



แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ของตำรวจสายตรวจกับความไม่สงบทางการเมืองเมืองนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่ายขึ้น จะขอแยกกรอบแนวความคิดหลักที่สำคัญไว้ดังนี้ คือ

1. แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตย
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง
3. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง

แนวความคิด เกี่ยวกับประชาธิปไตย

1. ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณสองคำ คือ demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน (the people) กับ kratein ซึ่งแปลว่า ปกครอง (to rule) และเมื่อรวมกันเป็น demokratia ตามรากศัพท์จึงแปลว่าการปกครองโดยประชาชน (government by the people) หรือ การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled)¹ ซึ่งอดีตประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้เคยกล่าวสุนทรพจน์ขยายความเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยเพราะว่าเป็น "รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วิสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย
ในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 18.

(...government of the people, by the people, for the people...)²

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าอำนาจที่ชอบธรรมในการปกครองประเทศจะต้องมาจาก หรือได้รับความยินยอมจากประชาชน

2. ความคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตย

แนวความคิดพื้นฐานหรืออุดมการณ์ตลอดจนหลักการที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีนักวิชาการได้สรุปไว้พอเป็นแนวทางที่จะนำมาศึกษาได้ เป็นจำนวนมาก เช่น

ชโยนันต์ สมุทวณิช³ ได้สรุปพื้นฐานสำคัญของแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีความเชื่อและความศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้เหตุผล การมองโลกในแง่ดี มีการสนับสนุนในเรื่องเสรีภาพ ความคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงมีลักษณะ ดังนี้

1. การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีความศรัทธาในสติปัญญา การที่มนุษย์มีเหตุผล มีหลักเหตุผลด้วยวิธีการทดลองค้นหาแบบวิทยาศาสตร์ ถือว่าความรู้เกิดจากประสบการณ์ โลกนี้ไม่มีความจริงเพียงอันเดียว แต่สิ่งที่จะเป็นความจริงจะสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ เมื่อมีการค้นคว้าต่อไป สิ่งที่เป็นความจริงในยุคนั้นก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ดังคำกล่าวของ จอห์น ล็อก (John Lock) ที่ว่า "ความรู้ทั้งหลายของคนเราได้จากประสบการณ์ในโลกนี้ ไม่มีความจริงอันเดียวที่เป็นลัทธิธรรมสมบูรณ์แบบ" (absolute truth)

2. ความเชื่อในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ จากวิธีการบนข้อเท็จจริง คือหลักการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดการยอมรับในการเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นส่วนตัว

² เป็นถ้อยคำที่เอ่ยอ้างกันโดยทั่วไป ในที่นี้คัดมาจาก Stefan Lorant, The life of Abraham Lincoln, adapted by Adolph Myers (New York: The New American Library, 1959), pp. 95-98.

³ ชโยนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2523), หน้า 5-13.

อย่างเต็มที่ ก่อนที่จะมีการร่วมกันตัดสินปัญหา หลักการข้อนี้จึงทำให้เกิดเสรีภาพทางการพูด การพิมพ์เผยแพร่ ทางการเมือง การประชุม การรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมตลอดจนพรรคการเมือง รูสโซ (Rousseau) ได้เขียนหนังสือ The Social Contract ว่า "การสละ ละทิ้งเสรีภาพเท่ากับเป็นการสละละทิ้งความเป็นมนุษย์ และแม้แต่หน้าที่ของเรา" จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stewart Mill) ได้สนับสนุนในหลักการข้อนี้ โดยเขียนไว้ในหนังสือ On Liberty ว่า "ถ้าคนทั้งหมดยกเว้น คนๆ เดียว มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน แต่คนเพียงคนเดียวมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป คนทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิอ้างไม่ว่าใครๆ นั้นออกความคิดเห็น เช่นเดียวกันในกรณีที่คนๆ เดียว มีอำนาจมาก ก็ไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นออกความคิดเห็นได้"

3. การยอมรับในความเท่าเทียมของคน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนี้เป็นความเท่าเทียมทางกฎหมาย ไม่ใช่ทางสติปัญญาหรือกายภาพ คนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแยกเพศ ชนชาติกำเนิด ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม

4. อำนาจอสูสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน (popular sovereignty) โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทน เข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐ และประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากผู้ปกครองไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

นอกจากนั้นแล้วอำนาจอสูสุดของประชาชนนั้นยังหมายถึง อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจในการตีความกฎหมายจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเหล่านี้จึงต้องรับผิดชอบและเป็นผู้บริการประชาชนเท่านั้น⁴

5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอม (consent) ของประชาชน เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งมีมาจากทฤษฎีว่าด้วยกฎธรรมชาติ (nature law) การให้ความยินยอมจะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับกำลังหรืออำนาจ ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม เป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government)

⁴ ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎีแนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง (กรุงเทพมหานคร: พูลสวัสดิ์การพิมพ์, 2523), หน้า 186.

6. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล (the right to dissent, the right to revolt) รัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์ และรัฐอยู่ได้ด้วยเป้าหมายที่จะคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สินและการแสวงหาความสุข ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้านต่อรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว หรือรัฐบาลที่ใช้อำนาจเป็นธรรม ไม่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ

ประชาธิปไตยจึงมีแนวความคิดพื้นฐานที่มีความเชื่อมั่น ศรัทธา ในตัวของมนุษย์ จึงได้สนับสนุนในด้านการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่างๆ ของมนุษย์ และเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน รัฐบาลที่ตั้งขึ้นจะเป็นเพียงเครื่องมือของมนุษย์ จะอยู่ได้ก็ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนเสียก่อน และอยู่ได้เท่าที่ประชาชนให้ความยินยอม

จรรยา สุภาพ⁵ ได้สรุปหลักการของระบอบประชาธิปไตยไว้ว่าเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ยกย่องความสำคัญของมนุษย์ด้วยกันเอง โดยแยกหลักการของระบอบประชาธิปไตยออก เป็นข้อๆ ดังนี้

1. หลักเหตุผล

ประชาธิปไตยยึดถือสมมติฐานที่สำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งคือ ถือว่ามนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีเหตุผล จนกระทั่งสามารถใช้เหตุผลที่ตนมีอยู่นี้แก้ปัญหาต่างๆ ที่ตนเผชิญอยู่ รวมตลอดถึงการปรับปรุงพัฒนาความเป็นอยู่ของตนให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ

2. หลักความยินยอม

ความยินยอมหรือความสมัครใจ เป็นแก่นของกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะระบอบนี้รังเกียจการบังคับให้มีการยอมตาม หรือการหลอกลวงเพื่อให้เชื่อตามกัน แต่ต้องการให้บุคคลมีเสรีภาพและเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้ข้อตกลงใจที่บริสุทธิ์ยุติธรรม

⁵จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 7.



3. หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนจะต้องเป็น อย่างเดียวกันหรือเหมือนกันทุกอย่างทุกประการ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วย่อม เป็นไปไม่ได้ แต่หมายถึง ความเสมอภาคทางการเมือง ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันใน เรื่องลักษณะทางร่างกายหรือความสามารถ ทางปัญญา สาธารณประโยชน์ของหลักความเสมอภาค เช่น⁶

ประการแรก คือความเท่าเทียมกันทางการเมือง ซึ่งหมายถึง โอกาสที่ประชาชน ทุกคนจะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน คือสิทธิในการออกเสียง เลือกตั้งที่ถือว่าแต่ละคนออกเสียงได้หนึ่งเสียงเท่ากัน

ประการที่สอง ความเสมอภาคมุ่งถึงความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิของพลเมือง เช่น สิทธิในการที่จะได้รับหลักประกันในเรื่องที่อยู่อาศัย โอกาสที่จะได้รับการศึกษาอบรม โอกาสที่จะได้รับบริการจากหน่วยงานสาธารณะ เช่น ราชการ และโอกาสอื่นใดที่พลเมืองควรจะได้รับ โดยเท่าเทียมกัน

ประการที่สาม หมายถึงความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย คือบุคคลจะต้องรับ การคุ้มครองป้องกันจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อปกป้องสิทธิและ ผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน

ประการที่สี่ หมายถึงบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดความเสมอภาค เพราะความไม่เท่าเทียมหรือแตกต่างของมนุษย์นั้น มีสาเหตุสำคัญก็คือ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นจึงพึงสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมให้ เป็นระเบียบตามวิถีทางของประชาธิปไตย เพื่อให้ ความเท่าเทียมกันระหว่างมนุษย์มีมากขึ้น หากจะมีความแตกต่างกันเหลืออยู่ก็ควรจะเป็นผลเนื่องมาจาก ความสามารถตามธรรมชาติของบุคคลเท่านั้น

ประการสุดท้าย หมายถึงความเท่าเทียมในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เจตนารมณ์ ของความหมายในข้อนี้คือ ต้องการให้มนุษย์ยอมรับ "ความเป็นคน" ของบุคคลอื่น ไม่ต้องการให้

⁶จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 232-234.

