



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่ง อุดมการณ์ทางการเมืองหมายถึง ระบบความเชื่อที่มุ่งอธิบายและสนับสนุนให้เห็นว่า ระเบียบทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นที่พึงประสงค์สำหรับสังคมที่มีอยู่แล้วหรือเสนอให้มีขึ้นใหม่ โดยมีแนวทางหรือวิธีการในการไปสู่วัตถุประสงค์ของอุดมการณ์นั้นไว้ด้วย<sup>1</sup> อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกับอุดมการณ์ทางการเมืองอื่นๆ ที่มุ่งจะสร้างระบอบการปกครองเพื่อที่จะนำไปสู่สังคมที่เจริญรุ่งเรือง เป็นระเบียบเรียบร้อย และสงบสุขอันเป็นเป้าหมายนั้นปลา<sup>2</sup> การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยประกอบไปด้วยหลักการสำคัญที่เปรียบเทียบเสมือนแก่นของประชาธิปไตย 5 ประการ คือ

ประการแรก หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty) กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ปกครองหรือผู้นำ จึงเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักการนี้จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะต้องได้ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมเสมอ ถ้าเมื่อใดที่ผู้นำมิได้ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ประชาชนสามารถถอดถอนได้ ตามกฎเกณฑ์กติกาของระบอบประชาธิปไตย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจึงเป็นเสมือนหัวใจของระบอบ

<sup>1</sup> Reo M. Christenson, et.al, Ideologies and Modern Politics (London : Thomas Nelson and Son, 1971), p. 5.

<sup>2</sup> วิสัทธิ์ โทอินทน์, ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 55.

ประชาธิปไตย การปกครองใดๆ ก็ตามถ้าผู้นำมิได้มาจากการกำหนดของประชาชน ก็ไม่อาจยอมรับได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง หลักเสรีภาพ (freedom) ระบอบประชาธิปไตยถือว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพทั้งในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม แต่การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้หลักประกันว่า จะไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ทั้งนี้เพื่อประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาคทั่วหน้ากัน

ประการที่สาม หลักความเท่าเทียมกัน (equality) ระบอบประชาธิปไตยถือว่ามนุษย์เกิดมาควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในเรื่องโอกาส กล่าวคือประชาชนทุกคนควรได้รับโอกาสอันเท่าเทียมกันในการพัฒนาคุณภาพ และความรู้ความสามารถ เพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องประโยชน์ของตนเองได้อย่างเสมอภาค ความเท่าเทียมกันเป็นโอกาสที่จะได้รับบริการจากรัฐ ความเท่าเทียมกันภายใต้หลักการของระบอบประชาธิปไตย มิได้หมายถึง ความเท่าเทียมในเรื่องความสามารถ เพราะความสามารถของมนุษย์แตกต่างกันโดยพันธุกรรม ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ ถึงแม้มนุษย์จะมีความสามารถแตกต่างกัน แต่ถ้าได้รับโอกาสในการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมกัน มนุษย์จะพัฒนาความสามารถที่เหมาะสมให้แก่ตนเองได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความเสมอภาคในการมีชีวิตที่ดีอย่างทั่วหน้า

ประการที่สี่ หลักกฎหมาย (rule of law) ปรัชญาสำคัญของกฎหมาย คือ ชนชั้นใดเป็นผู้บัญญัติกฎหมายย่อมเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนั้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่ถือถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง จึงกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายในนามของประชาชน กฎหมายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยต้องมีที่มาที่ชอบธรรม คือมาจากประชาชน และการบังคับใช้จะต้องเสมอภาคทั่วหน้าไม่เลือกฐานะตำแหน่ง ตลอดจนประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้หลักกฎหมายนี้ จะทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าทั้งผู้ปกครองและประชาชนจะได้รับความยุติธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกัน และการบัญญัติกฎหมายจะต้องสนองประโยชน์สุขของประชาชน

