

## บทที่ 4

### การวิจัยการเมืองท้องถิ่น

#### วัตถุประสงค์ประจำบท

1. เพื่อให้เข้าใจหลักการและวิธีการวิจัยเบื้องต้นในทางสังคมศาสตร์
2. เพื่อให้เข้าใจและรู้จักสังเกตรายงานการวิจัยที่เป็นไปได้
3. เพื่อรวบรวมตัวอย่างการศึกษาและวิจัยการเมืองท้องถิ่น และนำไปประยุกต์ใช้ หรือศึกษาต่อไปอีก
4. เพื่อเน้นให้สนใจศึกษาและวิเคราะห์ การพิจารณาการเมืองท้องถิ่น โดยวิธีวิจัย อันเป็นการศึกษาเชิงพฤติกรรมเกี่ยวกับการเมืองของชุมชนอย่างเป็นระบบ

## บทที่ 4

### การวิจัยการเมืองท้องถิ่น

#### ก. หลักการวิจัย

##### 1. การวิจัย (Research) คืออะไร?

คำว่า “การวิจัย” ได้มีผู้ให้บทนิยามไว้หลายท่านด้วยกัน

สภาวิจัยแห่งชาติ ได้กำหนดบทนิยามไว้ว่า การวิจัยคือ “การศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังด้วยระบบอันถูกต้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ในสิ่งซึ่งวิจัยนั้น”

K.H.Parsons ให้คำนิยามว่า การวิจัยคือ “ระบบแห่งการสืบสวนความจริงซึ่งจะนำไปสู่ทางแก้ไขปัญหาที่กำหนดให้”

Clifford Moody ให้คำนิยามว่า การวิจัยคือ “วิธีการค้นหาความจริงและจะต้องใช้ความคิดอย่างรอบคอบ วิธีการนี้ประกอบด้วยการกำหนดปัญหาที่จะค้นคว้าการตั้งสมมติฐาน (hypotheses) ที่จะค้นคว้าการรวบรวมและประมวลข้อมูลต่าง ๆ การพิจารณาเหตุผลและความเห็นสรุปและในขั้นสุดท้ายทำการทดสอบข้อสรุปผลนั้นว่า เข้ากันกับข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่ตั้งไว้หรือไม่”

เราอาจสรุปได้ว่า การวิจัยนั้นเป็นระบบแห่งการศึกษาค้นคว้าซึ่งจะต้องตั้งเป็นรูปองค์ประกอบให้สมบูรณ์เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงบางอย่างที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือการค้นพบความจริงซึ่งยังไม่ปรากฏ คำว่าการวิจัยจึงย่อมหมายรวมถึงวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่การตั้งรูปปัญหา การตั้งข้อสมมติฐาน การรวบรวมข้อมูล การพิจารณาข้อมูลเหตุผล เพื่อลงความเห็นสรุปเป็นผลการวิจัย

## 2. วิจัยไปทำไม?

มีหลักความจริงที่กล่าวกันก็คือ มนุษย์เราเป็นพวกที่อยากรู้อยากเห็น เมื่อสงสัยอะไรก็พยายามศึกษาค้นคว้าหาเหตุผลและคำตอบ นอกจากนี้แล้วมนุษย์ยังไม่รู้จักพอ ความต้องการของมนุษย์เรามักจะมีไม่สิ้นสุด ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้ศึกษาค้นคว้าหรือวิจัยกันมาตลอดเวลา เราจะเห็นได้ว่าผลจากการศึกษาค้นคว้าของมนุษย์ได้มีส่วนช่วยนำความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ มาสู่สังคมหากจะพูดให้กว้าง ๆ เราวิจัยก็เพื่อศึกษาหาความรู้เหตุผลและทำการเปลี่ยนแปลงใหม่ทำให้สังคมมีความเจริญและผาสุก เช่น มีรถยนต์ วัคซีน ฯลฯ

**ในด้านวิชาการ** การวิจัยเป็นรากฐานทางศาสตร์ (Sciences) ต่าง ๆ ที่เราศึกษาค้นคว้าจนได้เป็นหลักทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นรากฐานของการค้นคว้าศึกษาต่อไปอันจะนำประโยชน์สุขมาสู่มวลมนุษย์ เช่น ยารักษาโรคทันสมัย และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น

**ทางด้านบริหาร** หรือวางแผนดำเนินงาน ผู้บริหารย่อมต้องอาศัยข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและข้อเท็จจริง (facts) นั้นต้องเพียงพอและเชื่อถือได้ พอจะนำมา (formulate) เป็นเป้าหมายโครงการที่จะขบคิดและแก้ (attack) ปัญหาตลอดจนการหาวิธีดำเนินงานให้สอดคล้องกันและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**ในด้านครู** อาจารย์ผู้สอนหนังสือ อาจจะทำการศึกษาหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาประกอบการสอนให้ได้ผล เช่น อาจจะเกี่ยวกับความสนใจของนักศึกษา หรือผู้ฟังหรือเกี่ยวกับระดับความรู้ เพื่อวางแผนการสอนได้เหมาะสมและอาจศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่สอนนั้น ๆ เพื่อนำมาประกอบการสอนให้ผู้รับมองเห็นภาพได้ชัดและเข้าใจยิ่งขึ้น

