

บทที่ 2

การศึกษาการเมืองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ประจำบท

1. เพื่อให้นักศึกษาเข้าใจวิธีการศึกษาการเมืองท้องถิ่น ปัญหาและจุดมุ่งศึกษาการเมืองท้องถิ่นในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่นักวิชาการได้เคยศึกษา
2. เพื่อให้นักศึกษาได้รู้จักสังเกตสภาพบางประการในทางสังคมในแง่สังคมวิทยา เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เข้าใจพฤติกรรมการเมืองท้องถิ่นไทย
3. เพื่อให้นักศึกษาสังเกตเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ 2

ก. การศึกษาการเมืองท้องถิ่น

1. ความนำ

นายเฮอร์เบิร์ต จาคอบ (Herbert Jacob) และนายไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) แห่งมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน¹ กล่าวไว้ว่า การเมืองท้องถิ่นมิได้เป็นเรื่องของโลกที่สูญหายไปจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ที่จริงโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์กำลังสนใจศึกษาและวิจัยการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่น การศึกษาของ V.O.Key Jr.² และ Robert A.Dahl.³ ซึ่งเป็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยศึกษาจากสภาพสังคมในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2. การศึกษาการเมืองระบบใหญ่ (Macro-Politics) หรือรัฐศาสตร์มหภาค

การศึกษาการเมืองระบบใหญ่ คือ การมุ่งศึกษาถึงรัฐ รัฐ-ชาติ ศึกษาถึงทฤษฎีการเมือง การบริหารรัฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวพันกันมากมาย กล่าวคือเป็นการมุ่งศึกษาองค์การใหญ่อันเป็นการศึกษาการเมืองที่กว้างขวางที่เรียกกันว่า Macro-Politics โดยยึดถือระบบการเมืองในสังคมใหญ่เป็นหลัก (Major Political System)

1. Marian d. Irish, (ed.), *Political Science: Advance of the Discipline* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall Inc., 1968), p.220.

2. V.O.Key, Jr., *Southern Politics in the State and Nation* (New York: Alfred A. Knopf, 1949).

3. Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961).

3. การศึกษาการเมืองระบบย่อย (Micro-Politics) หรือรัฐศาสตร์จุลภาค

สำหรับการเมืองระบบย่อย หรือการเมืองท้องถิ่น การศึกษาถึงสิ่งเหล่านี้นับเป็นการศึกษาและวิจัยในวงแคบ ถึงความเป็นอยู่และพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคมระดับเล็กกว่ารัฐ-ชาติ อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ที่มีความเชื่อในหลักการทางพฤติกรรมศาสตร์มักมุ่งค้นหาความจริงในระบบการเมืองย่อย ๆ (Sub-System) เช่น การเมืองท้องถิ่น พฤติกรรมของประชาชนและข้าราชการระดับท้องถิ่น อันอาจสามารถกำหนดเป็นทฤษฎีการเมืองท้องถิ่นได้ และอาจกำหนดรูปแบบความเกี่ยวข้องกับการเมืองระบบใหญ่หรือเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความแตกต่างหรือเหมือนกันหรือความเกี่ยวข้องของชีวิตการเมืองระหว่างสังคมนับระบบใหญ่กับระบบย่อยได้⁴

พูดโดยสรุป โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันได้หันมาสนใจศึกษาการเมืองท้องถิ่นหรือการเมืองระบบย่อย เช่น รัฐและเมืองต่าง ๆ โดยศึกษาจากกลุ่มคนหรือสถาบันย่อย ๆ ในท้องถิ่น

4. ปัญหา 4 ประการในการศึกษาการเมืองท้องถิ่น⁵

การศึกษาการเมืองท้องถิ่นนับว่ายุ่งยากพอสมควรและมีปัญหาสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) ความสามารถที่จะวิเคราะห์นโยบายของท้องถิ่น (potential for policy analysis)
- (2) การสังเกตพฤติกรรมทางการเมืองในสถาบันท้องถิ่นซึ่งมีการตัดสินใจในนโยบาย (political behavior in institutions where policy decisions are made)
- (3) ปัญหาการนำเอารูปแบบและโครงสร้างแห่งอำนาจของการเมืองท้องถิ่นที่เจริญแล้ว (ในนครหลวง) มาใช้ (utilization of the power structure model of urban politics)
- (4) ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา หลักการเหตุผลของแต่ละเรื่องก่อนจะกำหนดทฤษฎี

5. การศึกษาที่สำคัญของการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องน่าสนใจมากเพราะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมนับย่อยของประเทศ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานกับทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมในส่วนรวม โดยเฉพาะระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่นยังเกี่ยวข้องกับหลักการประชาธิปไตย และความรู้ความเข้าใจของประชาชนในหลักการนี้อีกมากการศึกษาที่สำคัญของการเมืองท้องถิ่นมักมุ่งศึกษาสิ่งเหล่านี้

4. _____, *The Legislative System* (New York: John Wiley and Sons, 1962). Dahl, *op.cit.*

5. Irish. *op.cit.*, p. 221.

- (1) ปรัชญาของการปกครอง เช่น แบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ
 - (2) พฤติกรรมในการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น
 - (3) ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งในท้องถิ่น
 - (4) เรื่องพิเศษเกี่ยวกับท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงที่อยู่อาศัย หรือปรับปรุงเขตในเมือง (Urban-Renewal) และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น
- ทั้งหมดนี้จะเป็นสิ่งสำคัญและมีรวมอยู่ในการศึกษาการเมืองท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้⁶

5.1 ความสัมพันธ์ของผลผลิตของนโยบายต่อตัวแปร (variable) ต่าง ๆ ในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กล่าวได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้นเกี่ยวกับเรื่องนโยบายต่าง ๆ มักจะไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในท้องถิ่นเอง Thomas R.Dye ได้ศึกษาถึงนโยบายท้องถิ่นและได้เสนอรูปแบบดังนี้ :⁶

ก. Inputs จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามความเป็นไปได้และความปรวนแปรของสังคมและเศรษฐกิจ

ข. ระบบการเมืองในท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในรูปของพรรคการเมือง

ค. การกำหนดสัดส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและผลผลิต (Outputs) จะมีการดำเนินการและใช้จ่ายในระดับต่าง ๆ ขององค์กรท้องถิ่นสำหรับโครงการที่ต่างกัน มาตรการที่กระทบและการวัดคุณภาพของโครงการ

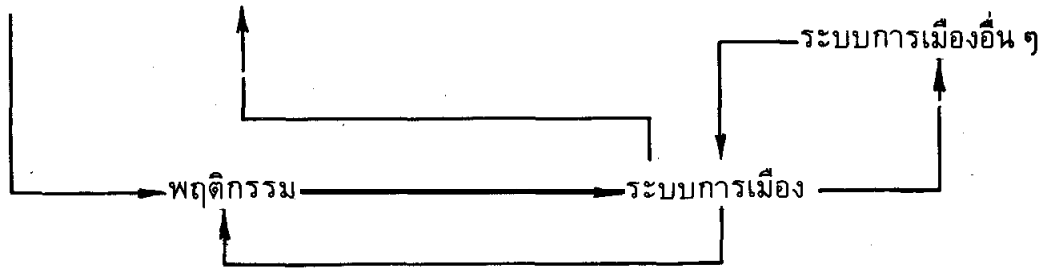
การศึกษา Dye กำหนดตัวเชื่อม inputs กับตัวแปรไปได้ของการเมือง (political variables) และกับผลผลิต (outputs) และทางเลือกอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นการเชื่อมของ inputs กับ outputs ในขณะที่ผ่านกระบวนการทางการเมือง ปัญหาของ Dye เกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น คือ รายได้ที่จะมาใช้จ่ายความเจริญของในเมือง ความเจริญทางอุตสาหกรรมและการศึกษา ไม่ใช่ inputs ในตัวเอง ส่วนความต้องการการตอบสนอง และการติดต่อกันและผู้มีอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม (environmental factors)

David Easton ศึกษากระบวนการเมืองพบว่าความต้องการเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความพอใจและไม่พอใจกับสถานะคงที่⁷ จึงอาจกล่าวได้ว่าชีวิตการเมืองของคนในสังคมก็คือ

6. Thomas R. Dye, *Political Economic and the Public* (Chicago: Rand McNally, 1966). Irish, *op.cit.*, pp. 222,235.

7. David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley and Sons, 1965). p. 38.

ระบบพฤติกรรมนั่นเอง เรื่องนี้ Easton พยายามศึกษาอย่างเป็นระบบด้วย (system analysis) โดยอาศัยระบบสังคมและการเมืองระบบใหญ่ในสังคมเป็นหลัก ส่วนตัวแปรเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองของคนและระบบการเมืองอยู่ที่อิทธิพลภายนอก (ดูภาพประกอบ) อิทธิพลภายนอก เช่น สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทาง physical, biological, social, psychological



ชีวิตการเมืองเป็นระบบของพฤติกรรม สรุปรูปจากหนังสือของ David Easton
Political Life as a System of Behavior

5.2 เครื่องชี้กระบวนการทางการเมือง

วิธีการศึกษาการเมืองท้องถิ่นจำต้องอาศัยทัศนะอย่างกว้าง ๆ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการเปลี่ยนแปลงถ้าหากขาดทัศนะอย่างกว้างเสียแล้วก็เป็นช่องว่างอย่างยิ่งในการศึกษานโยบาย จากการศึกษาของ Edward C. Banfield และ James David Barber ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ Benfield มุ่งที่จะทราบพฤติกรรมทั้งหมดของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กรณีใช้ Roll-Call Vote⁸

5.3 การศึกษาอำนาจของชุมชน

ความจริงพลังชุมชนในท้องถิ่นเป็นห้องทดลองโดยธรรมชาติของนักรัฐศาสตร์ที่จะทดสอบการเคลื่อนไหวและการกำหนดปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งได้แก่การศึกษาถึงพลังของชุมชน การศึกษาเช่นนี้มีคุณค่ายิ่งในการตกลงใจกำหนดลักษณะของระบบการเมือง Harold Lasswell พยายามหาคำตอบจากข้อโต้เถียงถึงลักษณะชุมชนในอเมริกาว่าเป็นชนชั้นนำ (elitist) หรือ pluralist⁹ โดยเฉพาะในเมืองต่าง ๆ และยังคงเป็นเรื่องถกเถียงกันมากในการเมืองท้องถิ่นอเมริกันซึ่งเกี่ยวพันกับปัญหา 3 ประการ คือ วิธีการ

8. Irish, *op.cit.*, pp. 222.234.

9. *Idid.*, p. 2 3 5.

ศึกษา และอุดมคติ ข้อจำกัดของจุดที่นำเสนอศึกษาและการใช้เทคนิคเปรียบเทียบในการศึกษาหนังสือการเมืองท้องถิ่นที่ศึกษาถึงอำนาจชุมชนในท้องถิ่น เช่น ของ Charles Press; Wendell Bell, Robert Presthus และ James Q. Wilson¹⁰

การศึกษาอำนาจของชุมชนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ก็คือพลังของชนกลุ่มน้อยในท้องถิ่น เช่นการศึกษาของ Lipsky¹¹ ซึ่งเป็นการศึกษาและสังเกตพฤติกรรมทางการเมืองของพวกผิวดำต่อพวกผิวขาวในชุมชน อย่างไรก็ตาม Lipsky มิได้ศึกษาถึงผลกระทบของเรื่องนี้ต่อชุมชนนี้โดยตรงด้วยตนเอง เช่นเดียวกับการศึกษาของ Lewis Killian และ Charles Grigg ซึ่งศึกษาความแตกต่าง ๆ ระหว่างพวก Militants และ Moderated ซึ่งลี้วิเคราะห์ผลกระทบความแตกต่างในแบบของผู้นำในการยอมรับคำตอบแทนหรือรางวัล¹²

6. การแบ่งวิธีการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในสหรัฐฯ

นักรัฐศาสตร์มักพิจารณาระบบการศึกษาในแง่ของท้องถิ่นและขนาด เช่น ขนาดเมือง และชุมชนในท้องถิ่น โดยสรุปได้ดังนี้

6.1 แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็นทั้งขนาดและสถานที่ เช่น แบ่งเป็นการเมืองในท้องถิ่น ๑ เจริญแล้วรอบเมือง (suburban politics) เช่นการศึกษาลักษณะสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองในชุมชนรอบเมือง (Suburbs) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรูปรัฐบาลท้องถิ่นและเป็นปัญหานครหลวง

6.2 แบ่งวิธีศึกษาโดยมองในแง่การเมืองย่อยระดับชาติ (Sub-National Areal Politics) ซึ่งเป็นการเน้นจุดสนใจที่วัฒนธรรมทางการเมือง และใช้วิธีศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่นใน The Civic Culture¹³ ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ภายในและการคาดหวังของเอกชนต่อสถาบันทางการเมือง

10. Charles Press, *Main Street Politics: Policy Making at the Local Level* (East Lansing: Michigan State University Institute for Community Development and Services, 1962).

Wendell Bell et al., *Public Leadership* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1961).

Robert Presthus, *Men at the Top* (New York: Oxford University Press, 1964)

James Q. Wilson, *Negro Politics* (New York: The Free Press, 1960).

11. Michael Lipsky, *Rent Strikes in New York City: Pretest Politics and the Power of the Poor*, (unpublished-Ph. D. dissertation; Princeton University, 1967).

Irish, *op.cit.*, p. 238.

12. Lewis Killian and Charles Grigg, *Racial Crisis in America: Leadership in Conflict* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1964). pp. 81,90.

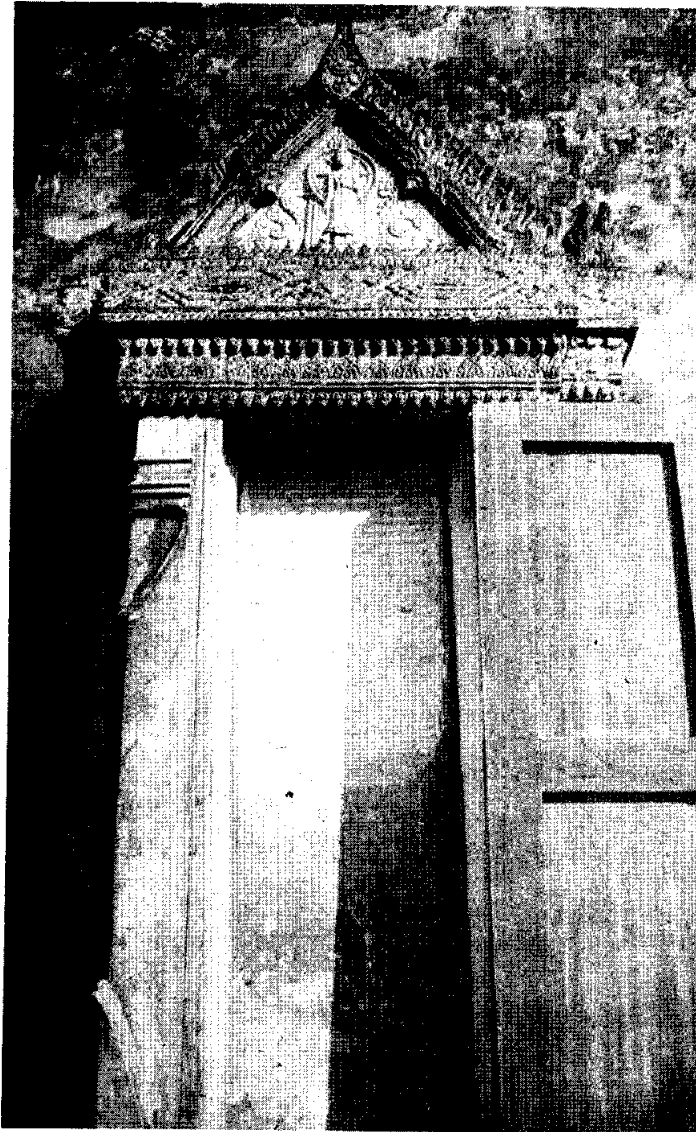
13. Gabriel Almond and Sydney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little Brown and Co. 1965).

7. สรุป

วิธีการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในสหรัฐฯ ในรอบ 20 ปีมานี้มีจุดมุ่งรวมเพื่อเข้าใจ
โฉมหน้าการเมืองที่เป็นอยู่รวม 3 ประการ คือ

- (1) การศึกษาผลของการเมือง (Outputs)
- (2) การศึกษาสถาบัน
- (3) การศึกษาความสัมพันธ์ของอำนาจในชุมชน

วิธีการเมืองท้องถิ่นและจุดมุ่งหมายดังกล่าวมาแต่ต้นอาจนำมาปรับปรุงใช้ศึกษาใน
ประเทศไทยได้ในหลักการและทฤษฎีบางประการเท่านั้น เพราะหลักการและทฤษฎีต่าง ๆ
เป็นการกำหนดขึ้นจากสภาพความจริง พฤติกรรม หรือสมมติฐาน ในสังคมที่แตกต่าง
กว่าสังคมไทยเรา ดังนั้นจึงควรสังเกตหลักทางสังคมวิทยา เช่น วัฒนธรรมในสังคมเป็นต้น
เป็นส่วนประกอบในการศึกษาการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไทยด้วย จึงจะได้กล่าวใน
บทต่อไป



บทที่ 1
สรุปย่อเนื้อหา

ข. ข้อเสนอแนะบางประการทางสังคมวิทยาในการศึกษา การเมืองท้องถิ่นไทย

1. คำนำ

การศึกษาการเมืองท้องถิ่นไทย เช่น กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบล ไม่ว่าจะศึกษาสถาบันโครงสร้างของอำนาจการเมืองและการปกครองตนเอง หรือพฤติกรรมการเมืองในท้องถิ่นก็ดี ยังต้องเกี่ยวพันถึงปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ การพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของสังคมชนบทไทย¹ ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลไทยได้มีโครงการส่งเสริมและดำเนินงานอยู่แล้ว เช่น หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ทร.กลาง หรือ MDU. การเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือ รพช. (ARD.) โครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป) การพัฒนาชุมชน (พช. หรือ CD.) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยชนบท (VHS = Village Health Sanitation) โดยกระทรวงสาธารณสุข และการส่งเสริมการเกษตรสหกรณ์โดยกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ เป็นต้น²

โครงการทั้งหมดนี้ยังรวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาลทุกแผนด้วย³

2. ข้อเสนอแนะ

การที่จะศึกษาถึงสถาบันท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่นไทย เราจะต้องเข้าใจรูปแบบการปกครองของประเทศอย่างกว้าง ๆ ศึกษาถึงโครงการต่าง ๆ การดำเนินงานและพฤติกรรมของข้าราชการตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สภาพสังคม โครงสร้างทางสังคมชนบท สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นส่วนประกอบด้วย

1. Toshio Yatsushiro, *The Village Organizer in Thailand: A Study of Need and Problems* (Bangkok:-USOM/Thailand, 1964), conclusion.

2. คำโร น้อยมณี *คำบรรยายการพัฒนาชุมชนสำหรับนักศึกษา ว.ป.อ. รุ่น 12 พ.ศ. 2512* (โรเนียว)

3. เรื่องเดียวกัน

โดยยึดหลักว่าองค์กรต่าง ๆ และสังคมชนบทเป็นองค์กรทางสังคม (Social Organization)⁴

2.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) ดินฟ้าอากาศ สภาพท้องที่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ธรรมชาติของดิน และวิธีการผลิต มีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดรูปแบบทางวัฒนธรรม พฤติกรรมและสถาบันของท้องถิ่นไทย เราอาจสรุปโดยทั่วไปถึงคุณค่าและทัศนคติ ตลอดจนประเพณีท้องถิ่นซึ่งเป็นผลมาจากการปรับตัวเข้ากับดินฟ้าอากาศและสิ่งแวดล้อมของชาวชนบทไทยได้ดังนี้

(1) มีความเชื่อถือในระบบเกษตรกรรม โดยเฉพาะการปลูกข้าวว่าเป็นสิ่งซึ่งมีคุณค่าและเป็นอาชีพสำคัญ

(2) ไม่นิยมทำการค้าขายหรือพาณิชย์กรรมและไม่สนใจที่จะมีชีวิตอยู่อย่างในเมือง

(3) มีความรู้สึกสำนึกในตนเอง บุคลิกเป็นของตนเอง (สง่างาม) และมีอิสระในทางเศรษฐกิจ

(4) มีความรู้ในฤดูกาลเกี่ยวกับการเกษตรและมีระเบียบแห่งพฤติกรรมซึ่งแตกต่างจากการพาณิชย์กรรมสมัยใหม่และการจูงใจทางอุตสาหกรรม

(5) มีความรู้สึกทางจิตวิทยาและวัฒนธรรมของการอยู่ดี ซึ่งเป็นผลต่อรูปแบบพฤติกรรมซึ่งเป็นความต้องการของผู้อื่น เช่น ความเป็นมิตรต่อคนทั่วไป หรือ happy-go-lucky หรือ easy-going

(6) มีความเชื่อมั่นในอนาคตของชีวิตและของประเทศเป็นพื้นฐาน

(7) มีความเชื่อถือในการเมือง เพราะไม่ค่อยเรียกร้องอะไรจากรัฐบาลมากนัก นอกจากเป็นบางครั้งคราวและเกิดจากการชักจูงของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

(8) ไม่มีการปฏิวัติรุนแรงของประชาชนในท้องถิ่นต่อรัฐบาล

(9) มีความมั่นคงของการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น (ไม่แตกแยกกันผู้เขียน)

4. Irwin T. Sanders, *The Community, An Introduction to a Social System* (New York: the Ronald Press Co., 1958), part I, pp. 1X-186.

John M. Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration* (5th ed., New York: Ronald Press Co., 1967), pp. 3-20.

Bakke in Haire, *Modern Organization Theory*, chapter II.

Talcott Panson, "Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organization," *The Administrative Science*, (quarterly, 1, 1956). pp. 63-85.

(10) ในสังคมชนบทส่วนใหญ่ไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น ทุกคนเป็นเกษตรกรหมด ซึ่งแตกต่างจากสังคมพาณิชย์กรรมในเมืองซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ⁵

2.2 โครงสร้างทางสังคมของชนบทไทย

โครงสร้างทางสังคมไทยซึ่งพัฒนามาก่อนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 และที่ 5 อยู่บนรากฐานอันดียิ่งทางวัฒนธรรม ความเชื่อในศาสนา และเศรษฐกิจการเกษตรของไทย ปัจจุบันรูปโครงสร้างทางสังคมไทยส่วนใหญ่ อาจกล่าวได้ว่า⁶

- (1) ประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในชนบท (ประมาณ 80%)
- (2) การเกษตร และเศรษฐกิจ ยังอยู่ในรูปแบบประเพณีเก่า ๆ
- (3) สุขภาพของประชาชน การสุขภาพีบาล และที่อยู่อาศัย ตลอดจนการกิน

อยู่ ยังไม่ดีพอ

2.3 วัฒนธรรมชนบทและพฤติกรรมในส่วนรวม⁷

2.3.1 ความนำ

การสร้างบุคคลสมัยหนึ่งเป็นเรื่องละเอียดลึกซึ้งถึงกระบวนการพัฒนา และความเจริญทันสมัยทั้งหมด เพราะบุคคลสมัยใหม่ในสังคมมิได้มีคุณลักษณะเฉพาะความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่ง แต่รวมถึงพฤติกรรมของบุคคลอย่างสมัยใหม่ด้วย วัฒนธรรมและลักษณะพฤติกรรมของคนในสังคมย่อมเป็นผลสืบเนื่องในทางประวัติศาสตร์มาหลายชั่วศตวรรษโดยต่อเนื่องกัน ถิ่นที่อยู่และสิ่งแวดล้อมของบ้านเกิด อิทธิพลผลักดันจากภายนอก และการพัฒนาระบบโครงสร้างของสังคมตามความต้องการของสังคมนั้น ๆ คุณค่าทางสังคมและทัศนคติทางสังคมจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นปัจจัยของสิ่งแวดล้อม ส่วนวัฒนธรรมที่ยังคงอยู่จะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็น ความซับซ้อนถึงความเชื่อในระบบคุณธรรมและศาสนา

5. Daniel Wit, *Thailand Another Vietnam?* (New York: Charles Scribner's sons, 1968), chapter III.

6. Ibid.

สาย หุตะเจริญ, *ปัญหาในการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2512, (โรเนียว)*

ปกรณ อังศุสิงห์, *การฟื้นฟูชนบท*

โรเบิร์ต ที. แมคมิลแลน, *ปัญหาต่างๆ ของหมู่บ้านในชนบทไทย และวิธีแก้ไขที่พอจะทำได้* กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2505 (โรเนียว: น.ส. รำไพ ไชยพร แปล)

7 Edward T. Hall and Kalervo O. Berg, "Things to Know about Culture," ในหนังสือ *ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, 2507).*

2.3.2 คุณธรรมและศาสนา

ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติไทย เป็นศาสนาประจำพระราชวงศ์พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศมาทุกกาลสมัย ศาสนาพุทธจึงมีอิทธิพลยิ่งต่อราชการระบบปกครองการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย ยังมีคำสอนในศาสนาพุทธอีกมากมายที่เกี่ยวกับการดำรงและพัฒนากิจการทั้งทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจของบุคคลแต่ละคนของสังคมหรือชุมชนย่อย ไปจนถึงสังคมใหญ่ คือประเทศชาติ เช่นคำสอน เกี่ยวกับการดำรงชีวิตการเป็นผู้ปกครอง การประสานงาน อุดสาหกรรมเกี่ยวกับเกษตรกรรม การศึกษา สุขศึกษา การก่อสร้าง และวัฒนธรรม⁸

เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาของซีกโลกตะวันตกในระยะสองศตวรรษ (ค.ศ. 1700-1900) นั้น โดยแท้จริงแล้วเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานคุณค่าทางศาสนาคริสต์นิกายซึ่งเป็นความจริงโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ดังที่ Whyte⁹ ได้เขียนไว้ในหนังสือของเขาชื่อ *The Organization Man* และกล่าวถึง *the Christian Discipline* หรือวินัยของชาวคริสต์ซึ่งมีผลอย่างลึกซึ้งต่อการพัฒนาสังคมส่วนรวมและเป็นเครื่องนำพฤติกรรมของมนุษย์ (เช่นคำขวัญที่ว่า ขยัน ประหยัด อุตุน)

3. ลักษณะสังคมไทยและสังคมนิยมประชาธิปไตย

3.1 ความนำ

ถ้าจะกล่าวถึงหลักการสังคมนิยม เราควรทราบ ย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาและผู้สนับสนุนหลักการนี้ ในต่างประเทศ เริ่มแรก ที่สำคัญได้แก่ สมาคม เฟเบียน ชื่อของสมาคมนี้มาจากชื่อของ แม่ทัพโรมันผู้หนึ่ง (มรณะ 203 ปี ก่อนพระเยซู) ชื่อควินตุสฟาเบียส มักซิมุส ท่านผู้นี้เป็นผู้มีชื่อเสียงในการรบชนะชาวคาร์เธจ เพราะใช้ยุทธวิธีหลีกเลียงการ

8. สนิธิ บางยี่ขัน, "พระพุทธศาสนาส่งเสริมงานพัฒนาชุมชน", *วารสารพัฒนาชุมชน* กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สิงหาคม 2510. และเอกสารเผยแพร่ของพระธรรมทูตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาสารคาม 2508 (โรเนียว)

9. William H. Whyte, *The Organization Man* (Garden City, N.Y.: Doubleday, Anchor Book, 1956), chapters 5, 10-13, 16-18

กระทำอย่างหุ่นหันปล้นแล่นในทุกโอกาส สมาคมเฟเบียนจึงเป็นสมาคมของนักสังคมนิยม ซึ่งรังเกียจการปฏิวัติ

วัตถุประสงค์ของสมาคมนี้ อยู่ที่การจัดระเบียบใหม่แห่งสังคมโดยคิดจะปลดปล่อยชนรรมชาติและทุนอุตสาหกรรม จากกรรมสิทธิ์ของเอกชนและชั้นบุคคลให้เป็นสมบัติของประเทศ เพื่อประโยชน์สาธารณะเพราะเห็นว่ามิแต่วิธีนี้วิธีเดียว ที่ทรัพยากรและการผลิตของสังคมจะได้แบ่งสรรปันส่วนกันโดยชอบธรรมในบรรดาราษฎรทั้งหลายเพื่อบรรลุความมุ่งหมายนี้สมาคมสนับสนุนการประกาศคตินิยมให้แพร่หลาย และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองตามคตินี้ สมาคมส่งเสริมวัตถุประสงค์ด้วยวิธีอำนวยความสะดวกเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับสังคมในด้านเศรษฐกิจ เช่น ประชุมหารือปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสังคมการสืบสวนปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ นักสังคมนิยมถือเป็นงานสำคัญ สำหรับผู้รู้ย่อมเข้าใจว่าสังคมนิยมคืออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร และมีวิธีการดำเนินงานโดยใช้หลักประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง ซึ่งย่อมแตกต่างกับวิธีการของคอมมิวนิสต์ (ดูเอกสารผลการสอบสวนหลวงประดิษฐมนูธรรม ว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ โดย เซอร์รอบเบิต ฮอลแลน และ นายอาเกีร์ ยอง)

หลักการสังคมนิยมยังเกี่ยวพันถึงสังคม จรรยาและการเมือง ในแง่ดี ตัวอย่างเช่น เบอร์นาตซอร์ สมาชิกคนแรกของสมาคมเฟเบียน กล่าวว่าผู้ที่มีมนุษยธรรมทุกคนย่อมมีน้ำใจเป็นนักสังคมนิยมอยู่ร้อยละ 90 หรืออีกนัยหนึ่ง 9 ส่วนของน้ำใจ ถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่ เพียงสัก 1 ส่วนเท่านั้นที่ถือประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่

3.2 การศึกษาสังคมศาสตร์ คำว่าสังคมนิยมได้หมายความว่า เหล่าของมนุษย์เท่านั้น แต่ความหมายของสังคมอย่างน้อยต้องได้แก่ หมู่คณะซึ่งได้จัดระเบียบแล้วเพื่อการคุ้มครองตัวเอง สังคมปัจจุบันย่อมมีความหมายกว้างยิ่งขึ้นไปอีก คือ ยังมีการขวนขวายเพื่อสวัสดิภาพเพิ่มขึ้นไปอีก สังคมปัจจุบันจึงเป็นสิ่งพิสดารมากแม้กรณีแห่งสังคมซึ่งบกพร่องในการวิวัฒนาการในทางเศรษฐกิจอย่างประเทศไทยเรา การเข้าใจปัญหาสังคมจึงมิใช่ของง่าย

10. สรุปจากปาฐกถาเรื่อง *นักศึกษากับสังคม* ของศาสตราจารย์ ม.จ.สกลวรรณากร วรวรรณ คณะกรรมการนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดพิมพ์ (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งนคร, 2494) และ คู่อษฎางค์ ปาณิกบุตร, *ลัทธิสังคมนิยม ภาควิชารัฐศาสตร์* มร. พ.ศ. 2516 (โรเนียว)

11. เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-22.

การได้เรียนวิชาสังคมศาสตร์อันเป็นวิชาว่าด้วยสภาพและประวัติเปรียบเทียบของสังคมมนุษย์
แม้ว่านักสังคมศาสตร์บางท่านจะเปรียบกับกองอิฐและหินก็ย่อมชี้ชัดอันเป็นประโยชน์
บางอย่างเช่น ลักษณะสังคมขึ้นอยู่กับลักษณะของสมาชิกของสังคมถึงประเทศย่อมเจริญ
เพียงแต่ความเจริญของประชาชนแต่ละคน

“ประเทศใดจะมีลักษณะดียิ่งขึ้นไปต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของสมาชิกแห่งสังคมนั้น
ประเทศนั้น แม้ประเทศไทยอาจมีความเจริญในบางสิ่งบางอย่าง แต่บางสิ่งบางอย่างนั้น
จะมีความเจริญเหนือ राष्ट्रแห่งประเทศไทยไปไม่ได้” ความจริงเราจะเทียบสังคมกับสิ่ง
ไม่มีชีวิตเช่น กองอิฐกองหินไม่ได้ เพราะสังคมเป็นเหมือนสิ่งที่มีชีวิตเมื่อสังคมเป็นสิ่งมี
ชีวิตแล้วย่อมอยู่ภายใต้กฎแห่งวิวัฒนาการ (Evolution) ศาสตราจารย์ไฮเวิร์ด เบนสัน
เป็นนักวิชาการทางสังคมศาสตร์คนแรกซึ่งแนะนำให้ศึกษาปัญหาสังคมจากแง่ของวิวัฒนาการ
ซึ่งจะต้องอาศัยวิชาในทางวิทยาศาสตร์และปรัชญาประกอบตามทฤษฎีนี้ สังคมจึงเป็น
อินทรีย์ คือองค์การ (Organizations) ซึ่งย่อมเปลี่ยนแปลงหรือคลี่คลายขยายรูปต่อไป ภายใต้
กฎและเงื่อนไขบางอย่างแห่งวิวัฒนาการ

3.3 ลักษณะสังคมไทย

ลักษณะสังคม วิวัฒนาการสังคมในยุโรปกับตะวันออกแตกต่างกันไม่น้อย เช่น
ในยุโรปมีระบบฟิวต์ดลอย่างแท้จริง แต่ของไทยเรามีได้มีระบบฟิวต์ดลอย่างแท้จริงเลย จริง
อยู่ระบบสังคมเรามีบางสิ่งบางอย่างคล้ายกับฟิวต์ดลลิสม์ เรามี เลก มีไฟร์ มีนา มีศักดิ์นา
มีประเพณีต่าง ๆ ซึ่งประเพณีนี้ชาวตะวันตกว่าเป็นลักษณะสำคัญของยุคกลางคือ ประเพณี
นิยม (Conventionalism) และยังทราบที่ชาวไทยเป็นอยู่ทุกวันนี้ สมัยนั้นคนมักอ้างหลัก
ประเพณีเพียงชมคนอื่น ไทยเราก็เช่นเดียวกัน บางคนไม่กล้าทำลายประเพณีที่ไม่มีประโยชน์
เพราะกลัวทำลายหลักวัฒนธรรม ฉะนั้นประเพณีที่ทันสมัยนักสังคมนิยมมักต่อต้านและ
ใครให้เลิกเสีย ศาสตราจารย์ ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ นั้นเคยเสนอให้เห็นโดยชัด
ว่าตัวเองรับว่ามีศักดิ์นา 1,500 ไร่ส่วนท่านพ้อมีศักดิ์นา 15,000 ไร่ แต่ไม่เคยมีอำนาจโดย
แท้จริงเหนือเขาแม้แต่ไร่เดียว ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าสังคมไทยเราไม่ได้เป็นไปแนวเดียวกับสังคมใน
ยุโรปเรามีอาการอย่างของฟิวต์ดลลิสม์ แต่เราไม่มีฟิวต์ดลลิสม์แท้จริง ในยุโรประบบทาส
มาก่อนระบบเลกและไฟร์ แต่ในประเทศไทยเรามีระบบทาส ระบบเลกมีอยู่น้อยและมีพร้อม
กันแต่เราได้เลิกเสียพร้อม ๆ กันในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งก็ดูไม่น้อยหน้าสหรัฐอเมริกาที่มีศึก
กลางเมือง เพื่อเลิกระบบทาสในสมัยประธานาธิบดีลินคอล์น

3.4 ลักษณะเศรษฐกิจ

ลักษณะเศรษฐกิจของสังคมไทยก็ต่างกับยุโรปในประการสำคัญไม่น้อยเหมือนกัน ลักษณะเศรษฐกิจของสังคมไทยเป็นลักษณะที่มีผู้ถือที่ดินรายย่อย ๆ อยู่และมีการซื้อเครื่องใช้ไม่สอย เครื่องครองชีพจากผู้อื่น แม้ว่าลักษณะการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทางเศรษฐกิจแบบพาณิชยการ (หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475) และปัจจุบันยังอยู่ในภาวะการพัฒนาการอุตสาหกรรม ลักษณะการเปลี่ยนแปลงสังคมและเศรษฐกิจแบบของไทย เช่นนี้ไม่ค่อยมีในยุโรป ฉะนั้นเมื่อลักษณะสังคมของเราเป็นเช่นนี้ “ปัญหาของเราจึงไม่ใช่ปัญหาเรื่องที่เกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นธรรมชาติในสังคม สารสำคัญของสังคมของเราอยู่ที่การป้องกันยิ่งกว่าการแก้” ยกตัวอย่าง เช่น เราจะใช้วิธีใดในการบุกเบิกเอาทรัพยากรในดินสินในน้ำของประเทศมาใช้ เช่น ปล่องให้เอกชนและนายทุนตลอดจนนายทุนต่างตัวกระทำการ ซึ่งจะต้องสร้างระบบนายทุนเต็มขนาดในประเทศ หรือให้ใช้วิธีสงวนทรัพยากรไว้เพื่อประโยชน์ของสังคมในระยะหลัง

3.5 สรุป

หลักสังคมนิยมอาจนำมาช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเจริญหรือวิวัฒนาการของแต่ละสังคมและความเหมาะสมของแต่ละประเทศด้วย ลักษณะของสังคมนิยมที่สำคัญคือ หลักมนุษยธรรมในเรื่องเกี่ยวกับสังคม จรรยา การเมือง และมุ่งส่งเสริมการเศรษฐกิจของประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ วิธีการที่สำคัญควรนำเอาหลักการประชาธิปไตยมาใช้เช่น ประชาชนเริ่มดำเนินการต่าง ๆ เองร่วมกัน หรือรัฐจัดให้เช่น การจัดสหบาลแรงงาน (Labor Union) การจัด Trade Union การรวมกลุ่มในรูปสหกรณ์ชนิดต่าง ๆ ของประชาชน เป็นต้น

สังคมไทยเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลสูงสุดจากพุทธศาสนาหลักคำสอนที่ตรงกับหลักทางสังคมคือ ความสามัคคี (สุขา สุขุมสุส สามัคคี) ซึ่งหลักสังคมตะวันตก หมายถึง Principle of Association การสหกรณ์หรือรูปการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นของประชาชนก็ถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของชนส่วนใหญ่ตามความคิดของนักสังคมนิยมทั้งสิ้น ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นรูปการเมือง การปกครองตนเองในท้องถิ่น หรือรูปการเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ สังคมไทยอาจนำเอาหลักการของสังคมนิยมมาใช้ได้ โดยปรับเข้ากับสังคมไทยตามสภาพความเชื่อ คุณค่าของสังคม เช่นหลัก สุขา สุขุมสุส สามัคคี ดังกล่าวข้างต้นได้ดี

4. ทักษะคติของประชาชนในการเมืองระบอบประชาธิปไตย¹²

4.1 ความน่า

เชื่อกันว่าระบอบการปกครองนี้รัฐบาลได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากที่สุดบางประเทศสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มาจากการเรียกร้องของประชาชนเอง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ในบางประเทศรัฐ หรือผู้ปกครองให้ เช่น ประเทศไทย หรือได้มาจากการตกลงกันระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน เช่น ประวัติความเป็นมาของประชาธิปไตยของอังกฤษ อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นได้ว่าการเมืองระบอบนี้ ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4.2 ข้อพิจารณาการใช้สิทธิปกครองตนเอง

(1) เป็นการสร้างทัศนคติของประชาชนไปในทางที่เห็นวาระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ดี ประชาชนควรเชื่อมั่นต่อไป

(2) ระบอบประชาธิปไตยจะถาวรก็ควรสร้างทัศนคติของประชาชนให้เกื้อกูลต่อระบอบการปกครองด้วย ฉะนั้นประชาชนในการเมืองระบอบประชาธิปไตยควรมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นทัศนคติที่เหมาะสมที่สุด (Ideal Attitude) Alex Inkeles¹³ อธิบายลักษณะประชาชนในระบอบประชาธิปไตยว่า ควรจะต้อง “เป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะพร้อมที่จะรับประสบการณ์ใหม่ ๆ แนวความคิดใหม่ ๆ แรงผลักดันใหม่ ๆ มากเสียยิ่งกว่าจะเป็นคนซึ่งขาดมีแต่ความกลัวหรือยึดมั่นในความคิดและวิถีทางปฏิบัติเก่า ๆ อย่างรุนแรง ควรเป็นบุคคลที่สามารถมีความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นมาใหม่ ถึงแม้จะต้องคอยจับตาดูตลอดเวลามากเสียยิ่งกว่าจะยอมจำนน เช่น คนตาบอด หรือปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ทั้งหมดด้วยความลังเลใจ ควรเป็นคนที่มีความอดกลั้นต่อความแตกต่างทั้งมวลและความเคลือบคลุมทั้งหลายมากเสียยิ่งกว่าจะเป็นคนที่มีแต่ความเข้มงวดขาดความยืดหยุ่น ควรมีความสามารถในการยอมรับ ควบคุม และเสนอความคิดเห็นมากยิ่งกว่าจะเป็นคนที่มี

12. ประมวล รุจนเสรี, *ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2509), บทที่ 1

13. Alex Inkeles, *National Character and Modern Political System: Politics and Social Life, an Introduction to Political Behavior* (ed. Nelson A. Polsby, Robert A. Dentler and Paul A. Smith), (Boston: Houghton Mifflin Co., 1963), p. 186.

แต่ความสนใจขาดการพัฒนาปลูกฝังในทางความคิดอ่าน¹⁴

พูดโดยสรุป ประชาชนในท้องถิ่น ควรมีความสนใจต่อสิ่งต่าง ๆ ในทางการเมือง เพื่อทราบประสบการณ์ใหม่ ๆ แนวความคิดหรือแรงผลักดันใหม่ ๆ ควรเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการทางการเมือง เพื่อเข้าควบคุมและเสนอความคิดเห็นของตนได้ ควรมองเห็นความสำคัญขององค์การการเมือง และการปกครองที่ตนผูกพันเกี่ยวข้องอยู่ มีความคิดที่จะดำเนินการปกครอง หรือดำเนินการทางการเมืองด้วยตนเองบ้าง มิใช่ปล่อยให้ผู้อื่นทำแทนตนแต่ฝ่ายเดียว

ความสำนึกประการต่าง ๆ นี้ สามารถถือเป็นลักษณะทัศนคติ ความสนใจของประชาชนในทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ ปัญหาที่มีอยู่ว่าชาวไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติดังกล่าวหรือไม่?

4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิวัฒนาการระบบปกครองท้องถิ่นของไทย

การที่จะสังเกตว่าชาวไทยมีลักษณะทัศนคติดังกล่าวหรือไม่ต้องศึกษาจากระบบสังคมศึกษาประวัติศาสตร์ระบอบการปกครองและวิวัฒนาการของสังคมไทยซึ่งอาจกล่าวโดยย่อได้ว่าทัศนคติของประชาชนชาวไทยเกี่ยวกับผู้ปกครอง และอำนาจปกครองมีความสัมพันธ์แตกต่างกันเป็น 3 แบบ คือ

1. มีการปกครองระบบบิดากับบุตร (*Paternal Relationship*) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนในสมัยโบราณ ในระบบนี้ยังคงฝังรากติดอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน
2. มีการปกครองระบบเทวสิทธิ ซึ่งความสัมพันธ์ในระบบการปกครองนี้เป็นไปในแบบมีผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง (*Autocratic Relationship*) โดยผู้ปกครองเป็นผู้สร้างบ้านเมืองขึ้นมาเป็นผู้นำกิจการทั้งปวง ประชาชนไม่มีสิทธิกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง
3. การปกครองระบบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในแบบประชาธิปไตย (*Democratic Relationship*) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ฉันทันกิจ (*Quasi-Business Relationship*)¹⁵

14. ดูเพิ่มเติมใน ดร.บรรพต วีระสัย และสุขุม นวลสกุล, *รัฐศาสตร์ทั่วไป*. บทที่ 5 “ปัจจัยเอื้อต่อการเป็นประชาธิปไตย,” หน้า 99-108 และ 132-134.

15. ดำรง ลัทธพิพัฒน์, การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ครั้งที่ 6 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 51-52.

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาก็ได้เริ่มให้มีการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย โดยจัดตั้งระบบเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระบบเทศบาล พ.ศ. 2476¹⁶ นับแต่นั้นมาก็มีการเทศบาลโดยเฉพาะมีถึง 120 แห่งทั่วประเทศ (ไม่นับรวมองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ) ซึ่งเป็นสถิติที่ได้มาจากการสำมะโนประชากรที่วราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2503¹⁷

จะเห็นได้ว่า 40 ปีมาแล้วเทศบาลเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนมีทัศนคติเหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพียงไรหรือไม่ยังมิได้มีการศึกษาและวิจัยกันอย่างกว้างขวาง แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือยังมีการพยายามปูพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในชนบทกันอยู่ เช่น การพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป) และการพัฒนาชุมชน (พช) ปัญหาที่น่าสนใจคือ

1. ประชาชนในท้องถิ่นสนใจงานเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อย่างไรหรือไม่
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีส่วนแค่ไหนอย่างไร
3. ทัศนคติของประชาชนต่อฐานะของข้าราชการในท้องถิ่น
4. ประชาชนมองเห็นความสำคัญของผู้บริหารงานเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อย่างไร หรือไม่

การวิจัยเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นเท่านั้นจะช่วยให้ข้อมูลที่กระจ่างปัจจุบันมีนักวิจัยของไทยได้พยายามดำเนินการแล้วหลายราย¹⁸

16. ดู ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย, เล่มที่ 50, ตอนที่ 6, 14 เมษายน 2477, หน้า 82.

17. ดู สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503 ทิวาราชาอาณาจักร* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 47.

18. ดู จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *โครงสร้างและลักษณะผู้นำชุมชน (คำแปลบางทราศ อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี)* พระนคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515).

ดร.บรรจบ อิศดุลย์ และคณะ, *ทัศนคติบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย* (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515).

ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น* (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510).

ประเทศไทยรับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแต่ พ.ศ. 2475¹⁹ อย่างไรก็ดีตาม มีปัญหาว่าเราได้รับระบอบการปกครองแบบนี้มาโดยรัฐบาลหยิบยื่นให้แก่ท้องถิ่นด้วยนั้น เป็นการเหมาะสมกับอุปนิสัยสถานการณ์แวดล้อมและความเป็นอยู่อย่างไทย ๆ ของชาวไทยในท้องถิ่นชนบทเพียงใดหรือไม่ ปัญหานี้เราพิจารณาเฉพาะกรณีอย่างกว้าง ๆ ได้ 2 กรณี คือ²⁰

4.3.1 *พิจารณาจากด้านรัฐบาล* นั่นคือความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการจัดให้มีรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทย ออกกฎหมายไว้ให้ท้องถิ่นปฏิบัติเป็นบรรทัดฐาน จัดการด้านการเงินและการอุดหนุนช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ด้วย ซึ่งอาจศึกษาได้จาก พรบ.ลักษณะปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ พรบ.เทศบาล 2467 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฯลฯ

ในประเทศอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกันแม้บางประเทศรัฐบาลจะได้หยิบยื่นให้แก่ประชากรมมีการปกครองตนเองกันมาก่อนแล้ว ในสหรัฐอเมริกามีการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Town หรือ Township²¹ หรือในประเทศสวีเดนมีการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยที่สุดคือ ประชาธิปไตยโดยตรงในการปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่เรียกว่า Conton เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายตัวของประเทศสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป รูปการปกครองที่รัฐบาลจัดไว้ให้และประชาชนปกครองกันเองนั้นอาจล้าสมัย ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทคนิควิทยาการและการเงินหรืออำนาจ ดำเนินการต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งมีแนวโน้มว่า รัฐบาลกลาง ควรมีหน่วยกลางในการวางแผนแก้ไขปรับปรุงและสนับสนุนกิจการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น วางแผนใหม่ให้มี ระบบนครหลวง จัดกฎหมายใหม่ให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นที่จะทำอะไรได้มากขึ้นไม่ติดขัดเหมาะสมกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงเป็นต้น (รัฐบาลไทย กำลังดำเนินการอยู่ในช่วงระยะหลัง 14 ต.ค. 16 ถึงปัจจุบัน)

4.3.2 *ด้านท้องถิ่น* ปัญหาของท้องถิ่นนั้นอาจพิจารณาได้ในแง่ความสามารถและทัศนคติของคนในท้องถิ่นที่จะปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย²² กิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น

19. ประมวล รุจนเสรี, *เรื่องเดิม*. บทที่ 1

20. เรื่องเดียวกัน

21. Charles R. Adrian. *State and Local Governments* p. 206.

22. Inkeles, *op.cit.*

ประมวล รุจนเสรี, *เรื่องเดิม*. หน้า 5.

ส่วนมากมักจะลงเอยว่า กระทบไปไม่ดี เพราะมีปัญหาการเมืองท้องถิ่น การปกครอง การบริหารงาน ที่ไม่ค่อยอยู่กับร่องกับรอยที่สำคัญก็คือคนในท้องถิ่นของไทยเราขาดความเอาใจใส่และความเข้าใจในหลักการปกครองตนเอง และองค์การส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยไม่มีแผนที่แน่นอน ขาดการประสานงาน และมีการขัดกันเป็นส่วนตัวยิ่งกว่าจะทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น

การพัฒนาประเทศเป็นผลทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองและท้องถิ่นต่าง ๆ ก่อปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมให้แก่รัฐบาล ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือการส่งเสริมการปกครองตนเอง ส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชน หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการยอมรับนับถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยรับ

สรุป

ในสังคมไทยพื้นฐานทางคุณธรรมและวัฒนธรรมไทย โดยเฉพาะพุทธศาสนาได้ฝังรากหยั่งลึกอยู่ในจิตใจของประชาชนส่วนใหญ่โดยทั่วไป โดยเฉพาะในสังคมชนบทการที่จะนำเอาค่านิยมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้ามาปรับเข้ากับการดำเนินงานและการพัฒนาการด้านต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นยิ่ง และจำต้องหาผู้นำที่เข้าใจในหลักสำคัญของพุทธศาสนา นำมาเป็นหลักใช้ในการดำเนินงานทั้งด้านของสังคมเศรษฐกิจ และการเมือง การคัดเลือกและอบรมบุคคลเช่นว่านี้เป็นหน้าที่ขององค์การส่วนราชการ และภิกษุในพุทธศาสนาที่จะนำไปสู่ประชาชน²³

การศึกษาการเมืองท้องถิ่นต่างกับสหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ตรงที่มีระบบสังคม เศรษฐกิจและการเมืองไม่เหมือนกัน ฉะนั้นพฤติกรรมทางการเมืองและของบุคคลในสังคมจึงไม่เหมือนกัน แต่วิธีการเข้าถึง เข้าใจการเมืองท้องถิ่นย่อมอาจนำวิธีการศึกษาที่กว้างขวางและเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ได้เสมอ

23. สนธิ บางยี่ขัน, เรืองเคิม.

ตัวอย่างคำถามท้ายบท

บทที่ 2

1. การศึกษาการเมืองท้องถิ่น เป็นการศึกษาการเมืองในระบบ
 - (1) ระบบใหญ่ หรือจุลภาค
 - (2) ระบบย่อย หรือมหภาค
 - (3) ระบบย่อยเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบใหญ่
 - (4) ระบบใหญ่สำคัญกว่าระบบย่อยและเป็นพื้นฐานของระบบย่อย
 - (5) ผิดทั้งหมด
2. ปัญหาในการศึกษาการเมืองท้องถิ่นตามที่ Robert A. Dahl กล่าวมีอยู่
 - (1) 4 ประการ
 - (2) 5 ประการ
 - (3) 3 ประการ
 - (4) 2 ประการ
 - (5) ผิดทั้งหมด
3. ธรรมชาติการเมืองคือระบบพฤติกรรมของคนในสังคม และชีวิตการเมืองเป็นระบบของพฤติกรรม เป็นการศึกษาการเมืองในระบบเปิด (ระบบสังคม) ของนักวิชาการชาวสหรัฐคนหนึ่งคือ
 - (1) Robert A. Dahl
 - (2) David Easton
 - (3) Thomas R. Dye
 - (4) V.O.Key, Jr.
 - (5) Marian D. Irish

เฉลย ข้อ 1. 3. ข้อ 2. 1. ข้อ 3. 2.

บรรณานุกรมบทที่ 2

1. Marian D. Irish, ed., *Political Science: Advance of the Discipline*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall Inc., 1968.
2. V.O. Key Jr., *Southern Politics in the State and Nation*, New York: Alfred A. Knopf, 1949.
3. Robert A. Dahl, *Who Govern?* New York: Yale University press, 1961.
4. Robert A. Dahl, *The Legislative system*, New York: John Wiley and sons, 1962.
5. Thomas R. Dye, *Politic Economic and Public*, Chicago: Rand McNally, 1966.
6. David Easton, *A System Analysis of Political Life.*, New York: John Wiley and sons, 1965.
7. Charles Press, *Main Street Politics: Policy Making at the Local Level*, East Lansing: Michigan State University, 1962.
8. Michael Lipsky, *Rent Strikes in NewYork city: Protest Politics and the power of the poor*, ph.d. Dissertation: Princeton University, 1967.
9. Lewis Killian and Charles Griggs, *Racial Crisis in America: Leadership in conflict*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall Inc., 1964.
10. Gabriel Almond and Sydney Verba, *The Civic Culture*, Boston: Little Brown and co., 1965.