ประการสุดท้าย หลักเสียงข้างมาก (majority rule, minority right) ระบบประชาธิปไตยโดยยึดหลักว่า การตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ จึงกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ ในขณะที่เสียงข้างน้อยก็กำหนดให้เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย กล่าวคือ ให้สิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบว่า การใช้เสียงข้างมากจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง เมื่อใดที่ปรากฏใช้เสียงข้างมากมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เสียงข้างน้อยจะเป็นตัวแทนในการสะท้อนความไม่ถูกต้องของเสียงข้างมากให้ประชาชนทราบ และประชาชนมีสิทธิที่จะปฏิเสธการใช้สิทธิของเสียงข้างมาก ที่มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่ง ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง<sup>3</sup>

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่สังคมต่างๆ ส่วนมาก พยายามที่จะยึดถือเป็นหลักในการบริหารประเทศ และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล Locke กับ Rousseau เป็นตัวอย่างของนักปราชญ์จำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ดีที่สุด Tocqueville เป็นอีกผู้หนึ่งในจำนวนหลาย ๆ คนที่มองเห็นว่า โดยประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ สังคมต่าง ๆ จะมีการพัฒนาไปสู่การปกครองแบบนี้<sup>4</sup>

แต่การนำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไปใช้ในประเทศหนึ่งประเทศใดให้ประสบความสำเร็จได้นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าไม่ใช่สิ่งที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ง่ายนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยของเรา ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

<sup>3</sup> สมบัติ ช่างชัยวงศ์, "การพัฒนาระบอบประชาธิปไตย," เอกสารในการสัมมนา เรื่อง การสืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง ณ ห้องประชุม 213 - 216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 วันที่ 19 - 20 กันยายน 2537. (อัคราเนา)

<sup>4</sup> กิณันท์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนาจ และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์ 2517) : 8.

(absolute monarchy) ซึ่งเป็นการปกครองที่ใช้กันมาเป็นประเพณีนับแต่ครั้งอดีตกาล มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democracy) อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 64 ปี แต่เราจะพบว่า ความสำเร็จของการนำแนวทางการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้า หรือพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งความล้มเหลวของอุดมการณ์ประชาธิปไตยในประเทศไทยนี้ เกิดจากสาเหตุหลายประการ ที่เห็นชัดเจนก็คือ การที่ระบบและวิธีการของประชาธิปไตย ไม่ได้มีโอกาสที่จะพิสูจน์คุณสมบัติของระบบอย่างค่องเนื่อง เนื่องจากเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ล้มเลิกรัฐธรรมนูญ อุบสายบ่อสคั้ง เมื่อเป็นเช่นนั้น การพัฒนาวิธีการของประชาธิปไตยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสังคมที่จะช่วยแก้ไขป้ดทหาพื้นฐานทางชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงไม่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา<sup>๕</sup>

ในกระบวนการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตย (democratization) มากยิ่งขึ้นนั้น การปกครองท้องถิ่น (local government) นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง<sup>๖</sup> ซึ่งวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ 4 ประการ คือ

<sup>๕</sup> ชีอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2528), หน้า 251.

<sup>๖</sup> William A. Robson, "Local Government," Encyclopaedia of Social Science, Vol. X. (N.Y.: The Macmillan Co., 1953), p. 574. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง
3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง<sup>7</sup>

การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของชาติ จะกระทำให้เป็นผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการพัฒนาการปกครองตนเองในท้องถิ่นก่อน จะต้องพัฒนาให้ประชาชนเข้าใจ และยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น และมีประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา<sup>8</sup> นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเปรียบเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้เข้าใจถึงกระบวนการและกลไกของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ จึงมีผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งมีผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญในอันที่จะพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยของชาติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ<sup>9</sup>

แต่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่นักวิชาการ นักปฏิบัติการ และประชาชนในท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร ต่างก็ประสบกับอุปสรรค และปัญหามากมายหลายด้าน จนทำให้การปกครองท้องถิ่นบางรูปไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดผลดีได้ จึง

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 17.