เกิดการดูหมิ่นเหยียดหยาม จนกระทั่งกลายเป็นการแบ่งชั้นวรรณะไป

4. หลักศีลธรรม

หลักข้อนี้เป็นผลของสมมติฐานที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีศีลธรรม มีจริยธรรม ระวังถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้อื่น คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและไม่เห็นแก่ตัวจนเกินไปนัก ซึ่งสมมติฐานดังกล่าวก็มีปัญหา คือ ตามข้อเท็จจริงแล้ว บุคคลจะไม่มีคุณสมบัติที่กล่าวข้างต้นอย่างเต็มที่ในรูปธรรม

5. หลักความสามารถในการพัฒนาตัวเอง

นักคิดฝ่ายประชาธิปไตยเชื่อว่า มนุษย์มีความสามารถในการปรับปรุงตนเองให้ก้าวหน้า และมีความเจริญได้ทั้งในด้านความคิด สติปัญญา ความรับผิดชอบชั่วดี และวิทยาการต่างๆ กล่าวโดยสรุปคือ มนุษย์สามารถพัฒนาตัวเองทั้งในด้านจิตและด้านวัตถุ

ปรัชญาประชาธิปไตยโดยพื้นฐานไม่ปรารถนาให้มีการใช้กำลัง และการล้มล้างด้วยวิธีการรุนแรง เพราะถ้ามีการใช้กำลังและความรุนแรงแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีหรือไม่มีใช้เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความ เชื่อมั่นมูลฐานของประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์มีเหตุผล⁷

6. หลักการปกครองตนเอง

ประชาธิปไตยยึดหลักการที่ว่า วิธีการปกครองที่ดีที่สุดก็คือการปกครองตนเอง และวิธีการปกครองตนเองที่ดีที่สุดและที่น่าจะเป็นไปได้ ก็คือ การให้ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอันกระทบกระเทือนส่วนรวม หรือเพื่อเสริมสร้างประโยชน์และความผาสุกร่วมกัน

7. หลักความยินยอม

การปกครองตนเองนั้นมีความหมายสำคัญ คือ การปกครองโดยความยินยอมของปวงชน แต่ความหมายของความยินยอมตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้หมายถึงความยินยอมทั้งปวงหรือเต็มที่ แต่ความยินยอมนั้นหมายถึงลักษณะดังต่อไปนี้คือ

- 1) ประชาชนมีโอกาสที่จะ เลือกแสดงความสามารถได้

⁷ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, หน้า 15.

2) ประชาชนควรมีโอกาสที่จะรู้เรื่องราวข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสิ่งที่ตนยินยอมนั้นตามสมควร

3) จะต้องมิเสรีภาพที่จะแสดงความยินยอมได้โดยไม่ถูกขัดขวาง

4) ถ้าความยินยอมนั้นมาจากเสียงข้างมากหรือ เสียงส่วนโทในประเทศแล้วก็น่าจะเป็นความยินยอมที่มีผลใช้ได้

8. หลักเสรีภาพ

เสรีภาพเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงเสรีภาพของกลุ่ม เสรีภาพนั้น เป็นสิ่งที่ดีงามและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและต่อส่วนรวม คือ สังคมด้วย เพราะว่า บุคคลที่มีเสรีภาพสามารถที่จะพัฒนาตนเองอย่างมากมากกว่าบุคคลที่ถูกบังคับควบคุม หรือถูกจำกัดสิทธิต่างๆ

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น คำว่า เสรีภาพ หมายถึงความมีเสรี พร้อมๆ กับความยับยั้งชั่งใจ (restraint) หรือความรับผิดชอบ (responsibility) ความยับยั้งชั่งใจนี้ สมาชิกแห่งสังคมทุกคนที่จะต้องมี โดยสังคมจะช่วยกำหนดค่าให้เกิดความยับยั้งชั่งใจในการใช้ เสรีภาพ โดยถือเอาความมั่นคงและสวัสดิภาพของชุมชน และ เจตนารมณ์ของสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคม เป็นที่ตั้ง

Stephen L. Wasby⁸ ได้สรุปหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การปกครองที่อาศัยเสียงข้างมาก (majority rule) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality) เสรีภาพทางการเมือง (political freedom) โดยมีข้าราชการอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน (popular control of officials) และมีค่านิยมที่สำคัญดังนี้ คือ⁹

การคำนึงถึงเอกบุคคล (individual man) เป็นสำคัญ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

⁸Stephen L. Wasby, Political science - the discipline and its dimension: An introduction (Calcutta: Sceintific Book Agency, 1972), pp. 48-59.

⁹Ibid.

ด้วยความสงบ การเปลี่ยนแปลงที่สงบ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอย่างมีระเบียบ ใช้การควบคุม และบังคับแต่เพียงส่วนน้อย ยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลายในสังคม และการรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม

วิสุทธิ โปธิ์แทน¹⁰ ได้สรุปหลักเกณฑ์ที่เรียกว่าวิถีชีวิตประชาธิปไตย ซึ่งถือว่ามีควมสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้าง พัฒนา และธำรงไว้ซึ่งประเทศประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและเจริญก้าวหน้าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ โดยนักวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตยหลายคน มีความคิดเห็นพ้องต้องกันว่า วิถีชีวิตประชาธิปไตยอันเป็นผลมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนี้ น่าจะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการสร้าง พัฒนา และธำรงไว้ซึ่งประเทศประชาธิปไตย

วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย สรุปสั้น ๆ ได้ดังนี้

วิถีชีวิตโดยทั่วไปสำหรับระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ

(จำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตยด้วย)

1. การเห็นประโยชน์ส่วนรวม (public interests) สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัว (private interests)

2. ความรักชาติ (a sense of nationality)

3. ความต้องการระบอบการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง และเข้าใจถึงระบอบการปกครองนั้น

4. ประชากรที่มีคุณภาพ

วิถีชีวิตเฉพาะประชาธิปไตย

1. ความมีเหตุผลหรือการกระทำอย่างมีเหตุผล (rational empiricism)

2. การเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) ซึ่งเป็นการเคารพที่ตั้งอยู่บนความเสมอภาคระหว่างกัน

¹⁰วิสุทธิ โปธิ์แทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย
ในอุดมคติ, บทที่ 6.

3. การตกลงใจยินยอมจากการถกเถียง ประนีประนอมและอดกลั้นในความเห็นที่แตกต่าง (consent by discussion, compromise, and tolerance)
4. การดำเนินชีวิตอย่างเสรีที่เคารพกฎหมายและไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐโดยไม่จำเป็น

แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง

1. ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง

ในส่วนของคำว่า "การพัฒนาทางการเมือง" (political development) นั้น นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น

Lucian W. Pye¹¹ ได้รวบรวมความหมายของการพัฒนาทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ ำไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

1. การพัฒนาทางการเมือง คือ รากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (political development as the political prerequisite of economic development) ซึ่งหมายถึง เป็นสภาพทางการเมืองอันช่วยสนับสนุนความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
2. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (political development as the politics typical of industrial societies) โดยมีความเชื่อว่าในสังคมอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ จะมีมาตรฐานของพฤติกรรมและการดำเนินงานทางการเมืองที่มีลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง อันเป็นตัวอย่างแก่ระบบอื่นๆ เช่น การปกครองมีลักษณะที่มีเหตุผล มีความรับผิดชอบ เป็นการให้สวัสดิการและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อยในระดับหนึ่ง
3. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่

¹¹Lucian W. Pye, Aspects of political development (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 33-45.

(political development as political modernization) ซึ่งหมายถึงความสามารถของประเทศที่จะจัดการปรับปรุงแต่งทางวัฒนธรรมสมัยใหม่ด้วยตนเอง เช่น พรรคการเมือง การบริหารที่เพื่อพลเมืองและอย่างมีเหตุผล

4. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (political development as the operation of a nation-state) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั้งประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยม และมีความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ (nation-building)

5. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย (political development as administrative and legal development) ในความหมายของการพัฒนาระบบราชการและระบบกฎหมายให้มีความก้าวหน้าทันสมัยทันกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

6. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง (political development as mass mobilization and participation) เป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดอยู่แต่ชนชั้นนำตามแบบสังคมจารีตประเพณีมาสู่มวลชน โดยเห็นว่าในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

7. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย (political development as the building of democracy) ความหมายนี้มีผู้นิยมใช้กันมาก แต่ถูกโจมตีเสมอว่าเป็นความหมายที่ลำเอียง เพราะเห็นว่าระบอบการเมืองในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยใหม่เป็นระบบที่พัฒนา

8. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ (political development as stability and orderly change) หลายคนมีความเห็นว่าประชาธิปไตยขัดกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ ฉะนั้น พัฒนาการทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในการรักษาเสถียรภาพ และดูแลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่วุ่นวาย ความวุ่นวาย

ไม่ควรจะเป็นเรื่องของการพัฒนาทางการเมือง ควรเป็นเรื่องของความเสื่อมทางการเมืองมากกว่า

9. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ (political development as mobilization and power) ความหมายนี้เป็นการเน้นถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน ระบบการเมืองใดสามารถระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้ มีอำนาจในการดึงประชาชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของระบบได้ ถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนา ความสามารถในการระดมสรรพกำลังรวมถึงความสามารถในการแบ่งสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าทั้งหมดให้กับสมาชิกในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

10. การพัฒนาทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (political development as one aspect of a multi-dimensional process of social change) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านของชีวิตมนุษย์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถือว่าเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย และถือว่าการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน

Samuel N. Eisenst¹² มีความเห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองหมายถึงความสามารถของระบบการเมืองที่จะสามารถตอบหรือปรับตัวได้ สอดคล้องกับความต้องการทางการเมืองหรือองค์การทางการเมือง และความสามารถอันนี้ย่อมจะมีความคล่องตัว เมื่อเกิดปัญหาขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาของภายในระบบการเมืองเองหรือจากภายนอกระบบการเมือง

Alfred Diamant¹³ เห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของความสามารถของระบบมากกว่า

¹²Joseph G. Lapalombara, Bureaucracy and political development (Princeton: Princeton University Press, 1967), p. 96.

¹³Jason L. Finkle and Richard W. Gable, Political development and social change (New York: John Wiley, 1971), p. 6.

เรื่องของการมีรูปแบบสถาบันหรือนโยบายเพื่อการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ต้องการความสามารถของรัฐเพิ่มมากขึ้น เพื่อความสำเร็จ ความต่อเนื่องของรัฐบาลหรือเสถียรภาพ และการสร้างองค์การใหม่ ๆ ขึ้น

Palombara¹⁴ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไว้ว่า "การพัฒนาทางการเมืองคือ การเปลี่ยนระบบการเมืองแบบดั้งเดิม (traditional) ไปสู่ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย"

Samuel P. Huntington¹⁵ ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองว่าหมายถึง

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

กล่าวสรุปโดยรวมสำหรับความหมายของ "การพัฒนาการเมือง" แล้วจะเห็นว่า มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้เป็นจำนวนมาก แต่ก็พอจะแยกออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ¹⁶

¹⁴Joseph La Palombara, "Bureaucracy and political development" in Palombala (ed), Bureaucracy and political development (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 5.

¹⁵Samuel P. Huntington, "Political development and political decay," in World Politics, XVIII (April, 1965): pp. 387-388.

¹⁶Ronald H. Chilcote, Theories of comparative politics: The search for a paradigm (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), pp. 272-275.

กลุ่มที่ 1¹⁷ มีความเห็นว่าการพัฒนาการทางการเมืองก็คือการบรรลุระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย โดยมุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่สำคัญของการมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยสรุปว่า ถ้าประเทศใดมีปัจจัยเหล่านี้ ประเทศนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะเป็นประชาธิปไตย เช่น มีการเลือกตั้งสม่ำเสมอตามระยะเวลาที่กำหนด มีรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม มีการแข่งขันกันทางการเมืองโดยเสรี มีระบบพรรคการเมืองที่มั่นคง การมีเสถียรภาพทางการเมือง การให้เสรีภาพสื่อมวลชน มีการพัฒนาอุตสาหกรรม มีความมั่งคั่ง มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงและมีระดับของการศึกษาที่สูง มีการมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีการสร้างสถาบัน เป็นต้น

กลุ่มที่ 2¹⁸ หลีกเลี่ยงการมองการพัฒนาการทางการเมืองเพื่อการบรรลุการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหันมาเน้นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง เช่น ความขัดแย้งทางสังคม (social conflict) หรือความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (basic human needs) อันเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นด้านหนึ่งของการพัฒนาการทางการเมือง การอธิบายการพัฒนาการทางการเมืองในแง่นี้ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงความมีอคติของนักวิชาการตะวันตกที่สังเกตเห็นว่า ประชาธิปไตย คือ จุดหมายของการพัฒนาการทางการเมือง

กลุ่มที่ 3¹⁹ มุ่งไปที่องค์ประกอบหลักของการพัฒนาซึ่งได้แก่ การมีสมรรถนะของระบบการเมือง การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะด้าน และความเท่าเทียมกัน นักวิชาการในกลุ่มนี้อธิบายว่าระบบการเมืองพัฒนาด้วยการเพิ่มสมรรถนะ การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่าง ตลอดจนความชำนาญเฉพาะด้าน โดยที่ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน อาจเกิดวิกฤตการณ์ (crisis) ได้ วิกฤตการณ์เหล่านี้ได้แก่ในเรื่องของเอกลักษณ์ (identity) ความชอบธรรม (legitimacy) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) การบีบบังคับผู้นำให้มีการปรับตัวในด้านโครงสร้าง (penetration) และการกระจาย (distribution)

17Ibid.

18Ibid.

19Ibid.



ถึงแม้ว่าการพัฒนาการทางการเมืองจะมีความหมายหลากหลายดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาถึงการพัฒนาการทางการเมืองในความหมายถึง การทำให้ระบบการเมืองบรรลุรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่มุ่งเน้นและเห็นว่าการพัฒนาการทางการเมืองควรมีความหมายดังกล่าวก็เพราะรัฐบาลไทยทุกชุด นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้แสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะให้ประเทศบรรลุการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาการทางการเมืองไทยก็คือ การมีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยขึ้นเอง

2. ลักษณะของระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว

Pye²⁰ ได้เสนอแนะการมองพัฒนาการทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือให้พิจารณาถึงองค์ประกอบของการพัฒนาการทางการเมือง Pye ได้เสนองค์ประกอบ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. ความเท่าเทียมกัน (equality) ความเท่าเทียมกันนี้มิได้หมายถึงเฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หรือสิทธิเท่าเทียมกันทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมความถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระบบประชาธิปไตยและในระบบเผด็จการเป็นแต่เพียงในระบบเผด็จการ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการระดมพลังจากรัฐบาล ความเท่าเทียมกันนี้ยังหมายถึงการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคล ไม่ใช่ใช้เรื่องชาติตระกูลเป็นเกณฑ์ เช่น ในอดีตผู้นำประเทศ เช่น เจ้าผู้ครองแคว้น กษัตริย์ หรือบรรดาขุนนาง มักได้รับตำแหน่งโดยการสืบสายโลหิต บิดาเป็นกษัตริย์ บุตรก็ได้เป็นกษัตริย์ บิดาเป็นขุนนาง บุตรก็มักได้เป็นขุนนาง แต่ในระบบการเมืองในปัจจุบัน ผู้นำประเทศไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ล้วนแล้วแต่เป็นโดยอาศัยความสามารถส่วนตัวทั้งสิ้น เช่น ผ่านการเลือกตั้งหรือความสามารถทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ กัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของการสืบตระกูล

²⁰Lucian W.Pye, Aspects of political development, pp. 45-48.

2. ความสามารถของระบบการเมือง (capacity) ความสามารถนี้เกี่ยวกับการดำเนินงาน (output) ของระบบ เป็นเรื่องของความสามารถของระบบว่า จะผลิตสินค้าและบริการ เศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้นำต้องการได้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องของประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาล ของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งสภาพต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล ระบบการเมืองที่มีความสามารถสูงจะสามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของประชาชนได้เป็นอย่างดี มีความสามารถที่จะให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นการทำงานของรัฐบาล เป็นเรื่องของ "อาชีพ" ไม่ใช่เรื่องสมัครเล่น จะต้องยึดถือความเป็นเหตุเป็นผล (rationality) และหลักของทางโลก (secular) ในการบริหารงานซึ่งหมายความว่า จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ไม่ใช่ยึดถือเรื่องของโหราศาสตร์ เรื่องของดวง เรื่องไสยศาสตร์ หรือใช้อารมณ์และความเชื่อทางศาสนาเป็นหลัก

3. การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่าง และมีความชำนาญเฉพาะ (differentiation and specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จำต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ เช่น มีสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร มีศาลเป็นผู้ตัดสินคดี มีระบบราชการซึ่งแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตามความชำนาญของคน เป็นต้น แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดการแตกแยก และเป็นอิสระ เอกเทศ แต่จะต้องมีการร่วมมือ ประสานงานกัน และต้องสอดคล้องกับการรวมตัวกันในชาติ

Almond และ Powell²¹ ได้วางลักษณะของพัฒนาการทางการเมืองไว้ดังนี้

1. การแบ่งแยกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง (structural differentiation) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ Lucian W. Pye ได้กล่าวไว้แล้ว

²¹Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative politics : A developmental approach (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 299-300.

2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบของโลก (secularization of political culture) วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมจารีตประเพณีมักเป็นแบบที่ไม่มีเหตุผล ยึดถือในเรื่อง โชคกลางหรือความเชื่อที่มีติดต่อกันมาโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ส่วนการทำวัฒนธรรมทางการเมือง ให้เป็นแบบทางโลกนั้นหมายถึงการทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะ เป็นแบบมีเหตุผลมิใช่ เป็น เรื่องโชคกลางหรือความเชื่ออย่างมงาย เป็นแบบที่คำนึงถึงข้อเท็จจริง คือในการเชื่อในเรื่องหนึ่ง เรื่องใด หรือจะทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เป็นจริง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เป็นของสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำการศึกษารายละเอียดต่อไป

3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย (subsystem autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยต่างๆ ในระบบ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์การที่ดีและสามารถดำเนินงานได้โดยมีอิสระพอสมควร

James S. Coleman²² ได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่าระบบการเมืองจะมีลักษณะพัฒนาหรือไม่ โดยดูได้จากลักษณะที่เรียกว่า development syndrome คือ

1. ความเสมอภาค (equality) ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนภายใต้กฎหมายเดียวกัน ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความเสมอภาคระหว่างปัจเจกชนในระบบการเมือง
2. ความสามารถ (capacity) ซึ่งหมายถึงความสามารถของรัฐบาลและกลไกของระบบการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของสังคมให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองที่มีต่อสิ่งแวดล้อม
3. การมีความแตกต่าง (differentiation) ซึ่งหมายถึงสถาบันต่างๆ ของรัฐบาลได้แบ่งหน้าที่กันทำให้เป็นการเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น กลุ่มต่างๆ ในสังคมก็มีลักษณะและทำหน้าที่ต่างกัน

²²James S. Coleman, Education and political development, (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 15.

มากขึ้น ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้อง เพิ่มความแตกต่างของสถาบันและโครงสร้างต่างๆ

อมร รัชศาสตร์ ได้สรุปหลักเกณฑ์มาตรฐานของการพัฒนา (criteria of development) โดยแบ่งสังคมออกเป็น 4 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร เพื่อจะได้ศึกษาว่าลักษณะการของการพัฒนาใน แต่ละด้านนั้นมีลักษณะอย่างไรบ้าง

ตามการวิเคราะห์ของ ศาสตราจารย์ริกส์ (Riggs) พบว่าในสังคมที่พัฒนาแล้วลักษณะของการพัฒนาในด้านต่างๆ จะเป็นดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงมาตรฐานการวัดการพัฒนา

ด้านของการพัฒนา Aspects of development	สังคมส่วนรวม Macrocosmic	ส่วนย่อย Microcosmic
ด้านเศรษฐกิจ	การถือหลัก เหตุผล rationality	การเป็นผู้ประกอบการ entrepreneurship
ด้านสังคม	ความมีมนุษยธรรม humanity	อิสระภาพ autonomy
ด้านการเมือง	ความรับผิดชอบ accountability	การเป็นพลเมือง citizenship
ด้านบริหาร	การทำตามกฎหมาย legality	การรับใช้ stewardship

ตามตารางข้างต้นนี้²³ จะพิจารณาเฉพาะในส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้อง ๖ ให้เห็นเพียงสองส่วน คือทางด้านการเมือง และการบริหาร ซึ่งจะพิจารณาเห็นว่าทางด้านการเมืองนั้น เมื่อพัฒนาแล้ว ฝ่ายมีอำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนหรือไม่ก็ตามจะต้องมีความรับผิดชอบ (responsible) และสนองตอบ (responsive) ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่มีไว้แต่กฎหมายระเบียบแบบแผนว่าจะสนองตอบโดยแท้ที่จริงแล้ว ไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ ในด้านของประชาชนแต่ละคนนั้น ก็จะมีฐานะ เป็นพลเมือง คือ เป็นผู้มีส่วน มีเสียงในกระบวนการเมืองของประเทศ ซึ่งผู้ปกครองประเทศต้องเหลียวแลและรับผิดชอบต่อ ไม่ใช่ฐานะ เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน (subject)

ในทางการบริหาร ยิ่งพัฒนาขึ้น ก็ย่อมทำให้อำนาจของฝ่ายปกครองอ่อนลง มิให้กุมอำนาจ ความมั่งคั่ง และเกียรติไว้มากจนเกินไป โดยจะค่อยๆ ทำให้ฝ่ายผู้ปกครองต้องยอมรับการปกครอง โดยกฎหมาย (rule of law) ในด้านข้าราชการแต่ละคนนั้น ก็จะยอมรับว่า อาชีพข้าราชการนั้น คือการรับใช้ประชาชน ฉะนั้น ในการปฏิบัติราชการจะต้องพยายามกระทำตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ทั้งตามตัวอักษร และหลักของกฎหมาย ต้องถือเอาผลงานของวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นเครื่องชี้ แนวทางปฏิบัติงานมาใช้แทนการวางแผนเอาตามใจคน กล่าวคือจะต้องวางตนเป็นกลาง (value neutral)

สำหรับในสังคมที่ยังไม่พัฒนา (lack of development) จะพบลักษณะสำคัญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ ด้านการเมือง และการบริหารดังนี้คือ

ทางด้านการเมือง ไม่มีสถาบันการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน แต่จะมีในรูปของ สถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ โดยอาจใช้ศาสนามาเป็นเครื่องคำจูนราชบัลลังก์ คือ กษัตริย์เป็นสมมติเทวราช เจ้านายผ่านเมืองเป็นพระ เบนตรพระกรรณ ฯลฯ ทางด้านประชาชนก็มีลักษณะ เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ที่ทำตามคำสั่งของกษัตริย์ ไม่ใช่ทำตามเพราะถือว่าเป็นกฎหมาย แต่ทำเพราะเคารพนับถือ คือ มี

²³อมร รักษาสัตย์, "กระบวนการพัฒนา" ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนา ประเทศ, อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน-
วิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 14-23.

