้าที่พยายามจะหลีกเลี่ยงความประพฤติเช่นว่า ย่อมไม่เป็นผลต่อระบบประชาธิปไตย
6. ผู้มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องยึดมั่นเชื่อตรงต่ออุดมการณ์ของระบบประชาธิปไตย มีความอดทนต่อการที่จะใช้สติปัญญาและเหตุผลในการแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากต่าง ๆ ไม่มั่งง่ายที่จะใช้สติปัญญาและเหตุผลในการแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากต่าง ๆ ไม่มั่งง่ายที่จะใช้อำนาจเผด็จการเข้าแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากทางการเมือง อาทิ การปฏิวัติ การรัฐประหาร

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองหรือมีจิตใจเป็นประชาธิปไตยโดยดั่งกล่าวข้างต้นจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตยมีความเจริญมั่นคงหากแต่ว่าเป็นการยากที่จะปลูกฝังให้มนุษย์มีความรู้สึกนึกคิดเช่นว่า แต่ก็ไม่เหลือวิถีที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบบประชาธิปไตยยอมรับ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริง และการเห็นคุณค่าของระบบประชาธิปไตยของส่วนใหญ่ในสังคม

การปลูกฝังประชาชนให้ยอมรับวัฒนธรรมทางการเมืองระบบประชาธิปไตยจะต้องกระทำทุกด้านพร้อมกัน เริ่มตั้งแต่การอบรมเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวจนกระทั่งชีวิตในสังคมภายนอกสถาบันทางสังคมที่มีส่วนช่วยในการอบรม ปลูกฝังถ่ายทอดวัฒนธรรมดังกล่าวก็ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่ทำงาน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง

2. พัฒนาการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาพที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในอันที่จะ ได้มีโอกาสเรียนรู้ และฝึกฝนตนเองให้เข้าใจต่อกลไกการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นวิถีทางของการพัฒนาทางการเมืองพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามอุดมคติอย่างแท้จริง อุดมคติของการปกครองท้องถิ่นที่นานาอารยประเทศยอมรับในประการแรก ได้แก่ การทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงกับความต้องการและประการสุดท้าย ก็เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ปัจจัยในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

2.1. การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอุดมคติที่กล่าวถึงได้ และยังเป็นช่องทางที่จะสามารถพัฒนาทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมาย การปกครองระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะเป็นผู้กำหนดว่า จะดำเนินการปกครองประเทศอย่างไร จึงจะทำให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองได้รับประโยชน์สุขมากที่สุด ดังนั้น ในระบบประชาธิปไตยนี้จึงได้พยายามศึกษาถึงช่องทางในการที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างไร จึงจะเป็นผลดีแก่ระบบการปกครองและประชาชน การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และเป็นผลดี แต่ในทางกลับกันสังคมที่ยังขาดปัจจัยเอื้ออำนวยประโยชน์ ต่อระบบประชาธิปไตย การให้สิทธิดังกล่าวกับประชาชน อาจจะไม่เป็นผลดีเหมือนกับในสังคมที่เจริญแล้วก็ได้ อาทิ สิทธิเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่จะทำให้ประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศอาจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติบางประการเพื่อเป็นการจำกัดการใช้สิทธิ เพื่อผลบางประการคือ ประการแรกเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่ามีเอกสิทธิ์ที่มีใช้ทุกคนมีได้ ผู้ที่มีสิทธิที่จะได้เกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงเห่น ไม่อยากให้ตนต้องถูกริครอนสิทธินั้น ประกอบทั้งการใช้สิทธิก็จะเป็นไปในลักษณะที่รับผิดชอบย่อมจะก่อให้เกิดผลดีแก่การเมืองการปกครองส่วนผลประการที่สองนั้นก็คือ ทำให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิเกิดความรู้สึกอยากจะมีสิทธิบ้าง จะได้มีการดิ้นรนเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ ซึ่งเขาอยากได้ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าสมควรที่จะผ่อนปรนเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิลง เพื่อขยายให้มีพลเมืองที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิเพิ่มขึ้นก็อาจทำได้ การที่พลเมืองได้รับสิทธิโดยที่เขาต้องต่อสู้เรียกร้อง มิใช่ได้มาโดยมีดองออกแรง หรือตระหนักถึงความสำคัญย่อมจะทำให้เขาสนใจที่จะใช้สิทธิและใช้สิทธิด้วยวิจรรณญาณอันรับผิดชอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการปกครองท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่งที่น่าจะส่งเสริมให้มีขึ้นก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ที่องค์การปกครองท้องถิ่นเห็นสมควรที่จะให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของเขา การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิถีทางหนึ่งในการพัฒนาทางการเมืองระบบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นจากพื้นฐาน ในอันที่จะสร้างความเข้าใจอันดีต่อกลไภของการเมืองการปกครองระดับชาติต่อไป

2.2. การเงินท้องถิ่น การเงินเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในด้านการเงินนั้นเป็นเรื่องที่แก้ไขยาก แต่ก็มีใช้สิ่งเหลือวิสัยที่จะแก้ไขอะไรไม่ได้ ถ้าหากจะได้ใช้ความพยายามประกอบทั้งประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในอันที่พัฒนาเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและความใจกว้างของรัฐบาลในการแบ่งสรรรายได้ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วยความเป็นธรรม