<sup>8</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : นวัตกรรมพิมพ์, 2519), หน้า 8.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

เป็นสาเหตุที่ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบงานของท้องถิ่น บริหารงานของท้องถิ่นตามอำเภอใจ ข้ำร้างไปว่านั้น ผู้บริหารของท้องถิ่นบางรายยังแสวงหา ผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อท้องถิ่นเสียอีก ยิ่งเป็นการทำลายผล ประโยชน์ของประชาชน และอุดมการณ์ของการปกครองตนเองในท้องถิ่นให้สูญสิ้นไป<sup>10</sup>

ปัญหาและอุปสรรคขององค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั้น มีอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการเงิน รัฐบาลและข้าราชการ ประชาชน และกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านประชาชน ซึ่งหมายรวมถึง ประชาชนในฐานะได้รับเลือกให้เข้ามาเป็น เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนผู้รับบริการ จากองค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆไป ซึ่งปัญหาทางด้านประชาชนนั้น มีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับ ปัญหาในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ซึ่งถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มี อิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่น วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่ ผลุดอย่างหนึ่งของการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย ความสำเร็จของการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับความเจริญของวัฒนธรรมทางการเมืองของคนส่วนใหญ่ในสังคม กล่าวคือ จะต้องมีความเชื่อ และความคิอ่านที่มีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ และมองโลกตามความเป็น จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอยู่รอดของการปกครองแบบนี้นั้นขึ้นอยู่กับการมีวัฒนธรรมทางการเมือง แบบประชาธิปไตย และการมีความรู้สึกนึกคิดในทางมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในสังคม นั้นๆ<sup>11</sup> ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Almond และ Verba ที่เห็นว่า ความอยู่รอดของ ประชาธิปไตยในสังคมใดๆ ย่อมต้องอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และ อาศัยการมีความรู้สึกนึกคิดในทางมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในสังคมนั้นๆ<sup>12</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 55.

<sup>11</sup> ทินตันท์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการ สร้างจิตใจ", หน้า 15.

<sup>12</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston : Little, Brown and Company, 1965), อ้างถึงใน ทินตันท์ นาคะตะ, "พัฒนาการเมืองบทวิเคราะห์ และสำรวจเอกสารทางวิชาการ," วารสารนิเทศบริหารศาสตร์ 14 (มกราคม 2516) : 88.

ดังนั้น การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อผลของการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่น ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองควบคู่กันไปกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เช่น การพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาทางด้านกฎหมาย การปรับปรุงฐานะทางการคลัง เป็นต้น เพื่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในอันที่จะพัฒนาทางการเมืองให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ถ้าจะเน้นในการพัฒนาใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ให้ความสนใจที่จะพัฒนาอีกด้านหนึ่ง เช่น ถ้าจะพัฒนาแต่ด้านการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การศึกษา หรือวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนแล้ว ก็ยากที่จะพัฒนาให้เกิดผลดีความเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้<sup>23</sup>

จากความสำเร็จของวัฒนธรรมทางการเมือง ในฐานะปัจจัยส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหลักสากลดังกล่าวที่ได้นำเสนอไปแล้ว จึงน่าสนใจที่จะได้ศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ในฐานะผู้นำขององค์การปกครองท้องถิ่น และในอีกฐานะหนึ่งคือ ผู้บริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า และส่งเสริมการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น หากนักการเมืองท้องถิ่น มีวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ก็เป็นการยากที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ คนส่วนมาก ทั้งที่เป็นฝ่ายปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง มีบุคลิกภาพที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นว่า มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดและมีประเด็นของวัฒนธรรมทางการเมืองประการใดบ้าง ที่เป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้ สามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นฐานข้อมูลของการจัดทำแผนงาน และโครงการ ในการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การปกครอง

<sup>23</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น,

ท้องถิ่นของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และสภาพปัญหา เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง "วัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล กับ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา" มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ในองค์การปกครองท้องถิ่นสองประเภท คือ สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอย่างไร

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

3. เพื่อศึกษาสภาพของสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ ระดับอายุ การศึกษา อาชีพ และประเภทของการสังกัดองค์การปกครองท้องถิ่น ว่ามีความสัมพันธ์กับการมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองหรือไม่อย่างไร

4. เพื่อให้การศึกษาทางด้านวัฒนธรรมทางการเมือง มีความกว้างขวางขององค์ความรู้มากยิ่งขึ้น โดยอาศัยการศึกษาวิจัยในเชิงประจักษ์ (empirical study) ซึ่งจะเป็นการยืนยันหรือพิสูจน์ถึงลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยในกลุ่มอื่น ที่แตกต่างออกไปจากที่เคยได้มีการศึกษาวิจัยมาในอดีต

### สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการค้นคว้าหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้ ดังนี้



"วัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะผสมของค่านิยมระหว่าง "เสรีนิยม กับ อำนาจนิยม" โดยมีลักษณะค่านิยมในแต่ละลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน และสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีอายุน้อยกว่า มีการศึกษาระดับที่สูงกว่า ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม และสังกัดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จะมีลักษณะค่านิยมทางการเมืองแบบเสรีนิยมมากกว่าอำนาจนิยม"

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
3. ทำให้ทราบว่าสถานภาพของนักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ระดับอายุ ระดับความรู้ อาชีพ และประเภทของการสังกัดองค์การปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ หรือมีอิทธิพล ต่อการมีวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่
4. กรณีศึกษาที่ อาจที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำแผนงาน และโครงการ ในการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การปกครองท้องถิ่น ของหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา เพื่อการพัฒนากองการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกกรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตัวแทนในการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น (ซึ่งเป็นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นภายในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2538 ซึ่งเป็นวันสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษา)

โดยศึกษาจากสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนของเทศบาลทุกแห่ง และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ population size ของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองประเภทที่ใช้ในการศึกษามีความใกล้เคียงกัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ และหาความสัมพันธ์ทางวิธีการสถิติ

สำหรับรายละเอียดของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครศรีธรรมราช มีดังนี้

### 1. เทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล

ที่	เทศบาล	อำเภอ	จำนวนสมาชิก
1	เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช	นครศรีธรรมราช	18
2	เทศบาลเมืองเสนา	เสนา	18
3	เทศบาลตำบลท่าเรือ	ท่าเรือ	12
รวม			48

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**2. องค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**

ที่	อำเภอ	อบต.	จำนวน หมู่บ้าน	สมาชิกสภา อบต.		
				แต่งตั้ง	เลือกตั้ง	รวม
1	ท่าเรือ	ศาลาลอย	15	16	30	46
2	บางปะอิน	บ้านเลน	4	6	8	14
3		เขื่องรากน้อย	10	11	20	31
4		บางกระตั้ง	16	17	32	49
5		คลองจิก	8	9	16	25
6		บ้านหว่า	7	8	14	22
7	วังน้อย	พยอม	5	6	10	16
8		ลำไทร	6	7	12	19
9		สนับทึบ	7	8	14	22
10		ชะแมบ	4	5	8	13
11		เสนา	บางนมโค	10	11	20
12	นครหลวง	สามกอ	7	8	14	22
13		คลองสะแก	5	6	10	16
14		อุทัย	ชน	12	13	24
15	พิจิตร	คานหาม	9	10	18	28
รวม			125	141	250	391

## วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ในครั้งนี้ ผู้ศึกษา ได้ใช้วิธีการศึกษาเพื่อค้นคว้าหาคำตอบนิสัจน์สมมติฐาน โดยมีวิธีการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

### 1. การศึกษาเอกสาร (documentary study)

โดยการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร และเอกสารทางวิชาการ รวมถึงผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการศึกษาในส่วนของทฤษฎี และแนวความคิด ที่จะใช้เป็นกรอบของการศึกษาวิจัย เพื่อที่จะทราบถึงแนวความคิดของวัฒนธรรม วัฒนธรรมทางการเมือง กระบวนการกล่อมเกลากทางการเมืองซึ่งมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล พื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมไทย วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพของบุคคลที่แสดงความโน้มเอียงถึงการมีค่านิยมแบบเสรีนิยม และอำนาจนิยม

### 2. การวิจัยแบบสำรวจ (survey research)

เป็นส่วนของการศึกษาเพื่อตอบคำถามของสมมติฐานการศึกษา โดยการศึกษาความโน้มเอียงของบุคลิกภาพทางการเมืองของกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา การศึกษาดังนี้ จะใช้การวิจัยสำรวจแบบตัดขวาง (cross sectional designs) ชนิดแบบเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่าง (contrasting sample survey) เพื่อเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่นสองกลุ่มดังกล่าว สำหรับเครื่องมือวัดที่ใช้ในการค้นหาลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง ผู้ศึกษาจะใช้แบบสอบถาม (questionnaire) แบบที่ผู้ตอบตอบเอง (self administered) เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย ลักษณะของแบบสอบถามจะเป็นแบบปลายปิด (closed ended questionnaire) โดยใช้มาตราวัด (scale) ของ Likert เพื่อแปรสภาพแนวความคิดที่เป็นนามธรรมไปสู่ข้อมูลที่เป็นรูปธรรม โดยสร้างจากแนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพของบุคคลที่แสดงความโน้มเอียงถึงการมีค่านิยมแบบเสรีนิยม และอำนาจนิยม เสร็จแล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรง (validity) และความเชื่อมั่น (reliability) ก่อนที่จะนำแบบสอบถามไปใช้จริง เมื่อได้คำตอบจากแบบสอบถามของกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาแล้ว จะนำไปวิเคราะห์โดยวิธีทางสถิติ

ด้วยโปรแกรม SPSS/PC<sup>+</sup> (statistical package for the social sciences / personal computer) เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นต่อไป สำหรับรายละเอียดของวิธีการวิจัยแบบสำรวจนี้ จะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ว่าด้วยระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย

### นิยามศัพท์

1. วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) หมายถึง แบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันของบุคคลในสังคมที่เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ทำให้บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง มีความโน้มเอียงทางด้านความรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่า ที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองแตกต่างกัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองบุคคล ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การแสดงออก หรือไม่แสดงออกทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นในทางสนับสนุน คัดค้าน หรือนิ่งเฉยต่อระบบการเมืองก็ได้

2. ความโน้มเอียงทางด้านความรู้ (cognitive orientations) หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อของบุคคลทางการเมือง ได้แก่ เรื่องของระบบการเมือง บทบาท และบุคคลที่มีบทบาททางการเมือง ปัจจัยนำเข้า (inputs) และผล (outputs) ของระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อที่ถูกต้องหรือไม่ก็ตาม เช่น รู้เรื่องเกี่ยวกับระบบการเมืองของประเทศมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

3. ความโน้มเอียงทางด้านความรู้สึก (affective orientations) หมายถึง ความรู้สึกต่างๆ เกี่ยวกับระบบการเมือง บทบาท บุคคล และการปฏิบัติงานของระบบการเมือง ว่ามีความรู้สึกอย่างไร ซึ่งอาจจะเป็นความรู้สึกพึงพอใจ หรือไม่พอใจ ความรู้สึกผูกพัน หรือไม่ยอมรับ เช่น ความรู้สึกไม่สนใจใฝ่ใจคือระบบการเมือง ไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งเพราะหมดศรัทธาต่อนักการเมือง เป็นต้น

4. ความโน้มเอียงทางการประเมินค่า (evaluative orientations) หมายถึง การตัดสินใจ และความเห็นต่างๆ ที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการมี

ค่านิยม และหลักเกณฑ์บางอย่างที่ใช้วัดคุณค่าของระบบ และกิจกรรมทางการเมือง โดยมีข้อมูล ข่าวสาร และความรู้สึกส่วนตัวประกอบด้วย เช่น ความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองว่า เป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพแค่ไหน ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเอาค่านิยมเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

5. ค่านิยม (value) หมายถึง แนวความคิดทั้งที่เห็นได้เด่นชัด และไม่เด่นชัด ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเกี่ยวกับว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดี ซึ่งเป็นความคิดที่มีอิทธิพลให้บุคคลเลือกกระทำการอันใดอันหนึ่งจากวิธีการที่มีอยู่หลายๆวิธี หรือเลือกเป้าหมายอันใดอันหนึ่งจากหลายๆ อันที่มีอยู่ ค่านิยมดังกล่าวเป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรมที่สำคัญ

6. สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันตามระดับของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน (มาตรา 49) เทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน (มาตรา 52) และเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน (มาตรา 55) สมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

7. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น ซึ่งเป็นตำบลที่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หมู่บ้านละ 2 คน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

8. สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

9. อำนาจนิยม (authoritarianism) หมายถึง ลักษณะของบุคคลที่จะเชื่อถือ อ่อนน้อม หรือรับฟัง โดยไม่ได้โต้แย้งต่อบุคคลที่มีอำนาจมากกว่า อาวุธมากกว่า ความรู้มากกว่า เช่น ญาติผู้ใหญ่ บิคารมารคา ครู อาจารย์ พระ เป็นต้น คือ แม้ไม่เห็นด้วยกับบุคคลเหล่านั้นก็จะเฉยเสียรับฟังเฉยๆ ถ้าไม่พอใจก็พยายามข่มความรู้สึกเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ต้องการให้ผู้

ที่มีอำนาจน้อยกว่า ความรู้ หรืออาวุโสน้อยกว่า เช่น ญาติพี่น้องๆ ลูกๆ ลูกศิษย์ คนใน  
บังคับบัญชา มาแสดงความคิดเห็น หรือยื่นเคื่อง ในการติดต่อกับพวกแรก คือ พวกที่มีอำนาจ หรือ  
อาวุโสกว่าบุคคลที่มีบุคลิกภาพเผด็จการจะยินยอมขีเทา หรือมีความอ่อนน้อม ในขณะที่เดียวกันก็ต้อง  
การให้คนที่มีความอำนาจน้อยกว่า หรืออาวุโสน้อยกว่ามีความอ่อนน้อมต่อคน<sup>14</sup>

10. เสรีนิยม (liberalism) หมายถึง ลักษณะของบุคคลที่ยึดถือหลักการและให้ความ  
สำคัญกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน หรือปัจเจกชน (individual)<sup>15</sup> เป็นการที่บุคคล หรือกลุ่ม  
บุคคลมีเสรี หรือมีโอกาที่จะดำเนินการต่างๆ น้นจากการควบคุม หรือการบังคับใดๆ ของบุคคล  
อื่น รัฐบาล และสังคม<sup>16</sup> แต่เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพในแบบที่ยอมรับบทบาทของรัฐบาลที่ถือ  
ว่ากิจกรรมหลายอย่างที่มีมนุษย์จะต้องกระทำร่วมกัน จะต้องมีการกฎเกณฑ์เข้ามาบังคับ และกำหนด  
ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้<sup>17</sup>

#### การนำเสนอ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดของเนื้อหา โดยแบ่งออกเป็น  
5 บท ดังนี้

<sup>14</sup> ธรรม์ สินสวัสดิ์, จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : แพรวพิกษา, 2527),  
หน้า 19.

<sup>15</sup> บรรพต วีระสี และวิชา นภาศิริกุลกิจ, ลัทธิการเมือง (กรุงเทพมหานคร :  
ไทววัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5.

<sup>16</sup> Harold J. Laski, "Liberty," in Encyclopaedia of the Social  
Sciences, Vol.9 pp. 442 - 447. อ้างถึงใน จรุง สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ  
(ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร :  
ไทววัฒนาพานิช, 2519), หน้า 21.

<sup>17</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์นิสสาร (กรุงเทพมหานคร : ไทววัฒนาพานิช,  
2518), หน้า 12.

### บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ และการนำเสนอ เพื่อที่จะได้ทราบถึงจุดมุ่งหมาย และกระบวนการของการศึกษาโดยภาพรวม

### บทที่ 2 ทฤษฎี แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องของวัฒนธรรม วัฒนธรรมทางการเมือง กระบวนการกล่อมเกลางานทางการเมือง พื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมไทย วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย ลักษณะบุคลิกภาพแบบเสรีนิยม และอำนาจนิยม รวมทั้งผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจแนวความคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย

กล่าวถึง กระบวนการของการวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา การสุ่มตัวอย่าง ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา เครื่องมือวัดที่ใช้ในการศึกษา เกณฑ์การวิเคราะห์ข้อมูล การประเมินคุณภาพเครื่องมือวัด วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

### บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนำคำตอบที่ได้จากเครื่องมือวัด มาดำเนินการตามวิธีการทางสถิติในการค้นหาคำตอบ เพื่อเปรียบเทียบและหาความสัมพันธ์ ตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

### บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

เป็นการสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ได้จากการศึกษาทั้งหมด และเสนอแนะข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การปกครองท้องถิ่น