ความนับถือในวาจาสิทธิ์ ในอำนาจของพระเจ้า ฯลฯ

ด้านการบริหาร เมื่อไม่มีกฎหมายและระเบียบแบบแผน ก็ต้องหาทางทำพิธีรีตองขึ้นมา เพื่อหาทางนำโองการของกษัตริย์มาใช้ปฏิบัติต่อประชาชน เมื่อไม่มีเครื่องมืออื่นจะมาชกฐนบังคับ ให้คนปฏิบัติตาม ก็หันเข้าหาวิธีทำพิธีกรรมโหราศาสตร์ให้เกิดความเชื่อไว้มาก่อน จะถูกคิดไม่สำคัญ เช่น เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของธงไชยเฉลิมพล หรือเสาหลัก อาจจะต้องทำราชฎที่บังเอิญเดินผ่านมา เช่น เสียก็ได้ ข้าราชการแต่ละคนจึงกลายเป็นพวกแก่ศิโรราบในที่สุด ไม่ว่าจะทำอะไรก็ต้องมีพิธีกรรม พิธีกรรมนอกฤกษ์ยามและทำเครื่อง เช่นไหว้ต่างๆ นานา

นอกจากลักษณะของสังคมที่พัฒนาและยังไม่พัฒนาแล้ว ก็ควรจะทราบถึงลักษณะของสังคม กึ่งพัฒนาด้วย โดยใช้หลักเกณฑ์ท่านเองเดียวกัน จะพบว่าสังคมกึ่งพัฒนานี้มี 2 แบบ คือ แบบที่ได้รับ อิทธิพลของการพัฒนาจากสังคมอื่นมาใช้ จะมีลักษณะต่างกับสังคมแบบยุโรปซึ่งกำลังพัฒนาตามลำพัง ของตนเองและโดยอาศัยทรัพยากรของตน สังคมกึ่งพัฒนาแบบแรกจึง เป็นไปในรูปพัฒนาเทียมแฝง (pseudomorphic development) ยิ่งกว่าจะเป็นแบบกึ่งพัฒนา ในความหมายที่ว่าพัฒนามาได้ ครึ่งทาง (semi-development) แต่โดยที่สังคมพัฒนาเทียมแฝง เป็นแบบเดียวกับที่สังคมไทย ประสบอยู่ จึงขอนำแบบนี้มาพิจารณา

ลักษณะของสังคมพัฒนาเทียมแฝง อาจกล่าวโดยสรุป เฉพาะในด้านการเมืองและการบริหาร ว่าประกอบด้วยลักษณะการดังต่อไปนี้

การเมืองในสังคม เทียมแฝง มักจะมีรูปหรือร่องรอยของการปกครองเหมือนประเทศที่ พัฒนาแล้ว เพราะไปนำเอาแบบของเขามา เช่น เห็นประเทศอื่น เขามีรัฐธรรมนูญก็มักกับ เขาบ้าง เห็นเขามีรัฐสภา พรรคการเมือง ศาล คณะรัฐมนตรีก็มีบ้าง ฯลฯ ทั้งนี้สิ่งที่นำมานั้นก็เป็นแต่รูปฟอร์ม แต่ไม่ได้้นำเนื้อหาองค์ประกอบมาด้วย (from without content) ผลในทางปฏิบัติจึงไม่เหมือนกัน เช่น มีพรรคมากมายเป็นดอกเห็ด มีรัฐสภาที่คอยยกมือ มีศาลที่ไม่มีอิสระ และมีนักการเมืองแทน นักการเมือง มีการเลือกตั้งที่เป็นเพียงพิธีการ เป็นต้น ทางด้านประชาชนแต่ละคนก็ยังไม่ได้ เป็นพลเมืองเต็มที่เหมือนในระบอบการเมืองที่พัฒนาแล้ว ในขณะเดียวกัน ก็เลิกล้มถือผู้ปกครองอย่าง มงายดังแต่ก่อน คงเป็นลักษณะครึ่งๆ กลางๆ เป็นเสมือนคนในบังคับ ไม่ได้ถือสิทธิ์เต็มที่อย่างพลเมือง และก็ไม่ไว้สิทธิ์เสียทีเดียว เช่น ในกรณีใช้สิทธิ์เลือกตั้งก็มีสิทธิ์อยู่ตามกฎหมาย แต่อาจจะใช้ไม่ได้ ผลในทางปฏิบัติ เพราะอาจจะมีคนอื่นปลอมไปลงชื่อเสียแล้ว หรือถึงไปลงคะแนนก็ไม่ถึง เกิดผล

เพราะมีคนอื่นนำสิทธิหลายครั้งทำให้มีเสียงเกิน 1 เสียง อันขัดกับหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง
ผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

ด้านการบริหารนั้น ก็เป็นในทำนองเดียวกับด้านการเมือง คือ มีรูปของระบบราชการ
(bureaucracy) สมัยใหม่โดยไม่มีกาปฏิบัติ เพราะข้าราชการยังไม่มีควมรับผิดชอบ คงมี
แต่ความสามารถที่จะร่างกฎหมายใหม่ ๆ โดยอ้างเหตุผลสารพัด เพราะจะได้ตั้งองค์การและกลไก
ทางการบริหารใหม่ ๆ ในทางที่จะส่งเสริมอำนาจของพวกเขาเอง ในไม่ช้าข้าราชการก็จะกลายเป็น
พวกฉ้อราษฎ์บังหลวง ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางหาประโยชน์ใส่ตน

ดังนั้นจึงไม่เป็นการประหลาดอะไรที่ข้าราชการประเภทนี้ จะพยายามสกัดกั้นการเสริม-
สร้างภาวะรับผิดชอบขึ้นมา เพื่อตนจะได้กุมอำนาจจากัดำที่ประชาชนมีฐานะอย่างคนในบังคับ ไม่ใช่อำนาจ
อย่างพลเมือง และพยายามกีดกันผู้จะพยายาม เป็นผู้ประกอบการค้า ให้เป็นแต่เพียงผู้ประกอบการ
นอกกริต และกีดกันผู้ทรงปัญญาไม่ให้มีโอกาสใช้ปัญญานำตนเองสร้างสรรค์ได้

ภายใต้ภาวะการณ์เช่นนี้ ศาสตราจารย์ ริคส์ เห็นว่า ถ้าจะสร้างเสริมการพัฒนาที่แท้
จริงไม่ใช่แบบ เขียมแฝงแล้ว "ก็จะต้องหาทางจัดระบบจากัดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการเสียก่อน
เพราะบุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้กุมอำนาจไว้อย่างแท้จริง"

ระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมืองไทย

สิ่งที่จะต้องใช้พิจารณา เป็นกรอบในการวิเคราะห์ในรายละเอียดของความสัมพันธ์ระหว่าง
ระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมืองก็คือ การพิจารณาว่าระบบราชการที่จะ ใช้อำนาจต่อการ
พัฒนาทางการเมืองให้มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ควรจะพิจารณาในเรื่องต่อไปนี้ คือ²⁴

1. ระบบราชการควรมีค่านิยมบางประการ ที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย
2. ระบบข้าราชการควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารงานแบบ

²⁴อุทัย เลาหวิเชียร, ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย, หน้า 521-522.

ประชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3. ข้าราชการควรจะมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 4. ระบบราชการกับการมีบทบาทในการบริหารงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าระบบราชการเป็น เครื่องมือ เพื่อการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ
- มิติต่างๆ ทั้ง 4 ประการดังกล่าวแล้วจะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการพัฒนาการเมืองไทย ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ค่านิยมของระบบราชการไทย

William J. Siffin²⁵ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งได้ศึกษาถึงระบบราชการของไทยได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับค่านิยมของระบบราชการไทยว่า มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. ระบบราชการได้จัดตั้งและปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีสถานภาพที่แตกต่างกับผู้อื่น (hierarchical status) เช่น เห็นว่าการเป็นข้าราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเกียรติกว่าคนที่มิอาชีพอื่น และข้าราชการที่มียศหรือตำแหน่งสูงกว่าก็จะต้องรักษาสถานภาพให้แตกต่างกับสถานภาพของข้าราชการที่มียศและตำแหน่งต่ำกว่า การปฏิสัมพันธ์จะต้องมีพิธีการและไม่มีความเท่าเทียมกัน การรักษาสถานภาพตามแนวตั้งจึงเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในลักษณะ เป็นทีม ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่กล้าแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะความคิดเห็นที่แตกต่างกับผู้บังคับบัญชา
2. ข้าราชการคำนึงถึงเรื่องส่วนตัวเป็นหลัก ถือว่าสำคัญกว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ (personalism) คือการเน้นเรื่องส่วนตัวมากกว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มักไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายหมุมหมิม เช่น กฎจราจร และมีการเล่นพรรคเล่นพวก
3. ข้าราชการให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง (security) ซึ่งหมายถึงการรักษาวิถีชีวิตในระบบราชการและสถานภาพให้มั่นคงถาวร เพราะอาชีพราชการเป็นอาชีพที่ค่อนข้างจะมีหน้ามีตาและไม่มียาอาชีพอื่นมาทดแทนได้ การยึดเรื่องความมั่นคงมากเกินไป เป็นเหตุให้ข้าราชการ

²⁵William J. Siffin, The Thai bureaucracy: Institutional change and development (Honolulu: East-West Center Press, 1966), pp. 161-162.



ไม่กระตือรือร้น

4. ข้าราชการไทยให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสุขที่จะได้จากสิ่งแวดล้อมและสังคม ดังนั้น ข้าราชการไทยจึงเห็นแต่ความสนุก เป็นสำคัญ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดความสนใจในงานอย่างจริงจัง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีข้าราชการที่มึนและบวชจนขาดสมาธิในการทำงานหน้าที่น้อย

อุทัย เลาหวิเชียร²⁶ มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับค่านิยมของระบบราชการไทยอีกประการหนึ่งคือ ข้าราชการมักถึงความก้าวหน้าในชีวิตราชการมากเกินไป จนบางครั้งขาดความสำนึกต่อส่วนรวม ปฏิบัติงานขัดต่อวิชาชีพ หรือขาดความรับผิดชอบ

ฉัตรเมศวร์ ทองนวล²⁷ ได้สรุปทัศนคติและค่านิยมของระบบราชการไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่ออุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยไว้ในลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนี้ คือ

1. เนื่องจากระบบราชการของไทยมีการจัดองค์การแบบแนวตั้ง จึงทำให้ข้าราชการให้ความสำคัญกับลำดับชั้นการบังคับบัญชาอย่างมาก จนบางครั้งอาจมุ่งเน้นการปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาเพียงเพื่อรักษาสถานภาพของตนเองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทำให้ผู้บังคับบัญชาขาดข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจ

2. ข้าราชการไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติและค่านิยมยกย่องในอำนาจ ความมั่งคั่งและเกียรติยศ ชื่อเสียง ทำให้ข้าราชการให้ความสำคัญกับตำแหน่งที่มีอำนาจมาก เนื่องจากอำนาจเป็นที่มาของความมั่งคั่งและเกียรติยศชื่อเสียงทั้งปวง ข้าราชการจึงมักใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในทางมิชอบอยู่เสมอ

3. ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ยกย่องในระบบอาวุโส เนื่องจากถือว่าผู้ที่มีอาวุโสกว่ามีความรู้ความสามารถมากกว่า ผู้บ้อยจึงต้องให้ความเคารพยำเกรงและมีความอ่อนน้อมต่อมตน

²⁶อุทัย เลาหวิเชียร, ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย, หน้า 531.

²⁷ฉัตรเมศวร์ ทองนวล, "ข้าราชการไทยกับประชาธิปไตย," รัฐสภาสาร 41 (กุมภาพันธ์ 2536): 52-53.

เพื่อให้ผู้ที่มีอาวุโสกว่าพอใจ ทั้งคนคิดและคำนิยม เช่นนี้ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และบริวาร มีการยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีการเล่นพรรคเล่นพวก และมีความเฉื่อยชาในการทำงาน

4. ข้าราชการไทยส่วนใหญ่นิยมการเมืองกิลด์เหนือบุคคลอื่น เนื่องจากถือว่าการเมืองกิลด์เหนือบุคคลอื่นนำมาซึ่งเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และความสะดวกสบาย การมีทัศนคติและคำนิยม เช่นนี้จึงทำให้ข้าราชการไม่เคารพระเบียบวินัย และไม่ยึดถือในหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องเท่าที่ควร

5. ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ขาดความสำนึกและขาดความรับผิดชอบ ในเรื่องการรักษาบริการและการรับใช้ประชาชน เนื่องจากเห็นว่าการรับใช้ผู้บังคับบัญชาของคนได้รับผลประโยชน์มากกว่าการรับใช้ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้าราชการจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะไม่ให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการทำงานของคนได้

คำนิยมของระบบราชการที่ เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย

หากจะพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการและรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเคารพในสิทธิของเอกบุคลล ยอมรับรู้ในความแตกต่างของแต่ละบุคคลและของกลุ่ม ตลอดจนการให้ความสำคัญในการปกครองตนเอง เป็นระบบการปกครองที่ให้เกิดเสรีภาพกับบุคคลทั่วไปและอาศัยเสียงข้างมาก เป็นระบบที่มีการตรวจสอบระหว่างฝ่ายต่างๆ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ต้องอาศัยสถาบันอื่นๆ มาช่วยค้ำจุนและจรรโลง เช่น ประเทศใดที่มีระดับการศึกษาของประชาชนสูง หรือมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูง หรือการมีเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาก โอกาสของความเป็นประชาธิปไตยก็มีมาก²⁸ หรือถ้าประเทศใดที่มีการบริหารที่มีสมรรถนะ

²⁸Seymour Martin Lipset, "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy," American Political Science Review, LIII (1959): 69-105.

สูงโอกาสของประเทศนั้นที่จะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็มีมาก²⁹ ดังนั้น ค่านิยมของระบบบริหารหรือระบบราชการที่มีลักษณะ เป็นค่านิยมที่ เอื้ออำนวยต่อปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงมี ดังนี้³⁰

1. การมีเหตุผล (rationality) ประเทศที่มีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มักจะมีระบบการบริหารที่มีสมรรถนะสูง ระบบราชการที่มีสมรรถนะสูงจะต้องเป็นระบบที่อาศัยหลักเหตุผลในการดำเนินการและการตัดสินใจ ระบบราชการที่ใช้หลักเหตุผลก็คือการอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และการค้นคว้าที่เป็นระบบมาช่วยในการบริหาร เพื่อทำให้การบริหารระบบราชการสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บริการของรัฐจะต้องส่งผลให้ถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง

2. การใช้หลักของความสำเเร็จ (achievement) ปรัชญาของประชาธิปไตยก็คือ การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกับประชาชนทุกคนภายใต้กฎหมายที่กำหนด ดังนั้นระบบบริหารที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักความสำเร็จ เป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึงผู้ใดก็ตามที่ประสบความสำเร็จในด้านใดด้านหนึ่ง ควรจะได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน เช่น การสรรหาคนเข้ารับราชการ การเลื่อนขั้น การโยกย้าย หรือการพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ควรจะพิจารณาในเรื่องของผลงานหรือความสำเร็จของการปฏิบัติงานมากกว่าคุณสมบัติในประเด็นอื่นๆ เช่น การเป็นญาติ คนสนิท คนที่ไว้วางใจ การมีชาติกำเนิด ศาสนา หรือเป็นคนภาคเดียวกัน และคุณสมบัติที่อาศัยความชอบส่วนตัวมาเป็นเครื่องตัดสิน

3. การใช้หลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน (principle-mindedness) ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมจะต้องบริหารงานโดยอาศัยกฎหมาย (rule of law) ที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว ซึ่งหมายความว่า บุคคลใดก็ตามถ้าทำผิดกฎหมายจะได้รับโทษเท่าเทียมกัน รถแท็กซี่ หรือ ผู้กำกับการตำรวจชน

²⁹Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative politics : A developmental approach, Chapter 8.

³⁰อุทัย เลาหวิเชียร, ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย, หน้า 524-528.

ผาสัญญาไฟแดง จะได้รับโทษเหมือนกัน จะเห็นได้ว่าระบบราชการในประเทศที่เจริญหรือมีระดับ การพัฒนาการเมืองสูง ข้าราชการยึดหลัก "principle-mindedness" โดยละทิ้งในเรื่องส่วนตัว (impersonal) เป็นเหตุให้ระบบราชการมีการบริหารงานที่อาศัยหลักเหตุผลและกฎหมาย (legal-rational) ตรงกันข้ามในประเทศที่ล่าช้าหรือประเทศที่กำลังพัฒนา มักมีการเลือกใช้อกฎหมาย มีการตีความของข้าราชการให้เกิดความสับสน อาศัยเรื่องส่วนตัวในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งส่วน เป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป เป็นการบริหารงานที่ขัดกับปรัชญาของประชาธิปไตย

4. การใช้หลักประสิทธิภาพ (efficiency) ในความหมายของวิชาการบริหาร ประสิทธิภาพก็คือ การมีความสามารถ (competent) หรือการเพิ่มผลผลิต (productive) หรือ การมีสมรรถภาพ (capable) หรืออีกนัยหนึ่ง ประสิทธิภาพก็คือพลังซึ่งจะต้องมีการเปรียบเทียบ ระหว่างผลที่แท้จริงกับพลังงานที่เสียไป ซึ่งหมายถึงการจ้างงานที่รับผิดชอบบรรลุตามที่กำหนดด้วยการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายหรือแรงงานน้อยที่สุด ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของการใช้หลักเหตุผล ระบบราชการที่ดีจึงไม่ควรจะปฏิบัติงานที่มีการสูญเสียในด้านเวลา งบประมาณและแรงงาน การใช้ทรัพยากรควรจะมีการแก้ไข เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

5. การมีส่วนร่วมในการบริหาร (participation) หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นร่วมกันในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่โดยตรง นอกจากการมีส่วนร่วมภายในองค์กรแล้ว ในปัจจุบันยังมีแนวความคิด อีกอันหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมภายนอกองค์กร คือการมีส่วนร่วมจากประชาชน (citizen participation) ประชาชนต้องการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันการให้ระบบราชการ หลบหลีกไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่และไม่เอาอกเอาใจคนส่วนน้อยซึ่งเป็น พวกที่มีฐานะได้ เปรียบทางสังคม ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะเข้า มีส่วนร่วมทางการบริหาร เพื่อป้องกันไม่ให้ข้าราชการละเมิดสิทธิและไม่ตอบสนองต่อความต้องการ ของคนส่วนใหญ่

6. การกระจายอำนาจ (decentralization) แนวความคิดที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารก็คือ การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นแนวการบริหารที่คำนึงถึงประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ยอมรับรู้ในเรื่องของความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นและผู้รับบริการ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย

7. ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ประโยชน์สาธารณะก็คือ ค่านิยมที่คนในสังคมเห็นร่วมกัน มีลักษณะแตกต่างกับประโยชน์ของกลุ่มหรือของเอกบุคคล ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นตัวจักรสำคัญที่ช่วยให้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และการบริการรัฐกิจมีความชอบธรรมและได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และการบริหารรัฐกิจจะต้องคำนึงถึงประโยชน์-สาธารณะ เป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ส่วนรวม และของประเทศเป็นสำคัญ

8. ความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ความเสมอภาคทางสังคมเป็นแนวความคิดที่เสนอขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เสียเปรียบทางสังคม แนวความคิดนี้เห็นว่าประชาชนในประเทศไม่ได้มีโอกาสเท่ากัน การมีการเปิดโอกาสให้กับคนที่เสียเปรียบได้มีโอกาสมากขึ้น เป็นการคำนึงถึงคนส่วนน้อย ซึ่งสอดคล้องกับหลักของประชาธิปไตยที่ว่าควรคำนึงถึงเสียงข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ (majority rule) แต่ก็ไม่ควรละเลยเสียงของคนส่วนน้อย (minority right) ความเสมอภาคทางสังคมจึงเป็นหลักหนึ่งของการบรรลุความเป็นประชาธิปไตย

สำหรับค่านิยมต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น ถือได้ว่าเป็นค่านิยมที่สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทางการเมืองไทยที่คั้งการเห็นข้าราชการและระบบราชการของไทยมีค่านิยมในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ เช่นนี้

2. โครงสร้างของระบบราชการไทย

รูปแบบขององค์การบริหารรัฐกิจนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ³¹

1. องค์การแบบแนวตั้ง (vertical organization) คือองค์การที่มีรูปสามเหลี่ยมปิรามิด มีโครงสร้างที่สูง ซึ่งหมายถึงการมีชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา มีการบริหารงานที่อาศัยรูปแบบ กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ มีการควบคุมที่เด่นชัด ซึ่งหมายถึงผู้ที่อยู่ตำแหน่งสูงสุดสามารถควบคุมกิจการได้ทั้งหน่วยงาน เพราะมีการควบคุมทุกระดับ การติดต่อสื่อสารของเจ้าหน้าที่จะเน้นในเรื่องของแนวตั้ง คือจากระดับบนมาสู่ล่าง มากกว่าจากล่างไปสูบน องค์การแบบแนวตั้ง

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 534-537.

จึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับงานที่ต้องการใช้การควบคุมอย่างใกล้ชิด เช่น องค์การของทหาร โรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการผลผลิตที่แน่นอน จุดอ่อนขององค์การแบบแนวตั้งคือ ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเบื่อหน่าย ต้องปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎระเบียบแบบแผนที่ปรับตัวได้ยาก เช่นในเรื่องของแบบแผนและพิธีการ (formalization) ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเครียด เพราะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอิสระได้น้อย ขาดภาวะสร้างสรรค์ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานลักษณะที่เป็นวิชาการที่ต้องการค่าปรึกษา จึงไม่เหมาะสมกับกิจการที่ต้องการความคิดริเริ่ม ภาวะสร้างสรรค์ การทำงานเป็นทีม

2. องค์การแบบแนวราบ (horizontal organization) ซึ่งมีโครงสร้างที่แบบรูปแบบขององค์การแบบแนวราบที่เห็นกันเสมอก็คือ รูปแบบที่มีสองชั้น หรือเรียกว่า "flat organization" ซึ่งผู้บังคับบัญชามีความต้องการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพราะผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานเป็นโครงการรับผิดชอบในแต่ละบุคคลได้ นอกจากนี้้องค์การแบบแนวราบยังมีรูปแบบของการบริหารงานที่ใช้รูปแบบของคณะกรรมการ (committee) หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ (task force) ซึ่งผู้เป็นประธานไม่มีลักษณะของผู้บังคับบัญชาแบบแนวตั้ง แต่มีลักษณะของการเป็นประธานเพื่อระดมความคิดเห็นมากกว่า มีความสัมพันธ์เหมือนประธานสภากับสมาชิกสภาผู้แทน

รูปแบบของโครงสร้างของระบบราชการที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานแบบประชาธิปไตยควรจะเป็นรูปแบบขององค์การทั้งสองแบบ คือ องค์การแบบแนวตั้งและองค์การแบบแนวราบ หากนำมาผสมผสานใช้ในกิจกรรมต่างๆ จะเหมาะกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะงานบางประเภทต้องการการควบคุมมาก ก็ควรจัดองค์การแบบแนวตั้ง ถ้ากิจกรรมใดที่ต้องการ การทำงานที่มีบรรยากาศแบบ เป็นกลุ่ม เพื่อระดมความคิดเห็น ก็ควรที่จะจัดองค์การแบบแนวราบ แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างขององค์การแบบแนวราบจะสอดคล้องกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตยมากกว่า เพราะมีปรัชญาที่สอดคล้องกัน

โครงสร้างของระบบราชการไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการแบ่งส่วนราชการคล้ายคลึงกัน เป็นส่วนใหญ่ คือ ประกอบด้วยสำนักงานจังหวัด ส่วนงานต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้น อำเภอ และกิ่งอำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โครงสร้างของระบบราชการของไทยส่วนใหญ่จะ เน้นการจัดองค์การแบบแนวตั้ง มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง มีการมอบอำนาจหน้าที่น้อย มีหน่วยราชการซ้ำซ้อนกัน และมีการขยายตัวของหน่วยราชการต่างๆ เพิ่มขึ้น ทำให้เห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบราชการไทยจึง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

3. พฤติกรรมของข้าราชการไทย

พฤติกรรมที่ เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

หากจะพิจารณาถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานและการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว คงจะต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมที่ เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการบรรลุถึงระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย คือ³²

1. ภาวะผู้นำ ผู้นำที่มีลักษณะเห็นใจหรือ เข้าใจผู้บังคับบัญชาจะมีกว่าได้ผลผลิตมากกว่าผู้บังคับบัญชาที่ให้ความสำคัญของงานด้วยการบีบบังคับให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม และผู้นำที่องค์การมีแนวโน้มต้องการคือ ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถในการ เข้าใจปัญหาขององค์การ มีลักษณะยืดหยุ่นปรับตัวได้ง่าย และเป็นนักบริหารที่ เน้นหลักประชาธิปไตย เพราะนักบริหารที่มีลักษณะประชาธิปไตย จะ เปรียบกับปัญหาขององค์การที่มีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนได้ดีกว่า³³

2. การรู้จัก การรู้จักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ นักบริหารหรือผู้นำจะอาศัยการรู้จัก เพื่อโน้มน้าวผู้ร่วมงานปฏิบัติงานให้บรรลุ เป้าหมายที่กำหนดไว้ แนวความคิดเกี่ยวกับ การรู้จักได้ เปลี่ยนแปลงจากการใช้อำนาจและการบีบบังคับ มา เป็นการสร้างบรรยากาศให้คนมี โอกาสพัฒนาตนเองให้มากที่สุด ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับปรัชญาของประชาธิปไตย

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 542.

³³ เรื่องเดียวกัน.

3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร แนวความคิดนี้สอดคล้องกับปรัชญาของประชาธิปไตยอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร (citizen participation) เป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดของการบรรลุปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

4. การทำงานเป็นทีม คือการที่จะพัฒนาองค์การให้มีการปฏิบัติงานแบบประชาธิปไตย นอกจากพฤติกรรมของข้าราชการที่เลือกอ่านวยต่อการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ดังกล่าวแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทที่น่าจะเป็นของข้าราชการกับสถาบันการเมืองอื่นๆ ในระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ระบบราชการจะต้องเป็นระบบที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การทำงานของระบบราชการต้องโปร่งใส และระบบราชการควรจะมีสถานภาพเท่าเทียมกับสถาบันการเมืองอื่นๆ

พฤติกรรมของข้าราชการไทย

การจะวิเคราะห์พฤติกรรมของข้าราชการไทย ควรจะพิจารณาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของข้าราชการไทยโดยตรง ปัจจัยที่เห็นว่าสำคัญมีดังนี้ คือ³⁴

- ปัจจัยในด้านประวัติศาสตร์

ตั้งแต่อดีต ข้าราชการถือว่าเป็นผู้บริหารงานให้กับพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ให้กับพระมหากษัตริย์ทำให้ข้าราชการมีสถานภาพสูงกว่าประชาชนหรือผู้ประกอบอาชีพอื่น แนวความคิดที่สืบทอดกันมาแต่สมัยอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กษัตริย์ก็ยังคงมีฐานะสูง เป็นที่เคารพสักการะบูชาของปวงชนชาวไทยตลอดมา ทำให้ข้าราชการซึ่งถือเสมือนเป็นแขนขาของพระมหากษัตริย์ก็มีสถานภาพสูงมาตลอดด้วย และทั้งข้าราชการและประชาชนก็ต่างไม่ได้สำนึกว่าข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่นิยมการใช้อำนาจและเห็นว่ามีสถานภาพสูงกว่าประชาชนทั่วไป

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 547-550.

- ปัจจัยในด้านศาสนา

ศาสนาพุทธนั้น เน้นในเรื่องผลของการกระทำของแต่ละบุคคล (individualism) หรือ เน้นในเรื่องของ "กรรม" เป็นเหตุให้คนไทยนิยมการเพิกเฉยและไม่ต่อสู้เพื่อเอาชนะอุปสรรคหรือการมีชีวิตที่ดีกว่า

- ปัจจัยในเรื่องของค่านิยม

ค่านิยมของระบบราชการไทยก็คือ ระบบราชการได้จัดตั้งและปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีสถานภาพที่แตกต่างกับผู้อื่น ข้าราชการคำนึงถึงเรื่องส่วนตัวเป็นหลัก ข้าราชการให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสุขที่ได้จากสิ่งแวคล้อมและสังคม และนึกถึงความก้าวหน้าในชีวิตราชการมากไปจนบางครั้งขาดความสำนึกต่อส่วนรวม ซึ่งค่านิยมเหล่านี้มีผลกระทบต่อระบบราชการทำให้ ระบบราชการมีการจัดองค์การในรูปแบบของสายงานหลัก (line organization) มากกว่าสายงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) มีการมอบอำนาจหน้าที่ที่น้อย และอำนาจหน้าที่ เป็นเรื่องส่วนตัว การตอบสนองต่ออำนาจหน้าที่ก็เป็นเรื่องส่วนตัว ระบบราชการในอุดมคติที่ เน้นในเรื่องกฎหมายและหลัก เหตุผลจึงมีในระบบราชการไทยน้อย

- ปัจจัยในเรื่องโครงสร้างของระบบราชการ

ระบบราชการไทยมักจะจัดองค์การในรูปแบบของสาม เหลี่ยมปิระมิด ให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชา เพื่อการรักษาไว้ซึ่งสถานภาพข้าราชการ เป็นเหตุให้พฤติกรรม ข้าราชการมุ่ง เน้นในเรื่องการปฏิบัติตามและ เอาใจผู้บังคับบัญชา ทำให้ผู้บังคับบัญชาขาดคนคอย ท้วงติงและให้คำแนะนำ

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมของข้าราชการไทยมีลักษณะ เป็นอัตนิยม มีการบริหาร ที่ใช้อำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูงกับระดับอื่น ๆ มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนยังมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ข้าราชการจะพยายามรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิม ไม่นิยมให้มีการเปลี่ยนแปลง เพราะจะทำให้ สถานภาพและความสัมพันธ์อื่น ๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งพฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ของข้าราชการไทย เป็นอุปสรรคต่อการ เมืองและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของตำรวจในลักษณะใกล้ เคียงกันนั้น เท่าที่ตรวจสอบพบว่า ได้มีผู้ทำการศึกษารวบรวมไว้แล้วพอสมควร เช่น

สุรพล ธนโกเศศ³⁵ ได้ทำการศึกษารวบรวมเรื่องสถานภาพการปฏิบัติงานกับความสนใจทางการเมืองของตำรวจไทย โดยทำการศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล รวม 5 สถานี โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อที่จะศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพการปฏิบัติงานของตำรวจชั้นประทวนกับความสนใจและความเข้าใจทางการเมือง รวมทั้งการศึกษาความสนใจและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของตำรวจด้านการป้องกันปราบปราม กับประสิทธิภาพการทำงานว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างไร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ระดับการศึกษาของตำรวจชั้นประทวนนั้นมีความสัมพันธ์กับความสนใจและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่แตกต่างกับ ส่วนตัวแปรอื่นๆ ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแต่อย่างใด

เรืองศักดิ์ จริตเอก³⁶ ศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาล พบว่าข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาลส่วนใหญ่มีระดับ

³⁵สุรพล ธนโกเศศ, "สถานภาพการปฏิบัติงานกับความสนใจทางการเมืองของตำรวจไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534).

³⁶เรืองศักดิ์ จริตเอก, "ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการตำรวจสันติบาล," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับสูง และส่วนใหญ่มีทัศนคติทางการเมืองที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยในระดับปานกลางค่อนข้างสูง และเมื่อพิจารณาโดยจำแนกตาม อายุ อายุราชการ ระดับการศึกษา และสาขาวิชาของการศึกษาแล้ว พบว่าความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและทัศนคติทางการเมืองมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

คมสัน สุขมาก³⁷ ศึกษาเรื่องบทบาทของตำรวจสันติบาลในระบอบประชาธิปไตย ในลักษณะคล้ายคลึงกันกับที่ เรืองศักดิ์ จริตเอก ศึกษาไว้ โดยมีผลการศึกษาวิจัยในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน

ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนอื่นๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้ด้วยเช่นกัน เช่น

พีระศักดิ์ พูนเดช³⁸ ได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ศึกษาถึงบทบาทของนายอำเภอว่า เข้ามามีส่วนส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางเอาไว้เพียงใด โดยพิจารณาจากฐานะของนายอำเภอที่เป็นผู้นำการบริหารส่วนภูมิภาคมาตั้งแต่โบราณกาลตามประเพณีการปกครอง ได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจดีกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น รวมทั้งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกว้างขวางกว่าข้าราชการอื่น สามารถประสานปัจจัย

³⁷คมสัน สุขมาก, "บทบาทของตำรวจสันติบาลในระบอบประชาธิปไตย,"

(วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

³⁸พีระศักดิ์ พูนเดช, "บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

ต่าง ๆ ที่มาจากภายนอกและภายใน เข้ามาส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลได้มาก โดยทำการศึกษา เฉพาะในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาปรากฏว่า คณะกรรมการสภาตำบลใน เขตอำเภอไทรน้อย ได้ยอมรับว่านายอำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลให้บรรลุ เป้าหมายของสภาตำบลที่ได้วางเอาไว้ทุกด้าน

สุจิต ลั่นซ้าย³⁹ ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการ พัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย ผลการ ศึกษาพบว่า ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีจิตใจที่สับสนหนักการปกครองแบบประชาธิปไตย มีทัศนคติที่ติดต่อการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน ข้าราชการเชื่อว่าคนเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจใน เรื่องการ เมืองการปกครองดีกว่าประชาชน และจำเป็นจะต้องมีบทบาทในการปลุกฝังและพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อสร้างประชาธิปไตย ข้าราชการปกครองมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของคนที่จะต้องพิทักษ์หรือประคองการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบว่าบทบาทที่ข้าราชการปกครองคาดหวัง ว่าควรจะมีควรจะมีคิดตามความคิด เห็นกับบทบาทที่เป็นจริงในการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง ท้องถิ่นยังมีช่องว่างอยู่มาก

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹สุจิต ลั่นซ้าย, "บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).