นโยบายในด้านรายได้ท้องถิ่น นอกจากจะทำโดยการเพิ่มประเภทรายได้ของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภาวะการณ์แล้ว จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ให้รัดกุมขึ้น เป็นที่ยอมรับกันว่า การจัดเก็บภาษีอากรทั้งของรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่นยังมีช่องโหว่อยู่มาก มีผู้หลีกเลี่ยงการชำระภาษีหรือชำระภาษีไม่ครบจำนวนที่ควรจะต้องเสียอยู่เป็นจำนวนมาก ในเรื่องนี้ได้มีผู้ศึกษาถึงสาเหตุเอาไว้มากมาย อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรล้าสมัย บางหน่วยงานไม่มีหลักฐานที่ถูกต้องสมบูรณ์เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรล้าสมัยเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพในการเร่งรัดจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ทุจริตรู้เห็นเป็นใจกับผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี โกงภาษีด้วยกลวิธีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จะต้องมีการปรับปรุงอุดช่องโหว่ให้หมดไป รวมทั้งจะต้องทำให้ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีพอใจที่จะเสียภาษีตามความเป็นจริงไม่หลีกเลี่ยง โดยรัฐบาลหรือ

องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจะแสดงให้เห็นถึงผลงานอย่างชัดเจนว่า เงินภาษีอากรที่ประชาชนได้จ่ายมาทุกบาททุกสตางค์นั้น รัฐบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่นได้ใช้จ่ายในการสร้างความเจริญ เพื่อผลประโยชน์ตอบแทนประชาชน

3. โครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น ความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ประการหนึ่งก็คือการกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับหลักการและสภาพของท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างบางประการขององค์การปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังกล่าวจะมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นสถาบันที่จะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยเหตุผลดังนี้

3.1. ทำให้ประชาชนเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงมิใช่เป็นการปกครองโดยข้าราชการเหมือนแต่ก่อน

3.2. ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และปฏิบัติด้วยตัวของตัวเองตามกระบวนการปกครองท้องถิ่น เช่น โดยการเลือกตั้ง โดยการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้บริหารของท้องถิ่นหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายควบคุม แม้แต่ประชาชนผู้รับบริการท้องถิ่น อาจมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาของบางประการ และมีส่วนควบคุมการบริหารกิจการของท้องถิ่นตามวิถีทางที่เปิดโอกาสให้

3.3. ทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกว่า ถ้าหากคนไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นแล้ว เขาจะเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของเขาเอง อย่างน้อยที่สุดเขาจะเสียสิทธิต่าง ๆ ไปอย่างน่าเสียดาย

3.4. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นการสร้างจิตใจของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เคารพในความคิดเห็นของฝ่ายข้างมาก เชื่อในเกียรติของผู้อื่นตลอดจนยอมรับและปฏิบัติตามกติกาศึกษาของความเป็นประชาธิปไตย ยอมรับผลของการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของตนตามระบบประชาธิปไตย ไม่ใช่สิ่งที่จะเอาชนะได้ด้วยวิถีทางอื่น ไม่ชอบด้วยระบบประชาธิปไตย

3.5. การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการปกครองระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงเป็นการสร้างผู้นำที่มีความสามารถทางการเมืองในท้องถิ่น โดยทั่วไปผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญของการเมืองระดับชาติ ข้อเท็จจริงเช่นนี้จะเห็นได้จากการที่ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้อย่างดีและมีความรับผิดชอบสูง เพราะสมาชิกสภาที่มาจากผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นเหล่านี้มีประสบการณ์มาเป็นอย่างดีแล้วจากการปกครองท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามความยุ่งยากวุ่นวายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรทั้งในอดีตและปัจจุบัน เป็นเพราะเราขาดการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลของการปฏิวัติรัฐประหารบ้าง ด้วยเหตุผลของการหวงอำนาจของรัฐบาลกลางบ้างหรือด้วยความไม่ไว้วางใจในความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นบ้าง ทำให้สังคมของเรามาจดผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติอันเป็นที่ยอมรับของประชาชน การเลือกตั้งแต่ละครั้งประชาชนจึงอยู่ในภาวะที่สับสน ไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ถูกต้องว่าใครควรจะเป็นผู้ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชน ในที่สุดประชาชนผู้เลือกตั้งที่ตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อ อามิสสินจ้างหรืออิทธิพลต่าง ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ฉลาดแกมโกงเมื่อผู้ได้รับเลือกตั้งมิใช่เป็นผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติ การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองย่อมเป็นไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง มิได้รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแต่ประการใดดังที่เราได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอว่า “ต.ส.ชายตัวบ้าง หรือรัฐมนตรีเซ็งถีไควดำข้าว ไควดำน้ำตาลบ้าง” สภาพทางการเมืองที่เหลวไหลเช่นนี้จะค่อย ๆ หดไป ถ้าได้มีการสร้างผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอุดมคติอย่างแท้จริงขึ้น

การปกครองท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมือของการพัฒนาการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ของคนให้เป็นไปตามอุดมคติได้อย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสนองประโยชน์ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ทางราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับควบคุมให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สภาพดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายร่วมมือร่วมใจขจัดอุปสรรค และปัญหาของการปกครองท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป ด้วยความตั้งใจจริง และได้มีการศึกษาเพื่อวางโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นให้เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันจะต้องพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ดำเนินการโดยประชาชนและเพื่อสนองประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง การพัฒนาท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะดังกล่าวได้ การปกครองท้องถิ่นย่อมจะเป็นปัจจัยในการพัฒนาการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย