



บทที่ 2

## แนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่น

คำว่า "รัฐ" ตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ชุมชนหรือคณะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นปึกแผ่นในดินแดนซึ่งมีอาณาเขตอันแน่นอนเป็นของตนเองภายใต้อำนาจอธิปไตยอันเดียวกันโดยอิสระและมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อสวัสดิภาพ และประโยชน์ของบรรดาบุคคลที่อยู่ร่วมกัน<sup>1</sup> จากความหมายดังกล่าวทำให้รัฐมีลักษณะที่เหมือนกันทั่วโลก คือต้องมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตย มีพลเมือง มีการจัดระเบียบในการปกครองเพื่อดูแลสวัสดิภาพและประโยชน์ของพลเมืองในรัฐของตน รัฐจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐในการติดต่อกันระหว่างรัฐไม่ว่าจะเป็นคานการ เมือง เศรษฐกิจ และทางคานการสังคม

จากการที่รัฐต้องปกครองประชาชนในรัฐให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จำเป็นอยู่เองที่ควรมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด คืออำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือ ความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanance) ไร้ขีดทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)<sup>2</sup> โดยออกมาในรูปอำนาจนิติบัญญัติ ไร้ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหารใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจตุลาการใช้ในการตีความกฎหมาย อำนาจอธิปไตยของรัฐนี้ หากมีการแบ่งออกเป็นสัดส่วน ซึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสักส่วนใดก็เป็นเจ้าของในส่วนนั้น รูปรัฐบาล

<sup>1</sup> หลวงนฤจิบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 13.

<sup>2</sup> จรุง สุภาพ, การเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 8.

รัฐบาลจะเป็นรัฐบาลรวม ( federal ) หรือรัฐบาลคู่ ( dual government )  
 แต่ถ้าหากไม่มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยนั้น รัฐบาลกลางมีอำนาจในคนเดียว รูปรัฐบาล  
 จะเป็นรัฐบาลเดี่ยว ( unitary )<sup>3</sup>

จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะแบ่งแยกมิได้นี้เอง ทำให้รัฐบาลไม่ว่า  
 จะเป็นรูปรัฐบาลรวม รัฐบาลคู่หรือรัฐบาลเดี่ยว ต้องบริหารประเทศด้วยความเป็นอันหนึ่ง  
 อันเดียวกัน ถึงแม้ว่ารูปการปกครองของรัฐ จะเป็นรูปการปกครองแบบรวมอำนาจ  
 บริหารไว้กับรัฐบาลกลาง ( centralization ) การปกครองแบบการแบ่งอำนาจ  
 ไปยังส่วนภูมิภาค ( deconcentration ) ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการ  
 บริหารราชการ คัดสินปัญหาบางอย่าง แต่อำนาจบางส่วนยังคงอยู่กับรัฐบาล หรือการ  
 กระจายอำนาจ ( decentralization ) ให้กับท้องถิ่น เพื่อจะได้มีอำนาจอิสระใน  
 การปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเข้าควบคุมน้อยที่สุดก็ตาม

ประเทศที่ได้มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว เป็นคັນว่า  
 ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้รัฐบาลกลางมักไม่  
 หน่วงอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยจะพยายามกระจายอำนาจออกไปยังส่วนท้องถิ่น  
 ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นพื้นฐาน  
 ในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในทางตรงกันข้าม ประเทศ  
 ที่กำลังพัฒนาและค่อยพัฒนา ยังไม่ไว้วางใจประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินกิจการ  
 โดยอิสระได้ จึงมักรวมอำนาจอยู่แค่ส่วนกลาง โดยให้อำนาจแก่ท้องถิ่นน้อยมาก  
 ส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะเข้าควบคุมและดำเนินการเสียเอง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น  
 ขาดความกระตือรือร้นที่จะให้ใครมาในสิ่งที่ตนต้องการ

#### ความหมายและหลักการปกครองท้องถิ่น

การใช้อำนาจปกครองของประเทศต่าง ๆ มักมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ  
 ยุคแรก ๆ มักจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ เพราะเหตุว่า

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.



เมื่อแรกตั้งชาตินั้นความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครอง เพื่อสร้าง ความมั่นคงให้แก่ชาติ ประกอบทั้งอาณาเขตและพลเมืองของประเทศยังไม่กว้างขวาง และมีจำนวนไม่มากนัก จึงยอมเป็นการสะดวกและเหมาะสมที่จะรวมอำนาจปกครอง ไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศแต่เพียงแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อเอกราชของชาติและประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการ

เมื่อบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น และได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองมีกม มากขึ้นเป็นเงาตามตัว ถ้าพึ่งรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและ อำนวยประโยชน์ให้แก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยว กับการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการแบ่งเข าภาระอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ไปปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ในแต่ละท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามกำลังความรู้ความสามารถของประชาชน และตามฐานะ ทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

บางประเทศได้ใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) ควบคู่ ไปกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) กล่าวคือ ประเทศที่ กำลังพัฒนาหรือประเทศกึ่งพัฒนา ความเจริญของพลเมืองและท้องถิ่นยังอยู่ในระดับที่ไม่ อาจรับผิดชอบกับภารกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจให้เกิดผลดีได้อย่างสมบูรณ์แบบ ครั้นรัฐบาลจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เกิดผลดีและไม่ เป็นการทั่วถึง ฉะนั้น รัฐบาลจึงใช้วิธีตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำอยู่ใน ภูมิภาคต่าง ๆ พร้อมทั้งแบ่งส่วนอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับไป ปฏิบัติจัดทำเพื่อบริหารแก่ประชาชนให้ทั่วถึง

ฉะนั้น ในบทนี้จะขอนำข้อเขียนของบุคคลต่าง ๆ ที่กล่าวถึงความหมายของ การปกครองท้องถิ่นไว้มาศึกษาแล้วสรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเข้าใจถูกต้องงครกกัน

นิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวาง คือ นิยามของท่านศาสตราจารย์ William A. Robson ประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติซึ่งยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด ได้ให้คำนิยามไว้ซึ่งสรุปความได้ว่า "การปกครองท้องถิ่น" คือ องค์การซึ่งมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของคนในชุมชนหนึ่งซึ่งไม่เป็นอธิปไตย (Territorial, Non-Sovereign Community) <sup>4</sup>

Chambers's Encyclopaedia ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government) กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแก่ละท้องถิ่น โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง" <sup>5</sup>

John J. Clarke ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่หรือในเขตหนึ่งเขตใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง <sup>6</sup>

Harris G. Montagu ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการ

<sup>4</sup> William A. Robson, "Local Government" in Encyclopaedia of Social Science Volum X (New York : The Macmillan Company, 1954), p.574.

<sup>5</sup> Chambers's Encyclopaedia Volume 8 (London : Pergamon Press LTD., 1967), p.630.

<sup>6</sup> John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom, Sir Tsacec (Pitman K. Sons Ltd., London 1975), p.1.



เลือกตั้ง สำหรับผู้ที่มิหน้าที่ปกครองโดยอิสระ ใ้รับอำนาจอิสระและความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะไร้ไ้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและ ส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าไ้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป<sup>7</sup>

Daniel Wit ไ้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าเกิดขึ้นจากการ กระจายอำนาจของรัฐบาลมาสู่ประชาชนตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นไ้ปกครองตนเอง เพราะเหตุว่างานที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนนั้น ประชาชนย่อมรู้ดีกว่าที่จะ สั่งการจากรัฐบาลกลางแก่ทางเคียว งานจึงจะแยกออกมา กล่าวคือ งานไหนอันจะ ส่งเสริมความผาสุก และความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วก็ให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง และมีความสามารถในการ ปฏิบัติงานไ้ดีกว่า<sup>8</sup>

Emil Sady ไ้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย การปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติหรือรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจที่จะจัดบริหารกิจการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการ ไร้แรงงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้อาจไ้รับ เลือกตั้งหรือจัดตั้งขึ้นมาโดยท้องถิ่นเองก็ไ้<sup>9</sup>

<sup>7</sup> ชูวงศ์ นายบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," หน้า 23.

<sup>8</sup> Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha 1976), P. 3-8.

<sup>9</sup> วีระ เสาโกมุท, "ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชุมชนกับการปกครอง ท้องถิ่น," บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ แห่ง ประเทศไทย, 2509), หน้า 170.

วิญญู อังคนารักษ์ อภิศลัทธิกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์อันยาวนานในคานาวิชาการและปฏิบัติการในคานาการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจักให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร<sup>10</sup> อำนาจการบริหารและการปกครอง ด้วยการจักตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นในแต่ละท้องถิ่นเพื่อจักบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาการจักบริการให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้มากขึ้น

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองประเทศในลักษณะที่รวมเอาการบริหารทุกอย่างของรัฐมาไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงเพียงแห่งเดียว หรือที่เรียกกันว่า "การรวมอำนาจ" (centralization) นั้น ตามความเป็นจริงแล้วหาใช่เพียงการรวมอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวไม่ สิ่งที่ตามมาก็คือการรวมเอาความเจริญต่าง ๆ มาไว้แต่เฉพาะในส่วนกลาง ด้วยลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดช่องว่างระหว่างชนบทกับเมืองหลวงเกิดความแตกต่างกันขึ้นในคานาค่าง ๆ ความมาอีกมากมาย

ผลของความแตกต่างทำให้ประชาชนผู้มีภูมิอำนาจแห่งไกลและแร้นแค้น หอดิ่งถิ่นฐานของตนเอง มุ่งหน้าเข้ามาสู่เมืองหลวง และในที่สุดความเจริญก็จะมารวม

<sup>10</sup> วิญญู อังคนารักษ์, "แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น"



ประยัต หงษ์ทองคำ ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง" <sup>11</sup>

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีไว้เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นใดโดยสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐ คือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลดออกจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นอาจสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศโดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานอย่างมีอิสระตามสมควรภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจจะแยกให้เห็นลักษณะต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

11

ประยัต หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : 2519), หน้า 40.

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง (Territorial Community) ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศรองจากการปกครองส่วนภูมิภาคหรือมลรัฐและรัฐบาลกลาง

(2) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะต้องมีการจัดตั้งองค์การ (Public Organization) ขึ้น เพื่อปฏิบัติการระบกิจตามที่รัฐมอบอำนาจมาให้ทำตามความจำเป็นขององค์การที่จำเป็นสำหรับการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มักจะแบ่งเป็น 2 ฝ่าย เช่น เทศบาล มีสภาเทศบาลเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะเทศมนตรีเป็นองค์การฝ่ายบริหาร บางรูปอาจจะมีเพียงองค์การเดียว เช่น สุขาภิบาล มีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและบริหารไปในตัว เป็นคน และองค์การดังกล่าวจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juridistic person) เพื่อจะได้มีอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น มีทรัพย์สินของตนเอง มีงบประมาณตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

(3) การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์การได้มาด้วยวิธีการเลือกทำตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นก็มีหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ก็ก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการของท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่เป็นการบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนเห็นชอบแล้ว ยังเกิดผลดีในแง่ที่เจ้าหน้าที่บริหารงานสอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้



การควบคุมของประชาชนแท้จริงมิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จะทำทั้งหมดหรือใช้วิธีการ "แต่งตั้ง" บางบางส่วน ย่อมพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพของท้องถิ่นและของประเทศ เช่น อังกฤษ สภาเคาน์ตี (County Council) มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ (Councillor) มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกวิสามัญหรือสมาชิกพิเศษ (Alderman) ซึ่งสมาชิกสามัญเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งจากผู้อาวุโสของท้องถิ่นและมีคุณสมบัติของผู้จะเป็นสมาชิกสามัญได้<sup>12</sup> การใช้วิธีแต่งตั้งทั้งพิจารณาว่าควรจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ถ้าให้ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติงานท้องถิ่น เช่น กรณีสุขาภิบาลของไทยมีข้าราชการส่วนอำเภอเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง บางส่วนบุคคลเหล่านั้นจะถูกบังคับบัญชาจากส่วนกลางและจะทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระไม่เป็นการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ

(4) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเฉพาะตัว (Autonomy) ในการวินิจฉัยและดำเนินการกิจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าวัดการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมตรัฐ<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ดู วิทยา ภาศิริอุตกิจ, แนวคำบรรยายการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 138.

<sup>13</sup> Denial Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusaphs Press, 1961) p. 1.

ปัญหาในการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า "ความเป็นอิสระ" นั้นควรอยู่ภายในขอบเขต  
 มากน้อยเพียงใด William A. Robson กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี  
 สิทธิตามกฎหมาย ( Legal Right ) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้ จึงจะถือ  
 ใ้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น<sup>14</sup> สิทธิตามกฎหมายที่ว่าสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อ  
 บังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้  
 เช่น เทศบาออกเทศบัญญัติ เป็นต้น

ประการที่สอง นับว่าเป็นหัวใจสำคัญ คือ องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิใน  
 การกำหนดงบประมาณของตนเองในการที่จะดำเนินการของท้องถิ่นนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะตรงกับหลักการ  
 กระจายอำนาจนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจาย  
 อำนาจ ( decentralization ) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น  
 ไปดำเนินการปกครองและจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน  
 และแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตัวเองโดยท้องถิ่น หรือเรียกว่าเป็นการปกครอง  
 ตนเองโดยท้องถิ่น ( Local Self-Government )

การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว - จึงเป็น  
 สัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจึง  
 ถือว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อจกให้มิขึ้น เพราะถือว่าเป็นหน่วยปกครอง  
 พื้นฐานเบื้องต้นที่สำคัญ ถ้าการปกครองท้องถิ่นมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าเพียงใด  
 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีความมั่นคงมากขึ้นเพียงนั้น



### ลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่น

ลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่น หมายถึง การเมืองของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมุ่งที่จะเข้าทำเนิรกิจการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ลักษณะการเมืองในท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันกับการเมืองในระดับชาติ การเมืองในความหมายดังกล่าวนี้ หมายถึง การปฏิบัติหรือข้อปฏิบัติในการที่จะจักกิจการเกี่ยวกับนโยบายนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้<sup>15</sup> บางคนเรียกว่าการเมืองท้องถิ่นให้เข้าใจง่าย ๆ เสียใหม่ว่าเป็น "การบ้าน" ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้<sup>16</sup> เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองในระดับท้องถิ่นและการเมืองในระดับชาติเป็นสำคัญ

ลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่น เป็นสิ่งที่มีความหมายกว้างขวางมาก และเป็นเรื่องที่มีลักษณะขอบเขตมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการที่จะทราบว่าลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่นเป็นอย่างไร จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้ลึกซึ้ง ซึ่งอาจแยกประเด็นในการศึกษาออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก ความศรัทธาในการบริหารงานสุชาภิบาลของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ความศรัทธาของประชาชนเป็นองค์ประกอบ (element) ที่สำคัญต่อการบริหารและการปกครองในทุกระดับไม่ว่าจะในองค์กรชุมชนท้องถิ่น หรือในระดับชาติ ความศรัทธานี้บ่งบอกและชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ยอมรับการบริหาร และการปกครอง นอกจากนั้นยังแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) ของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง เป็นความรู้สึกว่าตนเองเข้าใจและสามารถมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง การที่บุคคลจะมีความสำนึกในความสำคัญทางการเมืองสูงเพียงใดนั้นแสดงถึงความรู้สึกต่อระบบการเมืองว่าเราจะได้ประโยชน์จากการเมืองการ

15

ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "หลักพรรคการเมือง", รวมบทความกรมการปกครอง เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 114.

16

ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น," หน้า 36.

การปกครองมาจน้อยเพียงใด สามารถอาศัยการเมืองการปกครองเป็นสิ่งช่วยปรับปรุง  
ความเป็นอยู่ได้ก็ขึ้นเพียงใดตลอดจนรู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่จักเตรียม  
ไว้ ซึ่งพร้อมที่จะทำตามความต้องการของพลเมือง เช่นตัวเขาเพียงใด <sup>17</sup>

จากลักษณะดังกล่าว ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นและมีความศรัทธาต่อ  
การบริหารงานของรัฐบาล เขาก็จะเกิดความรู้สึกประสิทธิภาพทางการเมือง ซึ่งส่ง  
อิทธิพลให้เขาเหล่านั้นก้าวเข้ามารับผิดชอบ และช่วยกันเสริมสร้างการบริหารงานท้องถิ่น  
ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง สภาวะการมีดำรงอยู่ของพรรคการเมืองภายในท้องถิ่น ถึงแม้ว่า  
การปกครองท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ถ้าได้จัดขึ้นในระบบพรรคการเมือง  
แล้ว จะทำให้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นกระทำได้อย่าง  
กว้างขวาง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์การสำคัญที่ประชาชนจะได้ร่วมกำหนด  
นโยบายเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคร่วมกันพิจารณาตัดสินปัญหา  
ตลอดจนการอภิปรายทางการเมือง และรวมทั้งการควบคุมต่าง ๆ ซึ่งถ้าการปกครองท้องถิ่น  
ได้ส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ได้ให้ความสนใจกับการปกครอง  
ท้องถิ่นในแง่ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี

แม้ว่าการมีพรรคการเมืองภายในท้องถิ่น จะก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อประชาชน  
กล่าวคือจะกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึก และเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น แต่  
ก็อาจจะก่อให้เกิดผลในเชิงลบด้วย กล่าวคือ อาจจะทำให้การต่อสู้ทางการเมืองเต็มไปด้วย  
ความรุนแรง และที่สำคัญเมื่อพรรคการเมืองเข้ามาบริหารกิจการภายในท้องถิ่น อาจทำให้  
คำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรคการเมืองในระดับชาติมากเกินไป จนละเลยผลประโยชน์ของ  
การเมืองในระดับท้องถิ่นได้

ประเด็นที่สาม นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ความสำเร็จของการ  
นำประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากจะเกิดมาจากการที่ทาง  
รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ที่จะประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมา  
ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่มากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของแต่ละแห่งไป

<sup>17</sup> พรศักดิ์ มุ่งแก้ว, ข่าวสารการเมืองของคนไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา  
การพิมพ์, 2528), หน้า 96.



ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเองว่าจะชักชวนโฆษณาเสียงและกระตุ้นเตือนให้ประชาชนสนใจในทางการเมืองและมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. นิสัยทางการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งมีการปฏิบัติตนเป็นอย่างไร การหาเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคลหรือเป็นทีมและวิธีการหาเสียงเป็นอย่างไร มีการหุ่มเทการหาเสียงมากน้อยเพียงใด
2. นิสัยทางการเมืองในระหว่างที่ผู้รับการเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น หมายถึง การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติตนอย่างไรทั้งในด้านการติดต่อกับประชาชนและในการประชุมของสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารงานท้องถิ่น ต้องพยายามนำข่าวสารของเทศบาลหรือท้องถิ่นให้ประชาชนได้ทราบอยู่เสมอ รวมทั้งพยายามสนองความต้องการและจิตใจความทุกข์ร้อนของประชาชนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รับการเลือกตั้งคราวต่อไป และในการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งสมาชิกสภาจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดและวางแผนนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้การเมืองในท้องถิ่นอาจจะเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมมีจำนวนหลายคนและหลายฝ่าย ซึ่งย่อมมีการถกเถียงโต้แย้ง ตลอดจนการรวมพวกของบุคคลที่มีความเห็นคล้าย ๆ กันก่อให้เกิดเป็นฝักเป็นฝ่ายขึ้น แต่ละฝ่ายพยายามให้ความคิดของฝ่ายตนบรรลุผลและพยายามหาวิธีที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อจำต้องมีการตัดสินใจช่วยการลงคะแนนเสียง การหาพรรคพวกหรือใช้วิธีการต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเป็นการใช้การเมืองในท้องถิ่นในเทศบาลที่มีการใช้พรรคการเมือง เมื่อจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ ๆ พรรคการเมืองก็จะพยายามวิ่งกำลังสมาชิกของฝ่ายตนพยายามหาเสียงจากสมาชิกพรรคอื่นมาสมทบ ตลอดจนการกวักชวนบรรดาสมาชิกของตน ให้ลงคะแนนเสียงความที่พรรคประสงค์ พรรคการเมืองจำต้องตั้งบุคคลสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้คุมคะแนนเสียง (whip) ของฝ่ายตน และส่วนมากนั้นสำหรับประเด็นหรือปัญหาสำคัญ ๆ ที่สภาเทศบาลจะต้องลงมติตัดสินใจ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีการประชุมตกลงกันก่อนล่วงหน้าแล้วจะลงคะแนนเสียงอย่างไร แล้วจึงเข้าประชุมสภาท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีได้มีพรรคการเมืองนั้น การประชุมสภาท้องถิ่นอาจจะเป็นไปในรูปการถ้อยทีถ้อยอาศัยในลักษณะของการรวมขอม หรืออาจจะ

จะอยู่ในรูป "ระบบพรรคพวก" ซึ่งถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญยิ่ง เพราะอาจจะเป็นบ่อเกิดแห่งพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้การจกพรรคพวกดังกล่าวจะต้องอยู่ในกรอบแห่งวินัยและระเบียบของอุดมคติในทางประชาธิปไตย<sup>18</sup>

ประเด็นสุดท้าย การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group formation) เป็นกระบวนการการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การที่ประชาชนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นในลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มและกลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจต่อรอง (bargaining power) ทางการเมือง ถ้ามีกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น การถ่วงดุลแห่งอำนาจทางการเมืองก็ย่อมเกิดขึ้น นับเป็นผลดีแก่ประชาชนที่จะได้เข้าร่วมรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของกลุ่ม แสวงประโยชน์ของชาติในส่วนรวมได้

อย่างไรก็ดี ในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าในชุมชนต่าง ๆ ย่อมจะมีผู้มีผลประโยชน์หรือแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันอยู่มาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มประโยชน์ขึ้น เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน หรืออาจร้องเรียนฝ่ายปกครองให้ดำเนินการบางอย่างได้

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวอย่างมาก กล่าวคือ ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นประชาชนยังไม่สามารถเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurship) เฉพาะท้องถิ่นชนบท อาจจะมีอยู่บ้างเฉพาะเขตเมือง (urban) บางแห่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจหรือฐานะส่วนบุคคลของประชาชนยังไม่สามารถมีผลประโยชน์ของตนเองที่พอที่จะกระตือรือร้น ขวนขวายจนกระทั่งเกิดเป็นกลุ่มก้อนขึ้นมาได้นั่นเอง ถึงขั้นกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศก็พัฒนาจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์จำลองหรือกลุ่มผลประโยชน์แค้ในนามเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญและการจะเพิ่มพูนความสำคัญมากยิ่งขึ้น ถ้าหากได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ประชาชนข้างมากจัดตั้ง หรือ

18

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารการวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น," (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 39.



หรือรวมกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ก็จะทำให้การเมืองของประเทศนั้น ๆ และหรือการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ประชาชนจะได้สนใจและมีส่วนเข้าร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น <sup>19</sup>

### การปกครองท้องถิ่นในฐานะระบบการเมือง

การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของของชีวิตมนุษย์ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ทุกรูปทุกนามไม่ว่ามนุษย์นั้นจะอยู่ในแห่งหนตำบลใด ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากอิทธิพล อำนาจ หรือแรงกระทบกระเทือนของการเมืองได้ไม่ว่ามนุษย์จะเข้าใจในลักษณะหรือกระบวนการในทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม พฤติกรรมของมนุษย์ย่อมเกี่ยวพันหรือผูกพันกับการเมืองอย่างเลี่ยง



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 18-19.

ไม่ไ้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง ทั้งที่นักปราชญ์แต่โบราณได้ให้ข้อสังเกตไว้ ความหมายของการเมืองจึงเป็นสิ่งที่พึงรู้เพื่อว่ามนุษย์จะเข้าใจ และสามารถมีส่วนทางกรเมืองได้อย่างเต็มที่ รัฐหรือสังคมที่สมาชิกสามารถมีบทบาทอย่างแท้จริงเท่านั้น จึงจะเป็นรัฐหรือสังคมที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยเสรีภาพ ความเจริญ นานับการอันเป็นประโยชน์ต่อมนุษย์นั้นเอง .<sup>20</sup>

การเมืองนั้นเปรียบเสมือนหนึ่งความพยายามปรับตัวของมนุษย์ที่จะดำรงชีวิตร่วมกันในลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นอิสระต่อกันซึ่ง ก็อาจจะหมายความว่าสังคมมนุษย์ทุกแบบควรมีแบบทางการเมืองบางอย่างของตนเอง และมีความแน่นอนด้วย

Robert A. Dahl ได้ให้คำจำกัดความว่า ระบบการเมือง คือ แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่คงอยู่ซึ่ง เกี่ยวข้องกับอำนาจ กฎเกณฑ์ และความมีอำนาจเป็นประการสำคัญ<sup>21</sup> และในชีวิตประจำวันของเรานั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการเมืองไม่รวมเฉพาะการเมืองที่เป็นทางการเท่านั้น แต่จะรวมถึงแบบของความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้ระบบการเมืองจึงต้องรวมทั้งองค์การที่แน่นอน เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และพฤติกรรมที่ควบคุมการตัดสินใจของรัฐบาล ฉะนั้น พฤติกรรมทางการเมืองจึงหมายถึงพฤติกรรมซึ่งมีอิทธิพลหรือตั้งใจให้มีอิทธิพลต่อผลผลิตการตัดสินใจของรัฐบาล

ในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นส่วนนำ (input) เข้าสู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งหากระบบมีปัจจัยส่วนนี้ที่คอยคุณภาพก็จะมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบไปด้วย อีกประการหนึ่ง ความเฉื่อยชาในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง (self government) และเป็นการทำลายหลักการของการจัดตั้งสุขาภิบาลโดยสิ้นเชิง

<sup>20</sup> จรุง สุภาพ, การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 1.

<sup>21</sup> Lester W. Milbrath and M.L.Goel, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics. 2d ed. (Chicago : Rand McNally College Publishing Co., 1971), p.1.



ด้วยเหตุนี้ ในบทนี้จะพิจารณาถึงสภาพการณ์การเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเรียกร้องโดยตรง และการเข้ามีส่วนร่วมโดยวิธีการอื่น ๆ รวมตลอดถึงการสนับสนุนของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้จะพิจารณาถึงแนวทางที่นำจะทำให้การมีส่วนร่วมและการสนับสนุนในการปกครองของตนเองให้มีความ "เข้มข้น" ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สุชาติภักดี ในฐานะที่เป็นระบบการเมืองของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

22

ปัจจุบันมีผู้ให้ความหมาย "การเมือง" (politics) แยกต่างกันอย่างออกไป 2 แนวทางคือ แนวทางแรก เห็นว่า การเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และมีขอบเขตจำกัด แนวทางนี้จัดว่าเป็นการมองการเมืองในมุมมอง และมักจะเชื่อมโยงกิจกรรมที่เรียกว่าการเมืองกับสถาบันทางการเมือง เช่น กลุ่มอิทธิพล พรรคการเมือง รัฐบาล คณะรัฐบาล ระบบราชการ คณะทหาร การเลือกตั้ง ขบวนการปฏิวัติ เป็นต้น ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นการเมืองจึง เน้นที่แหล่งที่มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้น

สำหรับแนวทางที่สองนั้น ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าการเมืองเป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตจำกัด และมีลักษณะเฉพาะ แต่เห็นว่าการเมืองเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั่วไป และมีอยู่อย่างกว้างขวาง แนวทางนี้เห็นว่าการเมืองปฏิสัมพันธ์ (interaction) ทางสังคม ดังนั้นจึงมีขอบเขตที่กว้างไกล นอกจากการเมืองจะมีอยู่ในสถาบันทางการเมืองแล้ว ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมภายในครอบครัว ชุมชนขนาดเล็ก สโมสร โรงงาน เหล่านี้ก็มีลักษณะที่เรียกว่า กิจกรรมทางการเมืองได้ ดังนั้นแนวทางนี้จึง เน้นไปในกระบวนการ (process) ของกิจกรรม

ในที่นี้ จะพิจารณาขอบข่ายของการเมืองในความหมายกว้าง กล่าวคือ การเมืองย่อมมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มนุษย์มารวมกันอยู่ เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งเราอาจจะกล่าวเป็นหลักเบื้องต้นได้ ที่ใดมีการปกครองที่นั่นย่อมมีการเมือง<sup>23</sup> แต่การที่จะมีขนาด

<sup>22</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมืองแบบทางการกับการเมืองแบบธรรมชาติ," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 10 ฉบับที่ 1-2 (มกราคม-สิงหาคม, 2527), หน้า 5-6.

<sup>23</sup> คำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2508), หน้า 120-174.

มากขึ้นเพียงใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองในแต่ละแห่ง และการเมืองในแต่ละแห่งนี้ ก็มีใช้จะแยกกันดำรงอยู่เป็นเอกเทศ แต่การเมืองไม่ว่าจะมีขนาดเล็กขนาดใหญ่' ต่างก็มีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

รูปแบบการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งแยกย่อย ( sub-system ) ไปจากการเมืองระบบใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกันกับชีวิตการเมืองภายในท้องถิ่นมากกว่าการเมืองในระดับชาติ อย่างไรก็ตามกระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่นมิใช่จะจำกัดอยู่แต่กิจกรรมการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น <sup>24</sup> ทั้งนี้เพราะกระบวนการทางการเมืองเกิดขึ้นภายในท้องถิ่น จะเป็นตัวนำที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นใกล้ตัวของเขาเองเสียก่อน และปัจจัยดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเป็นกลไกในการสนับสนุนรูปแบบการปกครอง ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมและประโยชน์สุขของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองนั้น

#### ระบบการเมือง ( Political System )

โดยที่การศึกษาถึงความรู้สึกไว้วางใจในทางการเมืองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้แยกประเด็นการศึกษาออกเป็น ความรู้สึกไว้วางใจทางการเมืองคือส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ดังนั้นจะขออธิบายโดยสังเขปถึงระบบการเมืองเสียก่อน

#### ส่วนประกอบของระบบการเมือง

เควิก อีสตัน <sup>25</sup> แบ่งองค์ประกอบของระบบการเมืองออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

<sup>24</sup> สันติ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 1-5.

<sup>25</sup> Alex Inkeles, "Social Change and Social Character : The

Pole of Parental Mediation," Journal of Social Issues, Vol,11, (1955).



1. ผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง (political authority) ได้แก่ รัฐบาล นักการเมือง ระบบราชการ สถาบันต่าง ๆ ทางการปกครอง เช่น สถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ
2. ระบอบการปกครอง (political regime) คือ ระบอบการเมืองการปกครองรูปต่าง ๆ เช่น ประชาธิปไตย เผด็จการ การปกครองโดยทหาร
3. ประชาคมการเมือง (political community) คือ กลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกันมีความรู้สึกภักดีต่อหน่วยการเมืองหน่วยเดียวกัน เช่น รู้สึกว่าเป็นคนไทยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ ศาสนาแตกต่างกันหรือไม่ก็ตาม

สุขาภิบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเองของประชาชน แม้ว่าสุขาภิบาลจะเป็นเพียงหน่วยหนึ่งในการปกครองของรัฐ แต่โดยหลักการของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองที่มีการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) เหมือนรัฐ ๆ หนึ่ง หากแต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เสียหมดทุกอย่าง เพราะอำนาจอธิปไตย เช่นนั้นเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ นั่นคือ สุขาภิบาลเปรียบได้เหมือนรัฐย่อยในรัฐใหญ่ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐใหญ่นั้นโดยสิ้นเชิง ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า

#### สุขาภิบาลในฐานะระบบการเมือง

ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น มองในเชิงการเมือง สุขาภิบาลมีกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับการเมืองของรัฐหรือของประเทศ กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของสุขาภิบาลจะเป็นเหมือนระบบการเมือง (political system) ระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า "กระบวนการแปลงผัน" (conversion process) อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ มีปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการแปลงผัน (input) ซึ่งได้แก่การเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนในเขตสุขาภิบาล อันได้แก่การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมฟังการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล การเรียกร้องผลประโยชน์อย่างเปิดเผยต่อองค์การบริหารสุขาภิบาล การสนับสนุนสุขาภิบาลด้วยการเสียภาษี ปฏิบัติตามข้อบังคับสุขาภิบาลและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มีผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระบวนการแปลงผัน อันได้แก่ ข้อบังคับสุขาภิบาล โครงการ และการตัดสินใจ

ในกันต้ง ๆ ของสุชาภิบาล ผลิตผลคังกล่าวจะมีผลกระทบค่อประชาชนในเขตสุชาภิบาล นั้นอีก ( feed-back ) เป็นคังนี้เรื่อยไป กระทบการคังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายในลิ่ง แวกลอมที่แตกค่างกัน อันค้แก่ ลิ่งแวกลอมค่านภูมิศาสตร์ ประชากร ความมั่งคั่งทาง เศรษฐกิจ บรรยากาศทางการเมืองและนโยบายการปกครองของประเทศ เป็นต้น (ไปรคณรูป)

สภาพแวกลอมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



- |             |                                |                               |   |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|---|
| ความต้องการ | -สินค้าและ<br>บริการ           | -โครงสร้างของ สุชาภิบาล       | -ผลิตผลค่านการจักษรรทพพยากร                     |
|             | -การกำหนด<br>กฎเกณฑ์           | -ระบบการเลือกคังและ<br>บริการ | -ผลิตผลค่านการออกกฎหมาย<br>ข้อบังคัม            |
|             | -การมีส่วนร่วม<br>ในสัญญลักษณ์ | -โครงสร้างกลุ่มผล<br>ประโยชน์ | -ผลิตผลค่านบริการ โอกาส<br>ผลิตผลค่านสัญญลักษณ์ |
| การสนับสนุน | -ทางวิคต<br>- การเคารพกฎเกณฑ์  | -โครงสร้างอำนาจ<br>ฯลฯ        |   |
|             | - เข้าไปมีส่วนร่วม             |                               |   |
|             | - เคารพอำนาจ สัญญลักษณ์        |                               |   |

ที่มา : David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall,1959), p.112.



### การมีส่วนร่วมทางการเมือง ( Political participation )

การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีความจำเป็นสำหรับการเมืองเกือบทุกระบบ ทั้งนี้เพราะรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการเสนอความต้องการ ( demand ) และการสนับสนุน ( support ) เป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งการดำรงอยู่ของระบบการเมือง ถ้าระบบการเมืองโคปราศจากสิ่งกีดขวางนี้แล้ว ระบบการเมืองก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในประเทศประชาธิปไตยนั้น สิทธิและเสรีภาพแห่งการปกครองของตนเองจะต้องควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมือง พลเมืองมีพันธะกรณี่ต้องช่วยเหลือรัฐบาลในการเสียภาษีอากร หน้าที่ของพลเมืองที่ต้องเชื่อฟังกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และประการสำคัญที่สุดอันหนึ่ง คือการใช้ดุลยพินิจอย่างชาญฉลาดในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในการตัดสินใจว่าจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ใด และพลเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องคอยสับคัมพั้งข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำนุบำรุง ส่งเสริมท้องที่ของตน และประเทศชาติในยามสงบ ต้องบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ในการเข้าปฏิบัติกรต่าง ๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นและประเทศชาติ<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ชัยวัฒน์ วัชรจร, "ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 72.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองรูปแบบสหภาพสันนิษฐานว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะทราบและเข้าใจถึงพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ว่ามีลักษณะอย่างไร และระดับของการมีส่วนร่วมนั้นเป็นอย่างไรบ้าง ประการต่อมา ต้องการที่จะทราบถึงความโน้มเอียงทางการเมือง ( Political Orientation ) ของประชาชนว่าเป็นไปในลักษณะใด มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมที่แสดงออกหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะเข้าใจและสามารถอธิบายถึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประการสุดท้าย ต้องการที่จะทราบว่าปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมมีบทบาทต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสหภาพทั้งสองรูปแบบโดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ความคิด ( concept ) ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยจึงเป็นไปดังนี้คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ( Political participation )
2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ( Sense of Political efficacy )
3. แนวความคิดเกี่ยวกับความไว้วางใจทางการเมือง ( political trust )
4. แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม

เนื้อหาสาระของแนวความคิดต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยดังกล่าวมีดังนี้คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
  - ก. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองแยกออกเป็น 3 ประการคือ
    - ก. ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
    - ข. รูปแบบและกิจกรรมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง



ในส่วนที่จะกล่าวต่อไป จะเน้นถึงความหมาย ขอบเขต รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองและของบุคคล

### ความหมายของการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้าร่วมส่วนร่วม ( participation ) หมายถึง การที่บุคคลจะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมส่วนร่วมในการตัดสินใจกับสถาบันทางการเมืองและสังคม<sup>27</sup>

ดังนั้น ความหมายของ "การเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) จึงน่าจะหมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยใจสมัครของแต่ละบุคคลในทางการเมือง รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียง การเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง อีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือร่วมชุมนุมเพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น<sup>28</sup>

อย่างไรก็ดี การเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีความหมายหลายประการด้วยกันซึ่งโดยทั่วไปแล้วหมายถึง กิจกรรมของประชาชนในทุกระดับของราชการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียง แต่ในบางครั้งคำว่า "การเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมือง" สามารถใช้กับความหมายที่หมายถึงการเข้า มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองมากกว่าการเข้าไปร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ประชาชนเข้าร่วมส่วนร่วมคอยให้ความสนใจต่อการเมือง เป็นต้น เช่น ครอบครัว

<sup>27</sup> Alan Bullock and Oliver Stally Brass (eds.), The Harer Dictionary of Modern Thought (New York : Harper and Row Publisher, 1977), p. 458.

<sup>28</sup> Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis (Great Britain : Lognman, 1971), p. 145.

โรงเรียน เป็นต้น ซึ่งได้มีนักวิชาการทำการศึกษาไว้มากมาย เช่น การจัดองค์การ ลักษณะที่เป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องและได้รับความชอบธรรมเพียงใด แต่จะต้องเป็นการกระทำที่มีจุดประสงค์ 3 ประการจะขาดข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ คือ การสร้างอิทธิพล (influence) ที่มีผลต่อการเลือก (choice) และหรือการบริหารนโยบาย สาธารณะ ตลอดจนการเลือกผู้นำทางการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ<sup>29</sup>

วัตถุประสงค์ทั้งสามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่ง ไวนเนอร์ เน้นนี้เป็น คำจำกัดความที่ใช้เฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะองค์ประกอบสองประการหลังไม่ค่อยปรากฏในการปกครองแบบรวมอำนาจ (totalitarianism)

อัลมอนต์ และเพาเวลล์<sup>30</sup> (Almond and Powell) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยแยกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามรูปแบบที่เรียกว่า "มาตรฐานทั่วไป" เป็นการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยพิจารณาจากความสามารถของแต่ละบุคคล ไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางสังคมหรือกลุ่มแต่อย่างใด
2. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามรูปแบบที่เรียกว่า "มาตรฐานเฉพาะอย่าง" เป็นการคัดเลือกคนโดยคำนึงถึงสาเหตุทางสังคม ส่วนเรื่องนอกนั้นจำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มบุคคล บางประเภท

ทั้งนี้ อัลมอนต์ และเพาเวลล์ ได้สรุปว่าความจริงการดึงเอาบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในสังคมแบบดั้งเดิม แบบจารีต ประเพณี แบบกำลังพัฒนา หรือแม้แต่แบบที่ได้พัฒนาแล้วก็ตาม แนวทางในการดึงตัวบุคคล เข้าสู่การเมืองเป็นส่วนผสมของทั้ง 2 แบบอยู่นั่นเอง เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมทาง

<sup>29</sup> Ibid., p. 164.

<sup>30</sup> Almond and Bingham G. Powell, Comparative Political : A Development Approach, 48.



ทางการเมืองของบุคคลต่าง ๆ นั้น ล้วนแต่อยู่บนรากฐานของความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ การเรียนรู้ทางการเมือง ตลอดจนประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับในขณะที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

การเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามีส่วนร่วม แสดงออกถึงความต้องการอย่างเสรี ซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแต่เพียงการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อกำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแต่เพียงลงสมัครเข้าช่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาส ตลอดจนการกระทำทุกอย่าง ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง<sup>31</sup> (decisionmaking process in politics) ความครรถงของประชาธิปไตยนั่นเอง

แซมมวล พี. ฮันติงตัน และจอร์จ โดมิงเกซ ( Samuel Huntington and George I. Dominguez ) ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า "... เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจรวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การร่วมถึงเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง..."<sup>32</sup>

<sup>31</sup> วิสุทธิ์ โพิษแทน, "ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย," รัฐศาสตร์ 3 (สิงหาคม 2519), หน้า 36.

<sup>32</sup> Samuel P. Huntington and George I. Dominguez, "Political Development," in Handbook of political Science : macro Political Theory Vol.3, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby (Reading, Mass : Addison Wesley, 1975), pp. 49.

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ <sup>33</sup>

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายผู้ปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจำแนกเป็นรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว นักวิชาการยังให้ความสนใจต่อระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยมักจะใช้รูปแบบที่แตกต่างกันกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น ฌองค้ ลินส์วู้ด<sup>34</sup> จักระดับต่าง ๆ ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

1. เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. ช่วยในการโฆษณาหาเสียง เช่น แจกใบปลิว
4. การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ คุโทรทัศน์เกี่ยวกับข่าว การเมืองตกเตียงปัญหาทางการเมือง

33

James David Barber, Citizen Politics (Chicago : Markham Publishing Company, 1972), p.3.

34

ฌองค้ ลินส์วู้ด, จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 110.



5. ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
6. ไม่ไปลงคะแนนเสียง ไม่รู้ความเป็นไปทางการเมืองเลย หรืออาจจะแบ่งเป็นระดับคราว ๆ แบบของเทมพ์เบล คือ<sup>35</sup>

1. ระดับสูง ได้แก่ การลงคะแนนเสียงและเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย
2. ระดับกลาง ได้แก่ ไปลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น
3. ระดับต่ำ ได้แก่ ไม่ลงคะแนนเสียงและไม่มีกิจกรรมอื่น ๆ เลย

ในการวิจัยครั้งนี้จะจัดระดับความสูงต่ำของกิจกรรม และจะศึกษาถึงระดับพฤติกรรม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในแบบภาพรวมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อการวิจัยได้ดังนี้คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ขอบเขตของกิจกรรมได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. การติดตามข่าวสารทางการเมือง ขอบเขตของกิจกรรมได้แก่ การอ่านข่าวสารเกี่ยวกับเมือง เศรษฐกิจ สังคมในหนังสือพิมพ์ หรือวารสารข่าวสารการเมืองต่าง ๆ การดูข่าวสารการเมือง ทางโทรทัศน์ หรือรับฟังทางวิทยุกระจายเสียงรวมทั้งการพูดคุยถกเถียง ปัญหาทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม กับเพื่อนหรือภายในครอบครัว
3. การประท้วง ขอบเขตของกิจกรรมได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนหรือชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ หรือเพื่อคัดค้านกฎหมายนโยบายที่ไม่ยุติธรรม
4. การเข้าสังกติกกลุ่มเพื่อมีบทบาทในชุมชนหรือบทบาทอื่น ๆ ขอบเขตของกิจกรรมคือ การเข้าสังกติกกลุ่ม สมาคม องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือหลาย ๆ องค์กร ที่มีเป้าหมายต่าง ๆ กัน การเข้าร่วมพัฒนาชุมชนกับบุคคลอื่น
5. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล ขอบเขต

<sup>35</sup> อังโน วาสนา พรทัศนกุล, ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520), หน้า 21.

ของกิจกรรม คือการเขียนจดหมายตักเตือน โทษทัณฑ์หรือเข้าพบด้วยตนเองต่อตัวราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของชุมชน

6. กิจกรรมหาเสียงเลือกตั้ง ขอบเขตของกิจกรรม คือ การชักชวนผู้อื่นให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การช่วยโฆษณาหาเสียง การเข้าช่วยงานหรือร่วมประชุมทางการเมืองกับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

7. การสนับสนุน ขอบเขตของกิจกรรม คือ การสมัครเข้ารับเลือกตั้ง การสนับสนุนบุคคลให้เข้าสมัครรับเลือกตั้งและการเสียภาษีอากร  
รูปและกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตั้งไว้ จะนำไปใช้การตั้งคำถามในแบบสอบถามการศึกษาวิจัยต่อไป

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง ( Sense of Political Efficacy )

แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองนี้มีนักวิชาการหลายท่านใช้คำเรียกต่าง ๆ กัน เช่น political competence, civic competence หรือ citizen efficacy เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีความหมายเกี่ยวกับทั้งสิ้น

ความหมายของ "ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง" นั้น ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น Campbell ให้คำนิยามไว้ว่าความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองหมายถึง ความรู้สึกว่าการกระทำทางการเมืองของบุคคลมีหรือสามารถมีผลกระทบบต่อกระบวนการทางการเมือง มีความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมเป็นสิ่งเป็นไปได้ โดยที่พลเมืองแต่ละสามารถมีบทบาทในการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้น<sup>36</sup> Prewitt ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองเป็นความรู้สึกของพลเมืองว่า การกระทำของตนสามารถมีผล

36

2. Campbell, G. Gurin and W.E. Miller, The Voter Decides (Evanston : Row & Peterson, 1954), p. 187.



คือเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นความเชื่อของบุคคลที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสังคมสามารถเกิดขึ้นได้โดยการกระทำของเขา และจะสามารถให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองมีพฤติกรรมตามที่ตนปรารถนาได้<sup>37</sup>

พรศักดิ์ บ่องแก้ว ใต้นิยามว่า ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง หมายถึง การที่สมาชิกของระบบการเมืองมีความรู้สึกที่สามารถอาศัยการเมืองการปกครอง เป็นสิ่งช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ รู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่จัดเตรียมไว้ซึ่งพร้อมที่จะทำตามคำแนะนำหรือความต้องการของพลเมือง<sup>38</sup> จากคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ อาจสรุปได้ว่าความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองเป็นเรื่องของความเชื่อมั่นของพลเมืองที่ว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองได้ถ้าจะทำ

อย่างไรก็ตาม ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นแตกต่างจากความรู้สึกมีพันธะทางการเมือง (civic obligation) กล่าวคือ บุคคลที่มีความรู้สึกมีพันธะทางการเมืองอาจเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองโดยไม่รู้สึกรู้ว่า การกระทำของตนมีความสำคัญหรือมีผลกระทบบ้างใด ๆ ต่อการตัดสินใจทางการเมืองได้

สิ่งที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองของบุคคลได้แก่ การศึกษา ประสบการณ์ในครอบครัวและสถานศึกษาของแต่ละบุคคล<sup>39</sup> จากการศึกษาวิจัยหลายผลงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองและการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองได้รับการยืนยันว่า บุคคลที่มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบ "ลงนามต่อสู้"

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>37</sup> Kenneth Prewitt, "Political Efficacy," International Encyclopedia of the Social Sciences 14 (1968).

<sup>38</sup> พรศักดิ์ บ่องแก้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมทางการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์ 17 (มกราคม-มีนาคม 2523) 96-97.

<sup>39</sup> Prewitt, "Political Efficacy," p. 226.

(gladiatorial activity) เช่น การช่วยพรรคในการรณรงค์หาเสียง การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง และการเขียนจดหมายสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายทางการเมือง เป็นต้น<sup>40</sup>

Milbrath พบว่า ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวก ถ้าสิ่งใดสิ่งหนึ่งเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอีกสิ่งหนึ่งด้วย<sup>41</sup> Dahl ได้พบอีกว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองและความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองจะหลอเลียงซึ่งกันและกัน และจะมีผลกระทบซึ่งกันและกันด้วย<sup>42</sup>

### 3. แนวความคิดเกี่ยวกับความไว้วางใจทางการเมือง (political trust)

Miller ให้คำนิยามเกี่ยวกับความไว้วางใจทางการเมืองไว้ว่า ความไว้วางใจทางการเมืองนั้นสามารถถือได้ว่าเป็นความโน้มเอียงพื้นฐานในเชิงความรู้สึก (affective) หรือประเมินค่า (evaluative) ทิศทางของความไว้วางใจทางการเมืองนั้นเริ่มจากความไว้วางใจสูงสุดจนกระทั่งถึงความระวางสูงสุด (political cynicism) ดังนั้น ความระวางสงสัยหรือความไม่ไว้วางใจทางการเมือง ซึ่งหมายถึงระดับความรู้สึกในทางลบ (negative effect) ต่อรัฐบาล และเป็นความเชื่อที่ว่ารัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่และสร้าง output ตามที่บุคคลนั้นคาดหวัง<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Sidney Verba and Norman H. Nie, Participation in America : Political Democracy and Social Equality (New York : Harper & Row, 1972), p. 67.

<sup>41</sup> Milbrath, Political Participation, p.59.

<sup>42</sup> Robert Dahl, Who Governs ? Democracy and Power in an American City (New Haven : Yale University Press, 1961), p.28.

<sup>43</sup> Arthur H. Miller, "Political Issue and Trust in Government, 1964-1970," American Political Science Review Vol.68 No.3 (1974):952.



ความรู้สึกไม่ไว้วางใจทางการเมืองนี้ Milbrath อธิบายว่า เป็นความรู้สึกไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลและผู้นำทางการเมือง<sup>44</sup> ส่วน Schwartz อธิบายว่า เป็นการรับรู้ (perception) ของบุคคลต่ออำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาลว่ามีกระทำการไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพฤติกรรมที่ควรจะเป็น (prescriptive standards).<sup>45</sup>

จากการศึกษาของ Easton ได้พบว่าถ้าสมาชิกของระบบการเมืองถอนตัวจากการให้ความสนับสนุน ซึ่งหมายรวมถึงความรู้สึกถอนตัวจากการไว้วางใจ (trust) จากความมั่นใจ (confident) หรือจากความรักใคร่ (พอใจ) ในด้านต่าง ๆ ของระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นประชาคมทางการเมือง ระบบการปกครอง หรืออำนาจทางการเมือง จะก่อให้เกิดความตึงเครียดแก่ระบบ ซึ่งจะมีผลต่อความไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองนั้น<sup>46</sup>

จากคำนิยามต่าง ๆ ข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ความไว้วางใจทางการเมือง หมายถึงความโน้มเอียงพื้นฐานในเชิงความรู้สึกทางการเมือง หรือการรับรู้ (perception) ที่บุคคลมีต่อระบบการเมืองทั้งส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่น กิจกรรมทางการเมือง อำนาจทางการเมืองหรือผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ในเชิงประเมินค่าว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม มีเหตุผล เป็นความรู้สึกผูกพัน (attachment) ซึ่งแสดงออกในรูปของความชอบพอและการให้ความไว้วางใจ

<sup>44</sup> Milbrath, Political Participation, p.63.

<sup>45</sup> Sandra Kenyon Schwartz, "Pattern of Cynicism : Differential Political Socialization among Adolescents," in New Direction in Political Socialization, eds. David C. Schwartz and Sandra K. Schwartz (New York : Free Press, 1975), p. 189.

<sup>46</sup> David Easton and Jack Dennis, Children in the Political System : Origin of Political Legitimacy (New York : McGraw Hill, 1969), p.48.

บุคคลที่มีความไว้วางใจทางการเมืองสูงจะเชื่อว่าการกระทำของรัฐบาลจะทำให้สภาพต่าง ๆ ดีขึ้น การเมืองไม่ใช่เรื่องสกปรกเสียทั้งหมด เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ นักการเมืองเป็นพวกเจ้าเล่ห์หลอกลวง ผู้นำของประเทศมักเป็นคนคคโกง ฉ้อราษฎ์บังหลวง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน

ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ รัศับความไว้วางใจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นการวัดประเมินโอกาสและความเข้มของ ความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคม<sup>47</sup> การที่กลุ่มซึ่งมีขนาดใหญ่พอประมาณเกิดความไม่ไว้วางใจและทำการเรียกร้อง หากระบบการเมืองมีความสามารถในการปรับตัวก็จะสามารถหลีกเลี่ยงความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ แต่ถ้าไม่สามารถปรับตัวรับสถานการณ์ดังกล่าว ความขัดแย้งและการใช้กำลังรุนแรงก็อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบ ต่อเสถียรภาพทางการเมืองได้เช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง นั้นจากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายท่านได้ข้อสรุปว่า บุคคลซึ่งประเมินค่าต่อระบบ การเมืองในทางลบ (negative) จะเข้าร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ ใน เรื่องดังกล่าวนี้ Milbrath ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า ประการแรก บุคคลซึ่งมีความ ไว้วางใจทางการเมืองต่ำและมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง จะเข้าร่วม ส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบประท้วงต่อต้านระบบ ประการที่สอง บุคคลซึ่งมีความไว วางใจทางการเมืองต่ำและมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ มักมีแนวโน้มที่จะ ถอนตัวออกจากระบบการเมือง ประการที่สาม บุคคลซึ่งมีความไว้วางใจทางการเมือง สูงและมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูงจะเข้าร่วมร่วมทางการเมืองกระตือรือร้น ประการสุดท้าย บุคคลซึ่งมีความไว้วางใจทางการเมืองสูงและมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพ ทางการเมืองต่ำ จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่สนับสนุนกิจกรรมของรัฐ<sup>48</sup>

47

Joel D. Aberback and Jack L. Walker, "Political Trust and Racial Ideology," American Political Science Review Vol.64 No.4 (1970): 1199.

48

Milbrath, Political Participation, p.69.



อย่างไรก็ตามสมมุติฐานของ Milbrath ที่ไต่ตั้งไว้ไม่เป็นข้อยุติว่าเป็นจริงเพียงใด

สหสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจทางการเมืองและความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจทางการเมือง และความ  
รู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เลสเคอร์ มิลแบรท<sup>49</sup>  
พบข้อสรุปเบื้องต้น ดังนี้

1. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองในระดับสูง ในขณะที่ความรู้สึก  
มีประสิทธิภาพทางการเมืองมีระดับสูง แนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองจะออกมาในรูป  
ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้น ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบ
  2. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองในระดับต่ำ ในขณะที่ความรู้สึก  
มีประสิทธิภาพทางการเมืองมีระดับต่ำ แนวโน้มพฤติกรรมทางการเมือง จะออกมาในรูป  
ของการถอนตัวออกจากระบบการเมือง
  3. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองในระดับต่ำ ในขณะที่ความรู้สึก  
มีประสิทธิภาพทางการเมืองมีระดับสูง แนวโน้มพฤติกรรมทางการเมือง จะเป็นไปในรูป  
ของการต่อต้านระบบการเมืองนั้น หรือบางครั้งออกมาต่อต้านระบบ
  4. หากบุคคลมีความไว้วางใจทางการเมืองในระดับสูง ในขณะที่ความรู้สึก  
มีประสิทธิภาพทางการเมืองมีระดับต่ำ แนวโน้มพฤติกรรมทางการเมือง จะออกมาในรูป  
ของการให้ความสนับสนุนระบบการเมืองอยู่นอก
4. แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง  
ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองนั้นมีหลาย  
ประการ อาทิเช่น สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม ทัศนคติ ความเชื่อ และบุคลิกภาพทาง

<sup>49</sup>  
Ibid., p.69.

การเมือง สถานภาพทางการเมืองและสภาพแวดล้อมทางสังคม<sup>50</sup> ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเลือกใช้เฉพาะปัจจัยทางสถานภาพแวดล้อมทางสังคมเป็นตัวแปรในการวิจัย ทั้งนี้เนื่องจากเป็นปัจจัยที่เป็นรูปธรรมและมองเห็นได้ชัดเจนมากที่สุด นอกจากนี้ปัจจัยทางสถานภาพแวดล้อมทางสังคมยังเป็นตัวแปรต้นของปัจจัย (ที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง) อื่น ๆ อีกด้วย เช่น ทักษะและบุคลิกภาพทางการเมือง เป็นต้น

สิ่งที่ เป็นสภาพแวดล้อมทางสังคมนั้นมีดังนี้คือ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคมของบุคคลที่อยู่อาศัย การเป็นสมาชิกองค์การ อายุของบุคคล ความแตกต่างทางเพศ ศาสนา และผิว<sup>51</sup> แต่เนื่องจากประชาชนที่มุ่งศึกษานี้ไม่มีความแตกต่างในเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะอาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลทั้งหมด ไม่มีความแตกต่างในเรื่องการนับถือศาสนา และมีสีผิวเดียวกัน สิ่งที่กำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยซึ่งมีเฉพาะความแตกต่างทางเพศ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคมของบุคคล ซึ่งได้แก่การศึกษาและรายได้ และการเป็นสมาชิกองค์การเท่านั้น

#### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล

1. สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม อาจจะมาจากการสื่อสาร การรณรงค์หาเสียง การประชุมหรือการเจรจา ซึ่งมีลแบร์ท กล่าวว่าสิ่งเร้าทางการเมืองมากขึ้นคนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และแต่ละคนมีความสามารถในการรับข่าวสารการเมืองแตกต่างกันไปนอกจากนั้นบุคคลจะเลือกสิ่งเร้าความรู้สึกเกี่ยวกับการเมืองเพื่อผลประโยชน์ต่าง ๆ กัน

2. ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ทักษะ ความเชื่อ บุคลิกภาพ ซึ่งไม่อาจวัดสิ่งเหล่านี้ได้โดยตรง จึงต้องพิจารณาจากพฤติกรรมที่สนองตอบสิ่งเร้าความรู้สึก

<sup>50</sup> Ibid., pp. 36-86.

<sup>51</sup> Ibid., pp. 90-122., McClosky, "Political Participation," p. 56.



3. สภาพทางการเมือง มีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ก. ระบอบการพิจารณา ซึ่งพบว่าสังคมที่มีระบอบการพัฒนาสูงจะมีระบอบการเข้าร่วมทางการเมืองสูง

ข. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิถีการเมือง เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งวิธีการเลือกตั้ง ความต้องการหลักแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น<sup>52</sup>

ค. สถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องการแข่งขัันระหว่างพรรคการเมือง ความขัดแย้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรค การติดต่อส่วนตัวของเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ง. ลักษณะการเลือกตั้ง คือ ความรู้สึกที่มีต่อการเลือกตั้งว่าเป็นสิ่งสำคัญ ความเข้าใจในการเลือกผู้สมัคร การโฆษณาสื่อสาร ตลอดจนเจตนาการเลือกตั้งที่ชัดเจน<sup>53</sup>

4. สภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งพบว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงจะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ<sup>54</sup> ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าว ได้แก่

ก. รายได้ พบว่าผู้มีรายได้น้อยกว่าจะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า เนื่องจากรายได้เกี่ยวข้องกับความแตกต่างในทัศนคติและสถานะเศรษฐกิจสังคมอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลมากที่สุด ระบอบการศึกษาที่สูงกว่ามักจะมีแนวโน้มที่จะสมาคมกับคนอื่น ๆ และเปิดเผยต่อสื่อมวลชน เป็นต้น<sup>55</sup>

ข. การศึกษา พบว่าผู้ที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ขาดการศึกษา เพราะระบอบการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ขาดการศึกษา เพราะระบอบการศึกษาของบุคคลมีความสัมพันธ์กับคุณสมบัติ

52

Milbrath, Political Participation, pp.43.

53

McCloskey, "Political Participation," pp.60-62.

54

ทิพาพร พิมพ์สุทธิ์, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 108.

55

Milbrath, Political Participation, pp.76,96-97.

ทางด้านบุคลิกภาพทางสังคมและจิตวิทยาของบุคคลด้วย กล่าวคือ คนที่มีการศึกษาสูงเปิด  
 แฝงต่อสื่อมวลชน มีตำแหน่งสูงและรับข่าวสารการเมืองได้มากกว่า มีความสำนึกใน  
 ประสิทธิภาพทางการเมือง มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองมีความในใจและรับผิดชอบ<sup>56</sup>

ค. อาชีพ จากการศึกษาของเจเนเสน พบว่า พวกประกอบวิชาชีพ  
 มีแนวโน้มที่จะมีความกระตือรือร้นทางการเมืองมากที่สุด รองลงมาได้แก่ นักธุรกิจ เสมียน  
 ช่างฝีมือ และกรรมกร ตามลำดับ<sup>57</sup> ตัวแปรด้านอาชีพนี้ยากกว่าการศึกษาและรายได้  
 เพราะไม่สามารถบอกความแตกต่างของประเภทอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างแน่ชัด ไม่ว่าจะ  
 พยายามแบ่งแยกประเภทก็ตาม

อย่างไรก็ตามในการศึกษาประชากรในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยนอกจากจะกำหนด  
 ให้อาชีพเป็นตัวแปรอิสระแล้ว ยังแบ่งการสุ่มตัวอย่างออกตามประเภทของอาชีพด้วย  
 โดยพยายามแบ่งประเภทอาชีพสำคัญ ๆ ออกเป็น ประเภท ๆ เพื่อใช้เป็นหลักในการ  
 กระจายการสุ่มตัวอย่างประชากร

ง. อายุ เวอร์บาและไนย์ พบว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะ  
 เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามอายุจนกระทั่งถึงจุดสูงสุดในวัยกลางคน ต่อจากนั้นจะค่อย ๆ  
 ลดลงตามอายุมีมากขึ้น<sup>58</sup> และยังพบด้วยว่า อายุมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วม  
 ทางการเมืองทุกรูปแบบอย่างเสมอภาค โดยมีปัจจัยแทรก 3 ประการ คือ ความเป็น  
 อันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน การที่มีเวลาว่างสำหรับการเมือง และความสมบูรณ์ของสุขภาพ<sup>59</sup>

<sup>56</sup> McClosky, "Political Participation," p.57.

<sup>57</sup> Jack Jensen, "Political Participation : A Survey in  
 Evanston, อ้างใน: Milbrath, Political Participation, p.97.

<sup>58</sup> Verba and Nie, Participation in America p, 90.

<sup>59</sup> Milbrath, Political Participation, p.116.



จ. ความแตกต่างทางเพศ จากผลการวิจัยของ แองเจอร์ ในปี 1964 อัสมอนต์ ในปี 1963 และแลลิส ในปี 1954 พบว่าเพศชายมักมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมกว่าเพศหญิง ช่องว่างระหว่างเพศต่างกันมากที่สุดตามกลุ่มฐานะต่ำและมีความแตกต่างน้อยในกลุ่มฐานะสูง สิ่งที่ทำให้อัตราการเข้ามีส่วนร่วมของเพศชายต่างจากเพศหญิง คือ ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง อัตราความแตกต่างระหว่างเพศดังกล่าว พบว่าจะลดน้อยลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้เพศหญิงมีความรู้มากขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการออกไปทำงานนอกบ้าน ตลอดจนการขยายตัวของ การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรี

ฉ. การเป็นสมาชิกหรือกลุ่มองค์กร กลุ่มจะเป็นตัวแปรอิสระที่สำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลอย่างแท้จริงในลักษณะค่อย ๆ สะสมและเพิ่มขึ้นทีละน้อยโดยที่อิทธิพลของกลุ่มจะมีมากน้อยอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์อะไร และมีการเกี่ยวข้องกับการเมืองมากน้อยเพียงไร

ในการวิจัยนี้ได้มุ่งศึกษาเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลเพียงอย่างเดียวอันเป็นตัวแปรตาม แต่เป็นการศึกษาในลักษณะเกี่ยวโยง กล่าวคือ ศึกษาว่าตัวแปรอิสระคือ เพศ อายุ อาชีพ การศึกษา รายได้ ตลอดจนระยะเวลาที่อยู่ในสุชาภิบาลนั้นการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กร และทัศนคติทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุชาภิบาลมีอย่างไร แล้วจะไปมีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด

ผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

นอร์แมน เอช.บี.จี. เพาเวลล์ และเคนเนธ พรีวิตท์ (Norman H. Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt) กล่าวว่า "การเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองของแต่ละชาติจะเปลี่ยนแปลงในอัตราที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Norman H. Nie, G. Powell and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation : Development Relationship", *American Political Science*, (1969): 361-378.

อเล็กซ์ อินเคเลส ( Alex Inkeles ) กล่าวว่า "การศึกษาที่มีความสัมพันธ์  
อย่างมากกับมณฑลของประชาชน ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาสูงจะมีบทบาทในการเข้า  
ไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงขึ้นด้วย <sup>61</sup>

อัลมอนต์ และเวอร์บา ( Almond and Verba ) กล่าวว่า "กระบวนการ  
การศึกษามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง" <sup>62</sup>

เวอร์บา นี และ คิม ไคเห็นพ้องต้องกันว่า "การศึกษาจะมีความสัมพันธ์  
อย่างมากกับมณฑลของการรณรงค์ทางการเมือง แต่จะมีความสัมพันธ์น้อยมากกับการ  
ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง <sup>63</sup>

ไมรอน ไวเนอร์ ไคซีให้เห็นว่า "ความสนใจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญ  
ที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนกิจการและผลงานของรัฐบาล <sup>64</sup>

ซูโปโม แห่งอินโดนีเซีย กล่าวว่า "การปรับปรุงทางเศรษฐกิจทั้งหลายจะต้อง  
ดำเนินควบคู่กันไปกับวิชาการด้านการเมืองและสังคมด้วย ถ้าจะให้มีผลถึงพัฒนาการ  
ที่สมบูรณ์ ชนชั้นกลางจะเป็นผู้ถือคบเพลิงแห่งชาติและอุดมการณ์ นอกเหนือจากนั้นยังจะ

<sup>61</sup> Alex Inkeles, "Participation Citizenship in Six Developing Countries," American Political Science Review, 1969 : 1120 - 1141.

<sup>62</sup> Almond and Verba, The Civic Culture, 1965.

<sup>63</sup> Sidney Verba, Norman H. Nie, Joe-On Kim, "Them Modes of Democratic Participation : A Cross National Comparison," Comparative Politics Series, Vol.2 Beverly Hill, Calif : Sage.

<sup>64</sup> Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process," Crisis and Sequences in Political Development, pp.161-163.



เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำอุดมการณ์เหล่านี้ให้ลุล่วงสัมฤทธิ์ผล<sup>65</sup>

นอกจากนี้ทัศนคติของคนในสังคม ก็ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง  
 ค้ำกันค้ำวย ซึ่งอาจมีผลมาจากบทบาทของสื่อมวลชนที่จะกระตุ้นประชาชนให้เกิดความ  
 รู้สึกร่วม<sup>66</sup>

สรุป การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้ของระบบ  
 ประชาธิปไตยโดยประชาชนเพื่อประชาชน ซึ่งผู้ปกครองต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
 การวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วยแนวความคิดต่าง ๆ ดังนี้ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการมี  
 ส่วนร่วมทางการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง แนว  
 ความคิดเกี่ยวกับความไว้วางใจการเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการ  
 เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางค่านิยมและค่านิยม  
 ทางสังคม

#### โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย

ในการศึกษาแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ  
 แบบสหวิทยาสดคามกรอบแนวทางในการศึกษากังข้างต้นนั้น แม้จะพบว่าการมีส่วนร่วมคือ

<sup>65</sup> ซูโปโม กล่าวไว้ในการอภิปรายในหัวข้อเรื่อง "วิวัฒนาการของชนชั้น  
 กลางในประเทศร้อน" เมื่อปี พ.ศ. 2498 ที่กรุงลอนดอน ในการประชุมของ  
 Institute International des Civilisations Differentes (INCIDI)  
 จากอาจารย์เซ็นต์แจมริก แพลและเขียนบทผนวก แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและปัญหา  
 ของไทย (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๐๓) หน้า ๑๔๒.

66

Milbrath, Political Participation, p.43.

ต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาหรืออุปสรรคหนึ่งที่ทำให้การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยตามที่จะได้ศึกษาคั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนได้มากนัก หากไม่มีการนำเอาโครงสร้างหรือปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อันได้แก่ โครงสร้างทางค่านิยมธุรกิจ สังคม และการปกครอง ซึ่งมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมไทย เข้ามาร่วมอธิบายและวิเคราะห์ประกอบ ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาของการจัดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาช่องทางของการพัฒนาหรือแก้ไขต่อไป

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย มีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ มีลักษณะผสมกันระหว่างส่วนที่ล้าสมัยอันเป็นผลต่อเนื่องจากระบบเดิม กับส่วนที่เป็นสมัยใหม่ ซึ่งรับเอามาจากประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างหรือลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากมรดกตกทอดทางประวัติศาสตร์ ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย โครงสร้างดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

ก. โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทย ความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองนั้นมีชื่อของใหม่ อริสโตเติล (Aristotle) ถือว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีฐานะค่อนข้างมั่งคั่ง เกอ ทอคเคอร์วิลล์ (de Tocqueville) ก็เน้นความเท่าเทียมกันในความมั่งคั่งภายในสังคมอเมริกา มาร์กซ (Marx) ก็ถือว่าลักษณะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างสมบูรณ์แบบ<sup>67</sup> สังคมไทยนั้นมีลักษณะ เป็นสังคมเกษตรกรรม ส่วนการอุตสาหกรรม

67

A. Scarrow, Comparative Political Analysis (New York :

Harper & Row, Publishers, 1969), p.128.



นั้นยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนา ความเจริญและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมีน้อย ประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ โดยประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะยากจน ลักษณะดังกล่าวนี้นับว่ามีส่วนทำให้ประชาชนไม่มีเวลาที่จะมาสนใจการเมืองหรือการปกครองตนเองในท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่สำคัญที่สุดสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ได้

ข. พื้นฐานการศึกษาของสังคมไทย อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาของไทยได้เริ่มพัฒนาขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 หากแต่ยังไม่มีลักษณะกว้างขวางและทั่วถึงพอ โอกาสทางการศึกษามักมีมากสำหรับประชาชนผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งมีอยู่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด นอกจากนั้นวิธีการให้การศึกษายังไม่มีลักษณะช่วยในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้นัก เพราะเป็นการพัฒนาแต่ในด้านทฤษฎีวิชาการเพียงด้านเดียว ขาดการศึกษาเรียนรู้ในด้านการเมืองการปกครองของประเทศ เช่น แม้ว่าการศึกษาค้นแพทย์ วิศวกรรมของไทยจะเจริญขึ้นมา แต่ผู้ที่ศึกษาวิชาเหล่านี้ก็ไม่ได้เรียนรู้เรื่องการเมือง ถือว่าการเมือง การปกครองเป็นเรื่องของนักวิทยาศาสตร์ นักนิติศาสตร์ หรือนักการทหาร<sup>68</sup>

อย่างไรก็ตาม การได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นอย่างกว้างขวางและทั่วถึง นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจและให้ความสนใจการเมืองมากขึ้นได้ และปัญหาเกี่ยวกับประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบอย่างแท้จริงว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยหมายถึงอะไร ยังไม่เข้าใจถึงคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ และในระดับท้องถิ่นก็จะคอย ๆ หมกไป ซึ่งจะ เป็นอุปสรรคที่สำคัญสำหรับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ทางการเมืองของประชาชน

ค. ลักษณะเจ้าขุนมูลนายและศักดินา ลักษณะดังกล่าวนี้มีมูลเหตุจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ซึ่งปรากฏอยู่ในตำราทั่วไป ศาสตราจารย์ริก ( Riggs ) ก็ได้ยืนยันว่าการปกครองของประเทศไทยสมัยก่อนนั้นเป็นการปกครองชนิดทำตามราชประเพณี

<sup>68</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ มหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 83.

สืบต่อกันมา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ และทรงเป็นต้นรูปของการปกครองและ ค้ำหวงกฎหมายต่าง ๆ

กำเนิดของ "ระบอบเจ้าขุนมูลนาย" นั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยก่อนหน้ารัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสียอีก เนื่องจากในสมัยก่อนนั้นการคมนาคมไม่ค่อยสะดวกองค์พระมหากษัตริย์ไม่สามารถปกครองได้ทั่วถึง จึงได้ทรงแต่งตั้งคนสนิทและมีความสามารถไปกินตำแหน่งเจ้าเมืองตามหัวเมืองต่าง ๆ แต่ต้องขึ้นโดยตรงต่อเมืองหลวง ทำให้เกิด "ระบอบเจ้าขุนมูลนาย" ขึ้นมา ครั้นมาถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถส่งคนสนิทไปกินตำแหน่งหัวเมืองต่าง ๆ ได้แล้ว จึงได้ทรงริเริ่ม "ระบอบศักดินา" ขึ้นมา ซึ่งเป็นระบอบที่มีการกำหนดไร่นา ที่กินที่องค์พระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะเป็นไปตามยศถาบรรดาศักดิ์ของบุคคลนั้น เช่น เจ้าฟ้าจะได้รับพระราชทานที่นา จำนวน 25,000 ไร่ขึ้นไป เจ้าพระยาจะได้รับ 20,000 ไร่ ประชาชนพลเมืองจะได้รับคนละ 25 ไร่ เป็นต้น <sup>69</sup>

จากรบอบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้เกิดมีคำว่า "เจ้านาย" ขึ้นมาจนเป็นประเพณีนิยมของสังคมไทย การกระทำสิ่งใดลงไปต้อง "แล้วแต่เจ้านายท่านจะสั่ง" ไม่มีการคัดค้านใจกายตนเอง และจากรบอบศักดินาทำให้ประชาชนสามัญต้องคอยรับใช้เจ้านายและเข้าพึ่งบารมีของเจ้านายคนใดคนหนึ่ง ประเพณีนิยมเหล่านี้ยังฝังแน่นอยู่ในจิตใจของชนไทยแม้ในปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ <sup>70</sup> ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะผู้ขอใช้บริการจากข้าราชการต้องเคารพและยกย่องข้าราชการในลักษณะที่เป็น "เจ้านาย" ตลอดมา ซึ่งนับว่าเป็นพื้นฐานของการปลุกฝังลักษณะอำนาจนิยมหรือการนิยมการชี้ขาดคัดค้านด้วยคำสั่งของผู้อยู่ในฐานะเหนือกว่า โดยไม่มีการยักหลักเหตุผลใด ๆ ทั้งสิ้น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมการปกครองโดยประชาชน (Popular Control)

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.



หรือการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนยังคงระลึกอยู่เสมอว่าเป็น "ผู้น้อย" และทำให้เกิดความเชื่อและปลงในเรื่องของการเกิดมาไม่เท่าเทียมกันว่า เป็นเรื่องของบุญทำกรรมแต่ง ไม่คิดที่จะแข่งบุญวาสนา<sup>71</sup>

ง. ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน คนไทยคุ้นเคยกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มานานหลายร้อยปี การปกครองแบบนี้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ประการใด การปกครองเป็นเรื่องของหลวงท่าน คนไทยเรามีความเชื่อมั่นในคตินิยมนี้มานานจึงยากที่จะเปลี่ยนแปลง ประกอบทั้งพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต ใช้อุทธธรรมอันประเสริฐปกครองให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอยู่เย็นเป็นสุขทุกหย่อมหญ้า ประชาชนจึงไม่เกิดการตื่นตัวกันรบ เรียกร้องหาสิทธิเสรีภาพ<sup>72</sup> ดังที่พระปิยะมหาราช กษัตริย์ผู้ทรงคุณธรรมอันประเสริฐตรัสว่า "ฝ่ายประเทศยุโรปนั้น ราษฎรมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่รำไป ฝ่ายผู้ปกครองเป็นที่กักขวางต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นจนมีเหตุการณใหญ่ ๆ โท ๆ เนื่อง ๆ แต่โบราณส่วนเมืองของเรา ราษฎรไม่มีความปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงอันใด การที่อยากเปลี่ยนแปลงนั้น กลับเป็นของผู้ปกครองบ้านเมืองอยากเปลี่ยนแปลง"<sup>73</sup>

ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายหรือศักดินาในแง่ที่ว่า ความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายนั้น เน้นการยอมรับ

<sup>71</sup> สุทัศน์ น่ำพูลสุขสันต์, "ประชาธิปไตยไร้ท้องถิ่น," ใน ประชาธิปไตยสำหรับชาวบ้าน, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชเชศ, 2515), หน้า 203-204.

<sup>72</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 163.

<sup>73</sup> พระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าด้วย "ความสามัคคี แก่ความในคาถาที่มีในสยามแผ่นดิน," ใน เอกสารการเมืองการปกครองของไทย, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 165.

อำนาจของผู้ปกครองหรือข้าราชการว่าอยู่เหนือประชาชน การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนรวมทางการเมืองหรือการบริหารจะต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็น "ผู้น้อย" หรือ "ลูกน้อง" แต่ลักษณะความคิดแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินจะเป็นการเน้นถึง การนิ่งเฉยทางการเมืองของประชาชนไม่ยอมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือรับรู้กับเรื่องการเมือง และการบริหารใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากเห็นว่า การเมืองเป็นเรื่องของผู้ปกครองหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นความคิดที่ใ้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์และการตีความผิด ๆ ของคำสอนและการปฏิบัติในศาสนาพุทธ ที่เชื่อว่าคณะผู้ปกครองหรือข้าราชการได้รับอำนาจจากเทวดา ทำให้มีสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ ( Devine Rights ) จะต้องเชื่อฟังการปฏิบัติตามโดยปราศจากเงื่อนไข การเข้ามามีส่วนร่วมหรือโต้แย้งใด ๆ จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์อันศักดิ์สิทธิ์ จึงกล่าว ลักษณะของสังคมไทยจึงเสมือนกับมีกระบวนการอบรมกล่อมเกลางานทางการเมือง แต่เป็นกระบวนการที่มีใ้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการเตรียมประชาชนให้ประพฤติตัวอยู่ในกรอบกติกาของระบอบกษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาดและใ้ใ้ผลสำเร็จอย่างน่าประหลาดใจ<sup>74</sup>

จ. พุทธศาสนาและค่านิยมอื่น ๆ ของสังคมไทย นอกจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของไทยอันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จะมีลักษณะที่ใ้ค้อยเชื่ออำนาจใ้คองการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแล้ว พุทธศาสนาและอุปนิสัยของคนไทยยังมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำหนดทัศนคติ ความคิดความเชื่อของมนุษย์ที่มีต่อสังคมอย่างมาก การที่พุทธศาสนาสนใ้เชื่อในนรกสวรรค์ ใครมีอำนาจใ้จือมาจากสวรรค์ชั้นฟ้า มีบุญวาสนา เพราะชาติก่อนทำบุญไว้ใ้ ส่วนผู้ถูกปกครองก็ทนหน้าใ้กรรมต่อไปเพราะกรรมเวรชาติก่อน คำสอนเรื่องกฎแห่งกรรม คำสอนใ้ใ้ถ้อยจริง สิ่งต่าง ๆ ที่ใ้ใ้แน่นอน ตลอดจนความนึกคิด

74

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



เกี่ยวกับสถานภาพก็ดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ตนเผชิญอยู่ก็ดี นับว่าขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างรุนแรง คือ หลักที่ว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งโดยชาติกำเนิดและโดยโอกาส<sup>75</sup>

สำหรับค่านิยมของสังคมที่นับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของหลักการปกครองตัวเองโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นต้นว่า การยึดถือในเรื่องเครื่องลางของขลัง ผีสางเทวดา ภูติผีปีศาจ เวทย์มนต์คาถา สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลในการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่มีเหตุผลตามหลักการของประชาธิปไตย นอกจากนั้นค่านิยมเกี่ยวกับการยึดหลักอาวุโส การยึดชาติตระกูล การยกย่องคนร่ำรวย ล้วนเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความคิดในลักษณะที่ผู้มีฐานะค้ำยกว่า อาวุโส น้อยกว่า จะต้องการให้การเคารพและเชื่อฟัง จะขัดแย้งโต้เถียงไม่ได้ ค่านิยมเหล่านี้ทำให้ถูกต้อง เคารพและเชื่อฟังพ่อแม่ น้องต้องเคารพพี่ และราษฎรต้องเชื่อฟังผู้ปกครองในที่สุด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของไทย ล้วนยังมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเกิดความสำนึกต่อการปกครองตนเอง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากนัก

#### ระบบราชการกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

ระบบราชการของไทยนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการเมืองการปกครองในประเทศอื่น ๆ อยู่อย่างกว้างขวาง ถึงได้กล่าวไว้บ้างแล้วในข้างต้น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือ บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการได้ขยายตัวออกไปมาก โดยที่ระบบการเมืองในส่วนที่มีใกล้เคียงข้องกับระบบราชการ (Non-

<sup>75</sup> ณรงค์ จิตรภากรณ์, "ลักษณะสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อเสรีประชาธิปไตย," วิทยาศาสตร์นิเทศ, 1 (มกราคม-มีนาคม, 2519) : 46-49.

Bureaucratic Political System) ซึ่งหมายถึง สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง สถาบันหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ และ การเมืองของประชาชนล้วนยังไม่ได้รับการพัฒนา<sup>76</sup> นักรัฐศาสตร์หลายคนจึงมีความเห็นว่า ในการศึกษาการพัฒนาทางการเมือง หรือระบบบริหารนั้น การศึกษาบทบาททางการเมืองของข้าราชการจะเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้เรามีความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองได้มากกว่าที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันทางการเมืองแค่เพียงส่วนเดียว<sup>77</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาระบบการเมืองไทย จะพบว่า เป็นระบบการเมืองที่ข้าราชการเข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองอย่าง เค้นซัดและกว้างขวางมาก<sup>78</sup>

การที่ระบบราชการของไทยเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และสามารถรักษาอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเหล่านั้นไว้ได้ ก็เพราะสถาบันทางการเมืองของประชาชนยังอ่อนแอ ประกอบกับแหล่งอำนาจอื่น ๆ นอกกระบบราชการไม่มีอยู่ หรือมีอยู่แต่ก็ไม่มีพลังพอที่จะคนอำนาจของระบบราชการได้<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," in Bureaucracy and Political Development, ed Joseph LaPalmbara (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), pp. 120-129.

<sup>77</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ พิมพ์, 2523), หน้า 156.

<sup>78</sup> Riggs, "Bureaucrats and Political Development A Paradoxical View," p. 124.

<sup>79</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อำนาจนิยมในระบบราชการ," รัฐศาสตร์สาร 1 (กันยายน 2523) : 16-17.



ดังนั้นการขยายตัวของระบบราชการในอัตราส่วนที่รวดเร็วและกว้างขวางกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคมจึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ในสังคมที่ระบบราชการไม่แข็งแกร่ง สถาบันทางการเมือง (แบบประชาธิปไตย) จะมีโอกาสพัฒนาได้ง่ายกว่าการที่ระบบราชการมีความแข็งแกร่ง และมีวิวัฒนาการอันต่อเนื่องยาวนาน<sup>80</sup> ข้อคิดเห็นดังกล่าวเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการพิสูจน์ยืนยันเป็นตัวเลขที่แน่นอนก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาอยู่มาก เพราะตลอดระยะเวลาเกือบ 50 ปี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่แข็งแกร่งที่สุดทำหน้าที่ปกครองหรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงประเทศไปในวิถีทางต่าง ๆ แต่มิได้ทำให้การพัฒนาการเมืองของไทยมีความก้าวหน้าไปมากนักแต่อย่างใด ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีความถูกต้องอยู่ไม่มากนัก ซึ่งนับเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับความเห็นที่ว่า "ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากข้าราชการส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติในแบบเจ้าขุนมูลนาย"<sup>81</sup> ความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทยทั้งที่กล่าวในข้างต้นแล้วทั้งสิ้น

ในแง่ของการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นก็เช่นกัน ข้าราชการอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ไปในวิถีทางที่ถูกต้องได้ไม่ยากนัก เนื่องจากทั้งที่กล่าวแล้วว่า ข้าราชการอยู่ในฐานะชนชั้นนำของสังคมไทยซึ่งเป็นลักษณะอย่างที่ว่า โรเซนบอม (Rosenbaum) นักประวัติศาสตร์ผู้ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำเรียกว่าเป็นตัวสื่อวัฒนธรรม (carrier of the culture) อันหมายถึงลักษณะของผู้มีบทบาทสำคัญ

<sup>80</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 159.

<sup>81</sup> บรรจบ อิศกุลย์ และคณะ, ลักษณะบางประการของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2515), หน้า 40.

ในการกำหนดรูปแบบวิถีชีวิตของพลเมืองในชาติ<sup>82</sup> ดังนั้นปัญหาที่การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบความล้มเหลวหรือมีผลสำเร็จน้อยมาก จึงน่าจะเป็นปัญหาที่ระบบราชการมีส่วนกำหนดขึ้นมาด้วยเช่นกัน ซึ่งแน่นอนจุดของปัญหาคงกล่าวย่อมจะมีมูลเหตุมาจากแหล่งอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่าตัวประชาชนเอง

ตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ การปกครองท้องถิ่นของไทยกับระบบราชการไม่อาจแยกกันออกได้ กล่าวคือ นอกจากข้าราชการจะได้ชื่อว่าเป็นผู้มีส่วนให้กำเนิดและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยมาโดยตลอดแล้ว ข้าราชการยังได้ชื่อว่าเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นอยู่อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดด้วยเช่นกัน ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่น้อยมาก ซึ่งนับว่าเป็นสภาพที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่เรียกว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"<sup>83</sup> ый่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจหรือให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเพียงไร แต่ก็จะต้องอยู่ในขอบเขตพอสมควร จะปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระทั้งหมดไม่ได้ เพราะรัฐบาลจะขาดเอกภาพไป<sup>84</sup>

ในเรื่องของการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลางนี้ ได้มีผู้สรุปวิธีการที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ ไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน ซึ่งในแต่ละรูปแบบนี้ล้วนแต่มีได้ทำให้รัฐบาลกลางต้องสูญเสียความเป็นเอกภาพ หรือเป็นการฉีกหลักการของความ

82

Rosenbaum, Political Culture, p. 27.

83

รายละเอียดใน รุ่งศรี ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 21.

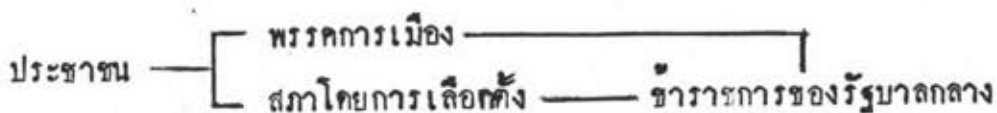
84

ภาณุวัฒน์ วิภาคะกลัก, และเจนวิทย์ สิทธิคำรงค์, "ตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารในส่วนภูมิภาค," เทศาภิบาล 5 (พฤษภาคม 2519) : 455.

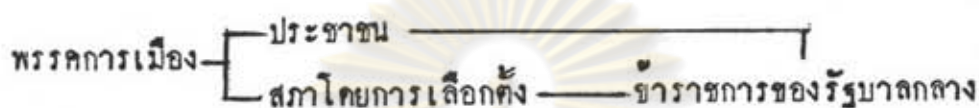


เป็นรัฐอธิปไตยแต่อย่างใดดังต่อไปนี้<sup>85</sup>

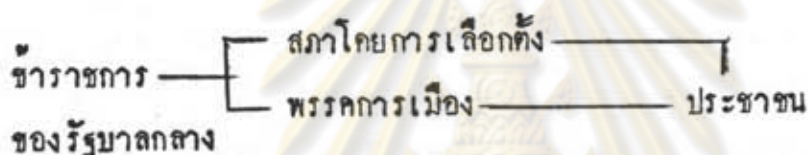
แบบภูมิหลัง 1 การควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย



รูปแบบที่ 2 การควบคุมตามแนวทางของพรรคการเมือง



รูปแบบที่ 3 การควบคุมตามแนวทางของระบบราชการ



การควบคุมในรูปแบบที่ 1 นั้น มีลักษณะเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่น โดยการเลือกผู้แทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เข้ามากำหนดนโยบายและบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นดังกล่าวอาจสังกัดพรรคการเมืองและอาชีพกลไกของพรรคการเมืองเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยก็ได้ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ดูแลและประสานงานอยู่ห่าง ๆ ส่วนการควบคุมในรูปแบบที่ 2 นั้น เป็นแบบอย่างของการปกครองโดยพรรคการเมืองซึ่งเหมาะสมกับท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถเลือกเห็นผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งโดยประชาชนแต่ละคนได้ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เลือกเห็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชนเอง วิธีการดังกล่าวนี้หมายถึงว่าประเทศ

นั้น ๆ จะต้องมีระบบพรรคการเมืองในระดับชาติเข้มแข็งและน้อยพรรค อีกทั้งจะต้องมีการจัดสาขาพรรคประจำในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเป็นทางการถาวรด้วย สำหรับเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของรัฐบาลกลางก็จะทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับในรูปแบบที่ 1 สำหรับรูปแบบที่ 3 เป็นการปกครองโดยระบบราชการซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย และนับว่าวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยได้ยากมาก เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและในรูปแบบอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในประเทศไทย เป็นต้น

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันงานวิจัยที่เกี่ยวกับความสำนึก ความเชื่อ หรือทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนับว่าศึกษาได้ยากยิ่ง งานวิจัยในอดีตจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ และเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งในที่นี้จะขอนำงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาดังทัศนคติของประชาชนและการวิจัยใกล้เคียงมาอ้างอิงไว้ดังต่อไปนี้

จากการวิจัยของมณู ศิริวรรณ<sup>86</sup> เมื่อปี 2519 ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "วัฒนธรรมการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร" โดยผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างหาข้อมูลจากประชากรในกรุงเทพมหานคร โดยยึดกลุ่มอาชีพเป็นหลักในการกระจายแบบสอบถามใช้ประชากรเป็นตัวอย่าง 450 คน ผลการวิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยประกอบด้วยวัฒนธรรมย่อย 2 รูปแบบคือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบกึ่งเคม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของคนในประเทศ เป็นวัฒนธรรมของมวลชน วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยมและอิสระนิยม
2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมัยใหม่ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมของผู้นำหรือผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ อำนาจนิยม และอิสระนิยม

<sup>86</sup> มณู ศิริวรรณ, "วัฒนธรรมการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า ง-จ.



วัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 2 รูปแบบนี้เป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แบบแรกเป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองแบบดั้งเดิมซึ่งถ่ายทอดกันมาหลายร้อยปีโดยไม่มีกระดาษค้อน ส่วนแบบที่สองเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ผสมกับการปฏิรูปและการขยายตัวของระบบการศึกษาสมัยใหม่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน

ผลการวิจัยของ สมพร เชี่ยวเม่น<sup>87</sup> เมื่อปี 2520 เกี่ยวกับเรื่องความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร การศึกษากังกล่าวผู้ศึกษาได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือวัดความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ 2 และระดับ 3 โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 435 คน

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ยังไม่สามารถพบความสำเร็จได้ใน 44 ปีที่แล้วมา เป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมิได้เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่กลับไปเอื้ออำนวยต่ออำนาจนิยมมากกว่า ในประการที่สองได้พบว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ 2 และระดับ 3 ส่วนใหญ่ มีความเชื่อทางการเมืองโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามได้พบข้อสังเกต 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีลักษณะที่ขัดแย้งกันในความเชื่อบางอย่างระหว่างการสนับสนุนประชาธิปไตยและไม่สนับสนุนประชาธิปไตย กล่าวคือ เชื่อในหลักการและวิธีการของประชาธิปไตย แต่เห็นว่ายังไม่ควรนำมาใช้กับประเทศไทย ประการที่สอง ความเชื่อของข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่นั้นสนับสนุนประชาธิปไตยนั้นยังมีระดับความเข้มข้นน้อย ไม่เพียงพอที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนประชาธิปไตยของไทยได้

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>87</sup> สมพร เชี่ยวเม่น, "ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร." (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

วัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 2 รูปแบบนี้เป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แบบแรกเป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองแบบดั้งเดิมซึ่งถ่ายทอดกันมาหลายร้อยปีโดยไม่มีการขาดตอน ส่วนแบบที่สองเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ผสมกับการปฏิรูปและการขยายตัวของระบบการศึกษาสมัยใหม่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน

ผลการวิจัยของ สมพร เชี่ยวเม่น<sup>87</sup> เมื่อปี 2520 เกี่ยวกับเรื่องความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร การศึกษากังกล่าวผู้ศึกษาได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือวัดความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ 2 และระดับ 3 โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 435 คน

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ยังไม่สามารถพบความสำเร็จได้ใน 44 ปีที่แล้วมา เป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมิได้เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่กลับไปเอื้ออำนวยต่ออำนาจนิยมมากกว่า ในประการที่สองได้พบว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ 2 และระดับ 3 ส่วนใหญ่ มีความเชื่อทางการเมืองโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามได้พบข้อสังเกต 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีลักษณะที่ขัดแย้งกันในความเชื่อบางอย่าง ระหว่างการสนับสนุนประชาธิปไตยและไม่สนับสนุนประชาธิปไตย กล่าวคือ เชื่อในหลักการและวิธีการของประชาธิปไตย แต่เห็นว่ยังไม่ควรนำมาใช้กับประเทศไทย ประการที่สอง ความเชื่อของข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ที่สนับสนุนประชาธิปไตยนั้นยังมีระดับความเข้มข้นน้อย ไม่เพียงพอที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนประชาธิปไตยของไทยได้

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>87</sup> สมพร เชี่ยวเม่น, "ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร." (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).



ศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเอาเฉพาะบุคคลชั้นนำของจังหวัดสิงห์บุรี เป็นประชากรในการวิจัย โดยผู้วิจัยพิจารณาคำแห่ง ฐานะความมั่นคง ความมีชื่อเสียงและบทบาทของบุคคลในสังคม เป็นเกณฑ์คัดเลือกบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 180 คน แล้วส่งแบบสอบถามเกี่ยวกับความคึกซ์แนวทางการประชาธิปไตยและอำนาจนิยมให้ทุกคนตอบ เมื่อได้ข้อมูลกลับมาจึงใช้วิธีการมาตราส่วนประเมินค่าตามแบบของลิเคิร์ต (Likert Scale) เพื่อคำนวณความโน้มเอียงทางการเมืองของบุคคลชั้นนำทั้งหมดออกมาเป็นตัวเลขว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่นมีวัฒนธรรมการเมือง ไปในแนวทางใด รวมถึงประชาธิปไตยกับอำนาจนิยม

จากการวิจัยพบว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยมีวัฒนธรรมการเมืองโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย บุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาต่ำ แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย บุคคลชั้นนำที่มีอาชีพรับราชการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ แต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ

ในปี 2523 ประหยัค ยะคะนอง<sup>90</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยทำการวัดโดยใช้แบบสอบถามเพื่อวัดทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยสามารถครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา จึงแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตตำบล จำนวน 6 ตำบล แล้วจึงจัดส่งแบบสอบถามจำนวนร้อยละ 50 ของจำนวนครอบครัวทั้งหมดในแต่ละตำบล จากจำนวนครอบครัวทั้งหมด 6134 ครอบครัว ได้จัดส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด 615 ชุด ได้รับคืนมา 445 ชุด คิดเป็นร้อยละ 72.36

<sup>90</sup>

ประหยัค ยะคะนอง , "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

ผลการวิจัยทัศนคติของประชาชนปรากฏว่าทุกกลุ่ม ทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นอาชีพรับราชการ อาชีพค้าขาย อาชีพเกษตรกรกรรม และอาชีพอื่น ๆ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยมีระดับความไม่พอใจในอัตรามากถึงครึ่งกัน สาเหตุของการให้บริการสาธารณะไม่ตรงตามความต้องการประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องมาจากปัญหาหลายประการด้วยกัน คือ ปัญหาความไม่สนใจต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการคลังและงบประมาณที่จำกัด ปัญหาการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลกลาง ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของบุคลากร และปัญหาเกี่ยวกับการขาดการวางแผนพัฒนาที่เพียงพอ

ผลงานวิจัยในอดีตซึ่งที่กล่าวถึงในข้างต้นทั้งหมดนี้ เป็นเพียงผลงานวิจัยที่พอจะนำมาเทียบเคียงกับการวิจัยในครั้งนี้ได้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะผลงานวิจัยเหล่านี้ส่วนมากมิได้เป็นการวิจัยความรู้สึคนักคิดของประชาชนต่อองค์การปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามผลงานวิจัยเหล่านี้ ก็นับว่าทำให้เกิดความเข้าใจ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนไทยได้มากพอสมควร ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการศึกษาและการตั้งสมมติฐานสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ได้

#### วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงหลักการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลหลายครั้ง ทั้งในด้านการโครงสร้างและการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นแบบนี้ เพื่อให้้องค์กรการปกครองท้องถิ่นทั้งกล่าวสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ของสังคมไทย วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค โดยยึดหลักการแบ่งตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นบรรทัดฐาน ดังนี้คือ

1. การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์
2. การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตย



## การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สุขาภิบาลนั้นเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย สุขาภิบาลได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2440<sup>91</sup> ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นผลมาจากการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116 (พ.ศ. 2440) สุขาภิบาลแห่งแรกนี้ตั้งขึ้นที่กรุงเทพฯ มีอาณาเขตตั้งแต่ปากคลองบางลำพูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง<sup>92</sup> ซึ่งในการจัดตั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้นเพื่อให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เฉพาะอย่างยิ่งการใดควรจัดทำเพื่อความสะอาดแห่งชุมชนของตน การใดควรจัดทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะอาดแห่งชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดตามประทีปโคมไฟกีดกันให้เป็นที่ของชุมชนนั้น<sup>93</sup> แต่ปรากฏว่าขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นจัดตั้งสุขาภิบาลประชาชนจึงยังไม่ได้มีส่วนร่วมเพราะพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงแพทย์และนายช่างใหญ่คัดเลือกโดยเสนาบดีกระทรวงนครบาล แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2440 เมื่อทรงตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร<sup>94</sup> โดยประชาชน

<sup>91</sup> ประทาน คง ฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนส์ไตร์, 2529), หน้า 233.

<sup>92</sup> สงวน ช่างฉัตร. การปกครองท้องถิ่นของไทย (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 113.

<sup>93</sup> ประทาน คง ฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โอเคียนส์ไตร์, 2526), หน้า 140.

<sup>94</sup> ประหยัด พงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, รายงานการวิจัยเรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล", 2524, หน้า 46-48.

ท่าลอมไค้จักสร้างถนนขึ้นโดยนำหินน้ำแรง ความร่วมมือของพลเมืองเองและในการนี้ ไค้กุลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปทำพิธีเปิด เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำพิธีเปิดแล้วพระองค์ท่านไค้ทรงมอบถนนนี้ให้กับชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษา ตลอดจนชาวเมืองในเขตนั้นขอให้ร่วมมือกันรักษาความสะอาด จักประทีปโคมไฟ และในขณะนั้นหากมีการที่จะต้องใช้จ่ายใช้สอยเงินทองอย่างไร ก็ขอให้ เป็นหน้าที่ร่วมมือกันบริจาคเข้าหลักการที่ว่าผลประโยชน์ของชุมชนนั้นช่วยกันค้ำจุนทำนุบำรุงรักษา สำหรับเจ้าหน้าที่ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้นก็ได้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการไปพลางก่อน ซึ่งก็ได้แก่ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบเรียกว่ากรรมการสุขาภิบาล<sup>95</sup>

#### สุขาภิบาลกรุงเทพฯ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีประวัติสืบเนื่องมาจากการจัดการปกครองในรูปสุขาภิบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแถมหลาย ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การท้องถิ่น เป็นผลดี<sup>96</sup> พระองค์จึงทรงดำริที่จะจัดการเช่นนั้นบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับท้องที่เมืองหลวง โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116" เป็นการเริ่มทดลองระบบการสุขาภิบาล จึงได้กำหนดให้ผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>95</sup> ประธาน พงศวัตศึกษกร, อ้างแล้ว หน้า 140.

<sup>96</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 41-46, ชำนาญ บุวบวรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 27.



เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และ นายแพทย์ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมนี้ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองอย่างอิสระ (autonomy) การจัดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ เป็นงานในความรับผิดชอบของ กระทรวงนครบาล<sup>97</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรารถนาจะให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไป แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับ และร่วมมือกับทางราชการ ในการพัฒนาส่วนนี้ ทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้ยังไม่เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์ ก็ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบาย ตั้งกฎหมายรัฐบาลบังคับให้จัดให้ขึ้น ก็คงจัดได้ แต่แต่เห็นว่าการสุขาภิบาลจะสำเร็จ ใ้ด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้ทิ้งรอความคิดเรื่องนี้"<sup>98</sup>

#### สุขาภิบาลหาดลอม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วยกับเหตุผลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงยังมีใ้จัดกิจการสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้น จนกระทั่งล่วงมาถึงปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสนครเขื่อนขันธ์ (ปัจจุบันคืออำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ) ใ้พบว่ามีบริเวณท้องที่สกปรก เต็มไปด้วยโคลนตม ไม่ค่อยด้วยสุขภาพอนามัย ถึงกับมีรับสั่งติเตียนเรื่องนี้ขึ้นในที่ประชุมเสนาบดีว่า "ไ้ทรงเห็นถนน แลตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน" ทำให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้งปวงนอกจากหัวเมืองในเขตราชธานี ทรงละอายพระทัยมาก จึงใ้ทรงมีตราข้อยที่ 20/3990 วันที่ 2 สิงหาคม

<sup>97</sup> สอาก ปายะนันท์, "การคลังส่วนท้องถิ่นกับความมั่นคงของชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2509, หน้า 19.

<sup>98</sup> กระทรวงมหาดไทย, เรื่องสุขาภิบาล, พระราชหัตถเลขาธิราชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 241.

2448 ถึงพระยาพิไชยสุนทรเจ้าเมืองสมุทรสาคร มีความคอนหนึ่งว่า

"ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละเอียดใจมาก ที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรก หรือสะอาดก็ไม่ใช่อะไรของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริง สำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่น ที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ก็เสมือนกรูวตลาดท่าจีนควยเหมือนกัน การที่เป็นดังนี้จึงรู้สึกระอุนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่าน ปรึกษากว่าคักถนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อคังแต่ตัวฉันตลอดจน บูดาราชการเมือง และก้านันผู้ใหญานในที่นั้นเห็นจะไม่ไค ฉันมีความรอนใจ อย่างนี้ จึงไคมีคราณันมายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อไครับคราณันนี้แล้ว ขอให้เรียกก้านันผู้ใหญานที่ตลาดท่าจีนมาประชุม อานคราณันนี้ให้ฟัง แลปรึกษา กันกว่าจะอาจทำอย่างไร อย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงคิเคียนไค"<sup>99</sup>

พระยาพิไชยสุนทร ไคมีหนังสือกราบทูลเสคิจในกรมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงแผนปฏิบัติในการจักตลาดเมืองท่าจีนให้สะอาดและเป็นระเบียบว่า จะขออิฐปูนนตลาดท่าจีนหรือท่าฉลอมไคตลอดทั้งสาย ให้หายสกปรกคาค หลังจากไคเจ้าเมืองสมุทรสาคร ค้าเนนการจนเสริจเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมค็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไคเสคิจ พระราชค้าเนนไปยังเมืองสมุทรสาคร เมื่อเห็นว้าบ้านเมืองสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นไคพอพระราชหฤทัย สมค็จกรมพระยาค้ารงราชานุภาพ จึงไคกรามบังคมทูลถึงนโยบาย ในอันไคจะรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป โดยจะขอรับ มอมภานีโรงร้าน ในตลาดค้าบลท่าฉลอมให้แก่อุสาหิบาลท่าฉลอมไคจะจักคั้งขึ้น โดยมีวัคคูประสงคิให้จักการท้านบู้รุ่งทองที่ 3 ประการ คิ<sup>100</sup>

1. ขอมแซมและบู้รุ่งถนนหนทาง
2. จุกโคมไฟให้ความสว่างเวลาค้าคิน
3. จักหาคนงานเก็บกวาคขยะมูลฝอย

สมค็จกรมพระยาค้ารงราชานุภาพ ไคกรามบังคมทูลว่า เห็นสมควรรจักการ อุสาหิบาลขึ้นที่ตลาดท่าฉลอมนี้เป็นการทคคอง ถ้าจักไคสำเร็จจะจักที่อื่นค้อไปก็ง่ายขึ้น สำค็จอยู่ไคราษฎรเข้าใจ และมีความนิยมในประโยชน์ของการอุสาหิบาล ถ้าจักไคสำเร็จ ทั่วไป ก็จะเป็นอันท้การสำคัญสำหรับพระราชอาณาจักรสำเร็จไคอีกอย่างหนึ่ง

<sup>99</sup> เรื่องเคียวกัน, หน้า 241-242.

<sup>100</sup> เรื่องเคียวกัน, หน้า 243.



ในที่สุดได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระบรมราชโองการนี้ได้ใช้อำนาจการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป จึงเป็นอริยกิจการสุขาภิบาลได้กำเนิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร หลักการและขั้นตอนดำเนินการมีดังนี้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าหัว ทรงมีพระราชปณิธานอันแรงกล้า ที่จะจัดการปกครองประเทศให้ราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครองมีความผาสุก พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า การปกครองแบบที่พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวมีอำนาจเด็ดขาด และรับภาระในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ทั้งหมด ย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย แต่ถ้ามีผู้ช่วยกันหลาย ๆ ฝ่ายย่อมจะทำให้บ้านเมืองเกิดความเจริญ ถึงพระราชดำริทรงตอนหนึ่ง มีความว่า "ครั้งนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และการที่ยังรกร้างแต่เดิมมานั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่ใครสำเร็จลงไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปที่ละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะเกิดแก่บ้านเมือง" ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงได้ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นสองสภาเมื่อ พ.ศ. 2417 คือ รัฐมนตรีสภา (Council of State) สภาหนึ่ง และองคมนตรีสภา (Privy Council) อีกสภาหนึ่ง โดยมีพระราชประสงค์ที่จะให้รัฐมนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนองคมนตรีสภานั้น มีพระราชประสงค์ที่จะให้สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ และทำหน้าที่คณะกรรมการชำระความ มีอำนาจเหมือนศาลรับสั่งด้วย การปกครองท้องถิ่นในส่วนที่ใกล้ชิดกับประชาชน พระองค์ก็ทรงเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ในการที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นด้วย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชน

๒๐๖  
ชยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต, เอกสารการเมืองการปกครอง  
ไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 17.

เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นคน<sup>102</sup> ยิ่งไปกว่านั้น พระองค์ยังทรงมีพระราชดำริที่จะ  
จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการ  
ปกครองมากขึ้น อันจะเป็นหนทางให้ได้มีการพัฒนาบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง จนกระทั่ง  
ปี พ.ศ. 2448 จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรก คือ สุขาภิบาลท่าลอมขึ้น เป็นตัวอย่าง  
ของความร่วมมือร่วมใจระหว่างราชการกับประชาชนในท้องถิ่น ในการปกครองและ  
พัฒนาท้องถิ่น

สุขาภิบาลท่าลอมบริหารงานภายใต้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย <sup>103</sup>

1. สดางพัฒนาการภักดี                      กำนันตำบลท่าลอม
2. ชุนพิจารณภกรกิจ
3. ชุนทิมิจนรการ
4. จินพิท
5. จินศุช
6. จินเตา
7. จินอุค
8. จินโป๊ะ    ผู้ใหญ่บ้าน

ปรากฏว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลที่ตำบลท่าลอม ได้ผลดี  
อย่างน่าพอใจ ประชาชนเห็นถึงคุณประโยชน์ ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีและเอาใจ  
ใส่ในกิจการสุขาภิบาลยิ่งขึ้นที่ สมุหเทศาภิบาลมณฑลอื่นเห็นเข้าก็สนใจ และเรียกร้อง  
ให้รัฐบาลตรากฎหมายเพื่อจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นทั่วพระราชอาณาจักร แต่  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาอัครราชูปถัมภ์ เสนา  
บดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระราชดำริเห็นพ้องกันว่า การปกครองแบบสุขาภิบาลนั้น  
จะจัดขึ้นและเกิดผลดีก็ต่อเมื่อประชาชนเข้าใจและเห็นคุณประโยชน์ เพราะเมื่อจัดสุขาภิบาล  
ขึ้นในท้องถิ่นใด ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีภาระที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

---

<sup>102</sup> ทุกรายละเอียดใน ประหยศ หงษ์ทองคำ, "การปฏิรูปฐานการปกครองระบอบประชา  
ประชาธิปไตย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," วารสารสังคมศาสตร์,  
ฉบับที่ 4, ปีที่ 6 (ธันวาคม, 2512).

<sup>103</sup> จักรกฤษณ์ นรมิตยคุณการ, อ้างแล้ว หน้า 280.



การดำเนินงานของสุขาภิบาล ถ้าประชาชนยังไม่เห็นคุณประโยชน์ของสุขาภิบาลอย่างจริงจัง ต้องบังคับให้ประชาชนร่วมมือบริจาคทรัพย์สินเพื่อมาจัดการสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลนั้นก็จำเป็นไปไม่ได้โดยลี้ เสด็จในกรม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงแนะนำข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ว่าให้จัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่เป็นการทดลองไปก่อน โดยทรงขอให้"เกิดจากความนิยมของราษฎรก่อนคือให้ราษฎรทำทำและรัฐบาลตามหลัง"<sup>104</sup> ทั้งนี้เพื่อให้การสำเร็จไปด้วยความชอบของประชาชน

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ทรงพระราชนิพนธ์เกี่ยวกับการสุขาภิบาลสำเร็จลง ได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว จึงได้ประกาศใช้ มีชื่อว่า "พระราชนิพนธ์จัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127" สุขาภิบาลตามพระราชนิพนธ์นี้มี 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งในท้องที่มีความเจริญสูง และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่มีความเจริญรองลงมา แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการบังคับว่าทุกท้องที่จะต้องจัดการสุขาภิบาล ถ้าท้องที่ใดประชาชนมีความพร้อมและมีความต้องการ ข้าหลวงเทศาภิบาลและกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นเห็นชอบด้วย ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากรมบังคับบัญชา ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น

หน้าที่ของสุขาภิบาล<sup>105</sup> ทั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล มีหน้าที่ดังนี้

- (1) รักษาความสะอาดในท้องที่
- (2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่
- (3) การบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่
- (4) การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

ผู้บริหารสุขาภิบาล

ก. สุขาภิบาลเมือง มีกรรมการ 11 คน ประกอบด้วย<sup>106</sup>

104

กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 125", เทศาภิบาล, ปีที่ 1, เล่ม 2 (ตุลาคม-มีนาคม ร.ศ. 125), หน้า 20.

105

พระราชนิพนธ์จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 127.

106

พระราชนิพนธ์จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127.

- (1) ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานกรรมการ
- (2) ผู้เป็นหัวหน้าพนักงานการศึกษาในเมือง เป็นกรรมการ
- (3) ปลัดเมือง เป็นเลขานุการและเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการเมือง เมื่อผู้ว่าราชการเมืองทำการในสุทธาภิบาลไม่ได้
- (4) นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ
- (5) นายแพทย์สุทธาภิบาล เป็นกรรมการ
- (6) นายช่างสุทธาภิบาล เป็นกรรมการ
- (7) กำหนดนายตำบลที่อยู่ในเขตสุทธาภิบาล 5 คน แต่ถ้ากำหนดนายตำบลในเขตสุทธาภิบาลมีไม่ครบ 5 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้มีส่วนเสียภาษีโรงเรือนเป็นกำนันพิเศษ จะให้จำนวนกำนันเป็นกรรมการสุทธาภิบาลครบ 5 คน กำนันพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แล้วเลือกใหม่ จะเลือกซ้ำคนเดิมอีกก็ได้

ข. สุทธาภิบาลตำบล มีกรรมการ 5 คน ประกอบด้วย

- (1) กำหนดนายตำบล เป็นประธาน
- (2) รองกำนัน เป็นกรรมการ
- (3) แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการ
- (4) ครูประจำตำบล เป็นกรรมการ
- (5) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ

ถ้าหากเขตสุทธาภิบาลรวมหลายตำบลเข้าด้วยกัน ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้เลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธาน รองกำนัน แพทย์ และครู เป็นกรรมการจัดการสุทธาภิบาล ส่วนผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำแหน่งกรรมการจัดการนั้น แล้วแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลจะเลือกกำนันที่ไม่ได้เป็นประธานหรือผู้ใหญ่บ้านคนใดเข้าอยู่ในคณะกรรมการนั้นก็ได้ นอกจากนั้น บรรดากำนัน รองกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านที่เหลือในเขตสุทธาภิบาลนั้น ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ปรึกษา

ปรากฏว่ากิจการสุทธาภิบาลได้รับความนิยมจากประชาชนมาก ได้มีการจัดตั้งสุทธาภิบาลขึ้นถึง 35 แห่ง สุทธาภิบาลเหล่านี้ได้ดำเนินกิจการสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น



ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ครบจนกระทั่งเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยได้สถาปนา การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบาสขึ้นแทน เมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยเปลี่ยนแปลงฐานะ ท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลเดิมเป็นเทศบาล ความบัพัญญัติของพระราชบัญญัติจักระเบียบ เทศบาล พุทธศักราช 2476

การประกาศพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 ก่อให้เกิดการจัดตั้ง สุขาภิบาลขึ้นจำนวนมาก ในระยะเวลาต่อมาอีกไม่นานนักได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตาม หัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นถึง 35 แห่ง กวักกัน <sup>107</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพระราชยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปอย่างรวดเร็ว แต่ ก็ยังมีข้อบกพร่องจกัก กล่าวคือ ประชาชนยังมิได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างแท้จริง โดยจะเห็นได้ว่า ยังมีได้ใช้วิธีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีส่วนร่วมในการบริหาร การ ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลใช้ราชการการของรัฐทั้งสิ้น <sup>108</sup> นอกจากนั้นก็มิได้มีการวางแผนที่จะ พัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เป็นพื้นฐานการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้น เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก ( Sir Edward Cook ) ที่ปรึกษา กระทรวงพระคลังฯ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ให้ข้อสังเกตถึงความล้มเหลวของสุขาภิบาลที่ ได้จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127 ในบันทึกความเห็น เรื่อง " Municipalities-in Siam" <sup>109</sup> ว่าเป็นเพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราช บัญญัติที่ตราขึ้น" <sup>109</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>107</sup> อุทัย นีรัญโท, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร์, 2523), หน้า 162.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

<sup>109</sup> บันทึกความเห็นของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก ( Sir Edward Cook ) ที่ปรึกษา กระทรวงพระคลัง เรื่อง " Municipalities in Siam" (16 สิงหาคม 2470) ใน สนธิ เกษานันท์, แผนพัฒนาทางการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ"ประชาธิปไตย" ตาม แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

สุขาภิบาลยุคใหม่ได้ถือกำเนิดโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้แบ่งชั้นของสุขาภิบาลออกเป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ เหมือนการจัดสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 คงมีสุขาภิบาลอย่างเดียวกันหมด สุขาภิบาลก่อตั้งขึ้นได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ระบุชื่อและกำหนดเขตไว้ด้วย

ความมุ่งหมายของทางราชการที่ได้ริ่ฟื้นการสุขาภิบาลขึ้นใหม่ครั้งนี้ มีปรากฏอยู่ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการภาคทุกภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดว่า "มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ปรับปรุงสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนและเพื่อเป็นแนวทางฝึกฝนให้ราษฎร เข้าใจและซาบซึ้งในระบอบการปกครองตนเองยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะเป็นแนวทางเปิดเป็นเทศบาลในเวลาต่อไป" 110

หน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้สุขาภิบาลหรือจัดทำให้โดยสิ้นระยะเริ่มแรกและได้กำชับให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้สุขาภิบาลจัดทำคือ กิจการด้านการสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง การรักษาความสะอาดและการสาธารณสุข เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการทุกจังหวัดดังนี้

"สุขาภิบาลทุกแห่งควรกำหนดนโยบายให้มุ่งไปทางเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เช่น วางโครงการให้หนักไปในทางจัดใหม่และบำรุงทางบก ทางน้ำ การสาธารณสุข การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพของท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาลต่าง ๆ อีกหลายแห่งยังมีกรรมนาคมไม่สะอาด ถนนหนทางอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นหลุมเป็นบ่อและเต็มไปด้วยฝุ่นละออง จึงควรที่จังหวัดจะเิกเร่งรัดให้สุขาภิบาลชวนชวายซ่อมแซมหรือลาที่ยางถนนเหล่านั้นเสียโดยด่วน ก่อนที่จะใช้จ่ายไปในกิจการอย่างอื่น หากบรรดาถนนในเขตสุขาภิบาลใดยังมีสภาพเป็นทางหลวงจังหวัดหรือทางหลวงแผ่นดินอยู่ก็ควรที่สุขาภิบาลจะไค้คิกค่อขอรับโอนมาเป็นของท้องถิ่นเสีย ในเมื่อมีงบประมาณบำรุงไค้เพียงพอ แคลาสุขาภิบาลยังไม่มีงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นก็ขอให้พยายามคิกค่อประสานงาน โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่แขวง



หรือหมวกการทาง เร่งซ่อมแซมถนนเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป...

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้ดำเนินการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลต่าง ๆ ให้อำเภอใช้จ่ายเงินโดยประหยัดและเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมิให้ถือโอกาสนำเงินของสุขาภิบาลไปใช้จ่ายในกิจการของอำเภอหรือกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลโดยตรงอีกด้วย <sup>111</sup>

สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จัดตั้งโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อจัดตั้งแล้วก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในประกาศนั้นจะให้ระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบเขตสุขาภิบาลกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน <sup>112</sup> ฉะนั้น จึงเท่ากับว่ากฎหมายได้ปล่อยให้ อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่ ในปัจจุบันนอกจากจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้ครอบคลุมพื้นที่เต็มทั้งอำเภอมาใช้และปรากฏว่าได้มีสุขาภิบาลหลายแห่งอำเภอนโยบายดังกล่าว เพื่อความเข้าใจให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจะได้แยกพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสอง ลักษณะนี้ต่อไป

การจัดตั้งสุขาภิบาลโดยทั่วไป ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอและชุมชนที่มีลักษณะเป็นตลาดการค้า ทุกตำบลทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2499 <sup>113</sup> และได้กำหนด

<sup>111</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควมมากที่ 21581/2500 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2500 เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของสุขาภิบาล.

<sup>112</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 (ตุลาคม 2495), มาตรา 4.

<sup>113</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 8353/2499 ลงวันที่ 13 เมษายน 2499 เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ดังนี้คือ สำหรับตำบลอันเป็นคลาคลุมนอกจากท้องถิ่นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ถือหลักเกณฑ์ว่า ควรจะมีร้านค้าประมาณอย่างน้อย 100 ห้าง และมีจำนวนราษฎรประมาณอย่างน้อย 1,500 คน เนื้อที่ของเขตสุขาภิบาลแต่ละแห่งนั้น โดยปกติควรมีขนาดประมาณ 1-8 ตารางกิโลเมตร ส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอนั้น ใ้ค้ำเนินการเสนอการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้นทุกแห่ง โดยไม่มีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ต้องคำนวณรายได้ให้สูงกว่ารายจ่ายด้วย<sup>114</sup> ต่อมาปรากฏว่าท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ มีชุมนุมชนหนาแน่นและมีแนวผังเมืองพอที่จะขยายให้เจริญก้าวหน้าต่อไปอีกได้ แต่ยังไม่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกในท้องถิ่นที่มีสภาพ หรือหลักเกณฑ์การต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

"(1) บริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอนี้ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทุกแห่งควรที่จะได้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาล นอกจากจะมีเหตุผลความจำเป็นจริง ๆ

(2) ท้องถิ่นบริเวณชุมนุมชนทุกแห่งที่มีรายได้พอสมควร มีราษฎรและอาคารร้านค้าหนาแน่นมีแนวผังเมืองพอที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไป ควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้"<sup>115</sup>

การจัดตั้งสุขาภิบาลในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้อำเภอที่ทำการสำรวจท้องถิ่นที่สมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล แล้วรายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร รายได้จากภาษีอากรและจากทางอื่น ๆ จำนวนเนื้อที่ จำนวนหมู่บ้าน และจำนวนหลังคาเรือน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงเขตสุขาภิบาลผ่านจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นใด ก็จัดทำประกาศสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นนั้น

<sup>114</sup> ทรงวุฒิ งามมีศรี, นายอำเภอในฐานะประธานสุขาภิบาล, หน้า 20.

<sup>115</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 1389/2504 ลงวันที่ 25 มกราคม 2504



การจัดตั้งหรือการรื้อฟื้นสภาภิบาลขึ้นมาในปี 2495 นี้ก็เป็นผลมาจากการริเริ่มนโยบายของรัฐบาลอันมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มอีกเช่นเดียวกัน สำหรับการจัดรูปองค์การตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้ระบุให้การจัดรูปองค์การของสภาภิบาลเป็นไปในรูปของคณะกรรมการสภาภิบาล ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการของสภาภิบาลในค่านิยมปฏิบัติและบริหาร คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภทด้วยกัน คือ <sup>116</sup>

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
  - 1.1 นายอำเภอท้องที่เป็นประธาน
  - 1.2 ผู้บังคับกองสถานีตำรวจ
  - 1.3 สมุหบัญชีอำเภอ
  - 1.4 อนามัยอำเภอ
  - 1.5 กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสภาภิบาลที่ตั้ง
2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

เป็นปลัดสภาภิบาล 1 คน

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นการเลือกตั้งจากราษฎร ซึ่งมีผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติตามที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และจำนวนกรรมการโดยการเลือกตั้งนี้มีจำนวน 4 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาภิบาลนี้จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่จะเป็นประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นอันเป็นการขัดต่อแนวความคิดในการปกครองตนเองอยู่บ้าง การบริหารงานสภาภิบาลโดยคณะกรรมการนี้ นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสภาภิบาลเป็นประธานและรองประธานนั้น ได้ที่กรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรองประธานและคำร่าง

ล่าแห่งคราวละ 1 ปี ค่าบิลที่มีอยู่ในขณะนั้นประมาณ 4,800 ค่าบิลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด  
 117  
 118  
 119

ในการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 ได้  
 ระบุไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ  
 เป็นสุขาภิบาลและให้มีฐานะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งการจะยกฐานะต้องกระทำโดยประกาศ  
 กระทรวงมหาดไทย ถ้าพิจารณาแล้วทางปฏิบัติเท่ากับกฎหมายปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของ  
 กระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่  
 โดยกระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาล  
 ขึ้นในท้องถิ่นทุกแห่งที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และคลองจั่นชุมชนตามตำบล  
 ที่สำคัญทุกแห่ง สุขาภิบาลโลกก็ตามเมื่อมีฐานะดีขึ้นให้การบริหารแก่ประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น  
 มีประชาชนอยู่หนาแน่นกว่าเดิม ก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้น  
 คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบความหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย  
 และนอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องกำหนดแผนดำเนินงานสุขาภิบาลและปฏิบัติการให้เป็นไป  
 ตามแผนที่ได้วางไว้

117 เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

118 ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงษ์, หน้า ๔๔.

119 เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕-๕๐.

120 เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗-๔๘.



หน้าที่ของสุชาภิบาล ตามพระราชบัญญัติ 2495 มาตรา 25 ใ้ระบุไว้ว่า  
 สุชาภิบาลมีหน้าที่จักทำกิจการภายในสุชาภิบาลดังต่อไปนี้<sup>121</sup>

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
 รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ให้นำน้ำสะอาด หรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม  
 สุสาน และฌาปนสถาน
5. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
6. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
7. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
8. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
9. ให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
10. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุชาภิบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ 2495 มาตรา 29 และมาตรา 30 ใ้กำหนด  
 รายได้และรายจ่ายของสุชาภิบาลไว้ดังนี้

รายได้ของสุชาภิบาล มีดังนี้คือ

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของสุชาภิบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคของสุชาภิบาล
5. พันธบัตรหรืออู่ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

<sup>121</sup> "พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69  
 ตอนที่ 63 (ตุลาคม 2495), มาตรา 25, มาตรา 29 มาตรา 30.

6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สุชาภิบาลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่ผู้ศึกษาให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์
9. เงินรายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายจ่ายของสุชาภิบาล แบ่งออกเป็น 7 ประเภทดังนี้คือ

1. เงินเดือน
2. ค่าใช้สอย
3. การจร
4. รายจ่ายในการลงทุน
5. การชำระหนี้เงินกู้
6. การจ่ายค่าตอบแทน
7. รายจ่ายในกิจการอื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2511 ได้ทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติสุชาภิบาล 2495 เพียงบางส่วน เพราะพระราชบัญญัติสุชาภิบาล 2495 นั้น สุชาภิบาลไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตสุชาภิบาลหรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ ฉะนั้นเพื่อให้สุชาภิบาลจัดทำกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสุชาภิบาลบางมาตราเสียใหม่ จึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. 2511 ขึ้นมา พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. 2511 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้คือ <sup>122</sup>

หน้าที่ของสุชาภิบาล มาตรา 3 ได้กำหนดไว้ดังนี้คือ

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

<sup>122</sup>

พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 (พฤษภาคม 2511), มาตรา 3, มาตรา 4.



2. ใ้หม้และบำรุงทางระบายน้ำ
  3. รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
  4. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  6. ใ้หม้หน้าสะอาดหรือการประฆ่า
  7. ใ้หม้โรงฆ่าสัตว์
  8. ใ้หม้ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
  9. ใ้หม้สุสาน และฌาปนสถาน
  10. ใ้หม้และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  11. ป้องกันและระงับสาธารณภัย
  12. ใ้หม้เครื่องใช้ในการคัมเพลิง
  13. ใ้หม้และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  14. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
  15. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  16. ใ้หม้และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
  17. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
  18. การสาธารณูปการ
  19. การพาณิชย์
  20. กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายจะจัดให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล
- นอกจากนี้ มาตรา 4 ได้กำหนดการทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาล เพื่อ

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและ เป็นกรณีที่เกี่ยวกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
2. ใ้ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
3. ใ้ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

และสุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด เมื่อ

1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
2. สุขาภิบาลคองดิทูนเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล คีอฮุนอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือหุ้นร่วมกัน
3. ใ้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่าการปกครองระบบสุขาภิบาลนั้นเริ่มต้นดำเนินการจัดตั้งตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และมาหยุดชะงักลงเมื่อรัชกาลที่ 5 สวรรคต และได้้นำรูปแบบเก่ามาปรับปรุงใหม่ ใน พ.ศ.2495 โดยตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ พ.ศ.2495 และได้ทำการปรับปรุงใหม่เพียงบางส่วนใน พ.ศ.2511 เท่านั้น นับได้ว่า การปกครองระบบสุขาภิบาลนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการที่ช้ำมาก ยังคงยึดรูปแบบเก่า ๆ ที่กำหนดมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2495 อย่างไรก็ตามก็ได้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อทำการศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลให้ดีขึ้น เช่น ในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อ คณะกรรมการนโยบายและแผนมหาดไทย เพื่อทำการศึกษาและหาวิธีปรับปรุงการจัดองค์การขององค์การปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษาพิจารณาเพื่อปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล และได้เสนอขอเสนอแนะมากมายหลายประการ ทั้งในด้านการกำหนดคุณสมบัติของที่จะจัดตั้งสุขาภิบาล องค์ประกอบคณะกรรมการสุขาภิบาล อำนาจหน้าที่ การคลัง การควบคุมฯ<sup>123</sup> ครั้นต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2517 เพื่อเตรียมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 คณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติให้ปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูป

<sup>123</sup>

ประหยัค หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : น้ําอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 106-107.



สุชาภิบาลหลายประการด้วยกัน ที่น่าสนใจและควรกล่าวถึงมีดังนี้<sup>124</sup>

ก) การจัดตั้งสุชาภิบาล ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นสุชาภิบาลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้มีดังนี้

1. เป็นชุมนุมชนหนาแน่น ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกกำหนดไว้
2. มีรายได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ 200,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
3. ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากในท้องถิ่น

อนึ่ง โดยคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นสมควรให้ยุบเลิกสุชาภิบาลที่มีอยู่ก่อนที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมา โดยไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทกว่า 200,000 บาท โดยให้ออนกิจการทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณที่มีอยู่แล้วไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) องค์ประกอบของคณะกรรมการสุชาภิบาล คณะกรรมการสุชาภิบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของสุชาภิบาลทั้งค่านิติบัญญัติและบริหารนั้น ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของราษฎรซึ่งมีจำนวนตามเกณฑ์ ดังนี้

1. สุชาภิบาลใดมีรายได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณล่วงมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 500,000 บาท ให้มีกรรมการได้ 3 คน
2. สุชาภิบาลใดมีรายได้มากกว่า 500,000 บาท โดยไม่รวมเงิน

อุดหนุน ให้มีกรรมการได้ 5 คน  
กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธาน 1 คน คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกัน ในการบริหารกิจการของสุชาภิบาล โดยมีประธานเป็นหัวหน้า

ค) พนักงานสุขาภิบาล ให้มีพนักงานสุขาภิบาลประกอบด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยมีปลัดสุขาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานประจำทั่วไป

ข้อสังเกต เกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ดังนี้

1. พิจารณาเห็นว่าท้องที่ที่จะเป็นสุขาภิบาลไคนั้น ต้องมีรายได้พอสมควร คือประมาณปีละ 200,000 บาท ถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้ค่าน้อยกว่านั้นก็ให้โอนไปขึ้นกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะถ้าสุขาภิบาลมีรายได้น้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะดำเนินการ พัฒนาท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เกิดผลดีได้

2. การยกฐานะท้องที่เป็นสุขาภิบาล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่นั้น เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องที่นั้นควรมีการระดมทุน เพิ่มขึ้น

3. คณะกรรมการสุขาภิบาลรูปใหม่นี้ ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนทั้งหมด ไม่มีข้าราชการเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมด้วยโดยตำแหน่ง

4. พนักงานสุขาภิบาล ตั้งแต่ปลัดสุขาภิบาลจนถึงเสมียน พนักงานทุกคน เป็นพนักงานของสุขาภิบาลโดยแท้ มิใช่แค่สังกัดข้าราชการ เช่น ปลัดอำเภอ เสมียนตรา ออนามัย อำเภอ ฯลฯ ไปดำรงตำแหน่งพนักงานสุขาภิบาลเหมือนแต่ก่อน

จากการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลนั้น ก็หาได้มีการนำไปปรับปรุงรูปแบบของสุขาภิบาลแต่อย่างใดไม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ทำการสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2527 เพื่อเป็นการสนองนโยบายรัฐบาล ในอันที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการ ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้สุขาภิบาลมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งกับโดย



การแต่งตั้ง ซึ่งก็ได้แก่นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสุขาภิบาล และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ผู้ที่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งมีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยคณะกรรมการอำเภอ ประชาชนมีส่วนร่วมและความคุ้มครองบริหารงานของสุขาภิบาลได้น้อยมาก จะมีเพียงเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและร่วมในการร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสุขาภิบาลก็มักจะไม่มีความเห็นคล้อยตามความเห็นของประชาชน กรรมการสุขาภิบาลหรือนายอำเภอเป็นใหญ่ ตัวแทนของประชาชนจึงเป็นเพียงแต่ผู้รับรู้หรือที่ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นการบริหารท้องถิ่นนี้ยังขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้คณะกรรมการท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก<sup>125</sup> และจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองและการบริหารดังนี้<sup>126</sup>

"จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน และเป็นพื้นฐานที่ดีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย"

คณะปฏิรูปฯ ดังกล่าวจึงได้เสนอขอเสนอแนะดังนี้<sup>127</sup>

1. ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งลงและเพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น

<sup>125</sup> รายงานการสัมมนาปฏิรูประบบบริหารและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, เทศภิบาล (ปีที่ 79 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527), หน้า 130.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖.

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐.

2. สุขาภิบาลซึ่งมีฐานะการคลังที่เพียงพอจะบริหารงานประจำของตนเอง  
ได้ให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการ  
สุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากขึ้น

จากข้อเสนอของคณะปฏิรูปฯ และเป็นการสมควรที่จะได้ปรับปรุงโครงสร้าง  
คณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการ  
ประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งคงเหลือเท่าที่จำเป็น เพิ่มจำนวนกรรมการ  
สุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น และเมื่อสุขาภิบาลใดมีฐานะการ  
คลังซึ่งเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้มีการเลือกประธานกรรมการ  
สุขาภิบาลจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งควรแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัคร  
รับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้ง กรรมการสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และ  
ประกอบกับให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเพื่อแก้ไข  
หลักการสำคัญโดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขา-  
ภิบาลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน ไม่  
ให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการสุขาภิบาล ในที่สุดคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทน  
ราษฎรได้นำเอาร่างข้อเสนอทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการปฏิรูประบบ  
ราชการมาพิจารณาร่วมกัน และยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเสนอต่อสภา  
ผู้แทนราษฎร และในที่สุดก็ตราเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ขึ้น โดยมี  
สาระสำคัญดังนี้ <sup>128</sup>

ก) คณะกรรมการสุขาภิบาล ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล  
พ.ศ. 2528 กำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่  
ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแก่กรณี

<sup>128</sup>

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 102 ตอนที่  
154 (ฉบับพิเศษ) (ตุลาคม 2528), มาตรา 3, มาตรา 4, มาตรา 5, มาตรา 6.

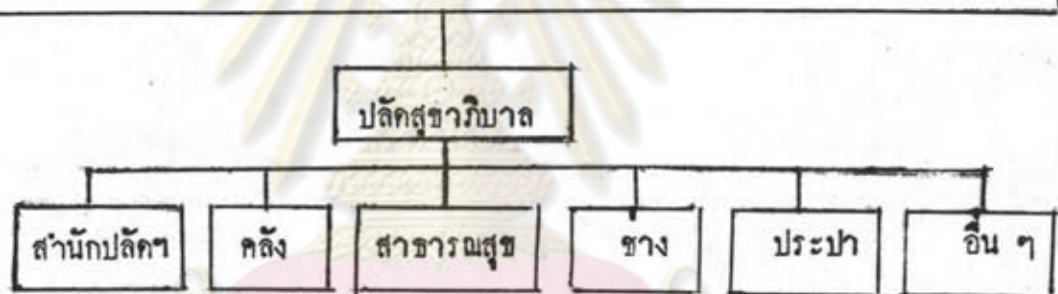
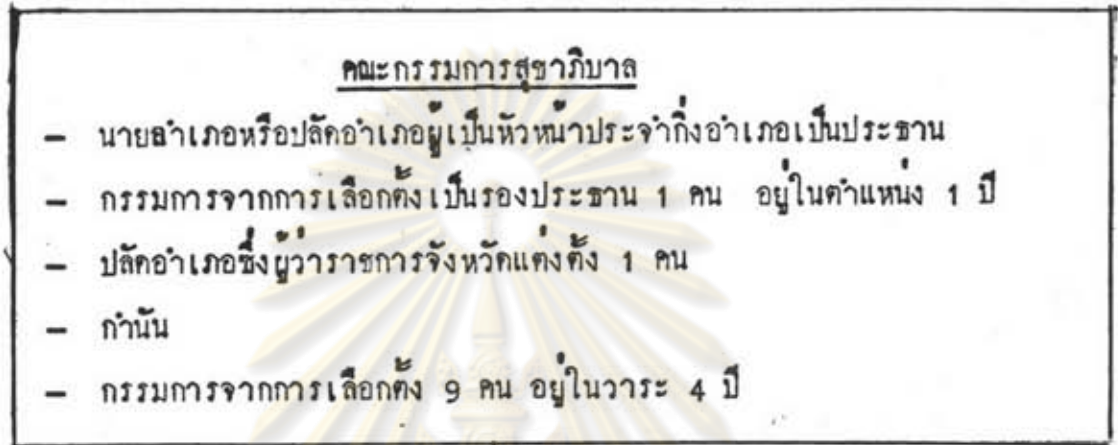


2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน
3. กำนันแห่งตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้น อยู่ในเขตสุขาภิบาล
4. ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นตั้งขึ้น 9 คน (มาตรา 6 กำหนดให้กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี)

ข) ประธานกรรมการ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2523 กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ประชุมกันเลือกจากกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา รองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 1 ปี และในมาตรา 5 ก็ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อใดสุขาภิบาลใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

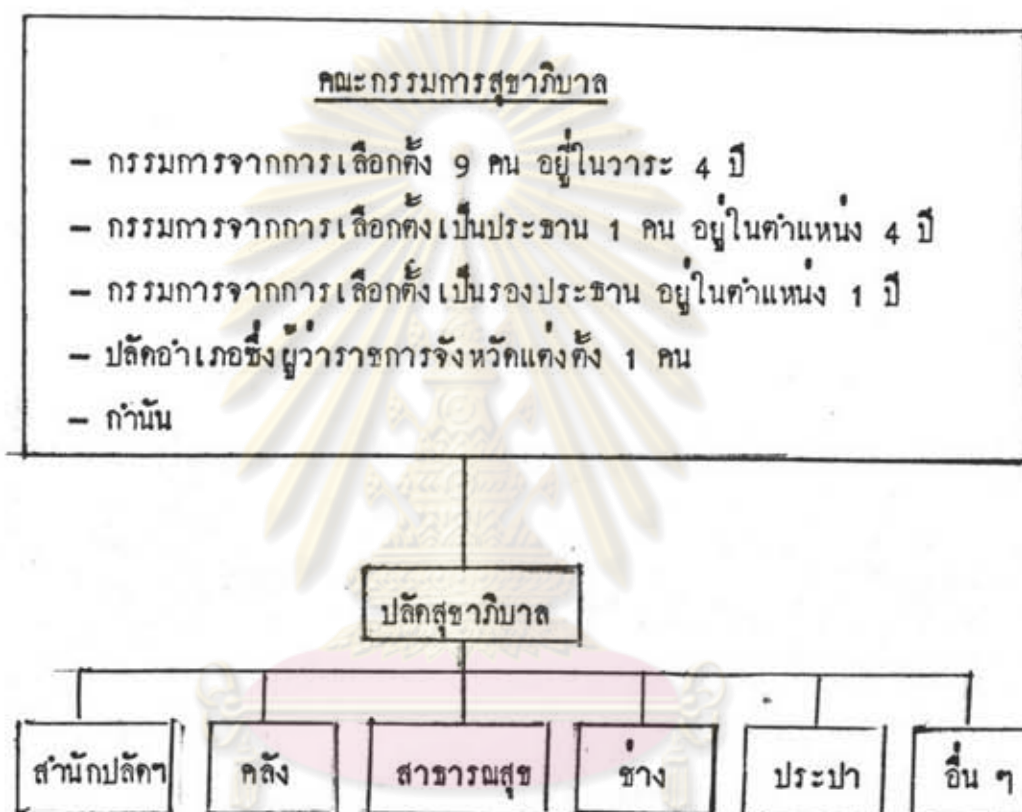
**โครงสร้างของสภาภิบาล**  
 รูปแบบที่ประธานคณะกรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่งตาม พรบ. สภาภิบาล  
 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2528



หมายเหตุ : โครงสร้างของสภาภิบาลแบบนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 3 และ 4 ซึ่งใช้สำหรับสภาภิบาลที่มีฐานะการคลังไม่เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาล จึงต้องให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสภาภิบาลไปก่อน.



**โครงสร้างของสุขาภิบาล**  
รูปแบบที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง พรบ.  
สุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528



หมายเหตุ : โครงสร้างของสุขาภิบาลแบบนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 3,4 และ 5 ซึ่งใช้สำหรับสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาล จึงให้กรรมการจากการเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล.

อย่างไรก็ดี จากลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้น ได้กำหนดสาระสำคัญที่จะมีผลถึงกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้าง และการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล กล่าวคือ <sup>129</sup>

1. ปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท โดยให้สุขาภิบาลมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งและให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลเอง
2. การยกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไปเป็นเทศบาล และมีเกณฑ์อื่นประกอบอีกดังนี้คือ
  - 2.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป
  - 2.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
  - 2.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป
  - 2.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สิ่งที่กล่าวในบทที่ 2 นี้เป็นส่วนที่ว้าวยแนวความคิด สำหรับบทที่ 3 ที่จะเสนอต่อไปจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีวิจัย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

129 :

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0413/ว.1408

ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่อง การพิจารณาขานฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล  
เรียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เอกสารทางราชการ).