## 3. วิจัยอย่างไร?

ตามที่กล่าวข้างต้น การวิจัยหมายถึง “เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงโดยระบบที่เชื่อถือได้ เพื่อแก้ปัญหาหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ หรือเพื่อก่อให้เกิดความรู้ใหม่” จึงมีวิธีการหรือขั้นตอนของการวิจัยเกิดขึ้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้และตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการหาความจริง

### ขั้นตอนมีดังนี้

1. การกำหนดปัญหาหรือวัตถุประสงค์ (State Purposes)
2. ตั้งสมมติฐาน (Formulate Hypothesis)
3. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Obtain Relevant Data)
4. วิเคราะห์ข้อมูล (Analyze Data)

## 5. รายงานผล (Report)

### การกำหนดปัญหาหรือวัตถุประสงค์

เราต้องเข้าใจอย่างชัดเจนว่าต้องการจะค้นคว้า หรือต้องการจะตอบปัญหาใดบ้าง หากไม่ตั้งเป็นปัญหาให้ชัดแล้วตัวเราเองก็อาจจะงง ปัญหาต่าง ๆ ที่เราหยิบยกขึ้นมาจะต้องจัดทำเป็นรายการไว้ เพื่อจัดทำแบบฟอร์มสำรวจหรือแบบข้อสอบถามต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับปัญหาที่เรากำหนดขึ้นไป

### การตั้งสมมติฐาน

เมื่อเราเข้าใจปัญหาที่จะค้นคว้าแล้วขึ้นไปก็ต้องตั้งสมมติฐานขึ้นว่าปัญหานั้นน่าจะมีมูลเหตุมาจากอะไร เป็นการเดาหรือทายเหตุแห่งปัญหา ฟังคาดคะเนว่าผลการวิจัยจะออกมาในรูปใด หรือผลที่จะได้จากการวิจัยในขณะนั้นเรายังไม่ทราบมูลเหตุที่แท้จริง จนกว่าจะได้ทำการศึกษาแล้วโดยตลอดการตั้งสมมติฐานเสียแต่แรกก่อนลงมือศึกษาโดยถี่ถ้วนเป็นเสมือนเครื่องนำทางที่จะช่วยให้ผู้ทำการศึกษาหรือวิจัย สามารถเดินไปสู่จุดหมายในการศึกษาได้ ถ้าไม่มีสมมติฐานเลยผู้ทำการวิจัยก็ไม่มีแนวทางที่จะทำการศึกษา อาจดำเนินการออกนอกกลุ่มนอกทางไปทำให้เสียเวลาเสียเงินมาก

### การรวบรวมหลักฐานหรือข้อมูลต่าง ๆ

การรวบรวมหลักฐาน จะต้องดำเนินการหลังจากตั้งสมมติฐานขึ้นแล้วและกำหนดหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งเราต้องการจะได้ในขั้นต่อไปก็คือการรวบรวมหลักฐานหรือข้อมูลที่เรากำลังต้องการในการนี้ เราต้องกำหนดให้ชัดว่าจะไปค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลมาจากไหน ใครจะเป็นผู้ให้ข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ที่เราต้องการการรวบรวมหลักฐานควรทำเมื่อใดและควรใช้วิธีอย่างไร จึงจะเหมาะสมดังนี้ เป็นต้น หากจำเป็นจะต้องทำการรวบรวมหลักฐานโดยใช้ตัวอย่าง (Sample) ก็ควรจะกำหนดว่าจะใช้ตัวอย่างเท่าใด และเลือกตัวอย่างโดยวิธีใดและหลักสำคัญเราจะต้องแน่ใจว่าตัวอย่างที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเพียงพอ และหลักฐานที่จะได้จากตัวอย่างนั้นจะต้องเป็นหลักฐานที่แน่นอนพอเชื่อถือได้

ปัญหาเรื่องเวลาที่จะออกค้นหาหลักฐานนั้นเป็นเรื่องสำคัญไม่น้อย เราจำต้องพิจารณาถึงอาชีพและสภาพทางสังคมของประชาชนและสภาพดินฟ้าอากาศประกอบกันไปด้วย

เราอาจสรุปวิธีรวบรวมหลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. โดยวิธีค้นคว้าจากหนังสือ หรือรายงานจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary or Library Research) ตัวอย่างเช่น จากเอกสารของทางราชการ หนังสือพิมพ์ รายงานต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น

2. โดยการทดลอง (Experimental Research) ได้แก่การวิจัยที่เราตั้งสมมติฐานขึ้นมา แล้วทดลองดูว่า ถ้าทำอย่างนั้นกับสิ่งนั้นแล้วก็จะเกิดอะไรขึ้น หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เมื่อทำการทดลองหลาย ๆ ครั้ง ก็อาจนำมาตั้งเป็นกฎเกณฑ์ได้

3. โดยการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) เป็นการศึกษาเรื่องต่าง ๆ จากคนคนเดียวหรือ 2-3 คนหรือศึกษาเฉพาะสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

4. โดยการสำรวจ (Survey Research) วิธีการสำรวจนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุดในหนึ่งในการค้นคว้าหาข้อมูลและหลักฐานที่ถูกต้อง เพราะผู้สำรวจเองได้มีโอกาสพบปะกับผู้ถูกสำรวจโดยตรงจึงอาจชักใช้ไล่เสียงและสังเกตการณ์ไปด้วยในตัว ทำให้อาจรู้ข้อเท็จจริงซึ่งแอบแฝงอยู่เบื้องหลังปัญหาได้ชัดเจนขึ้น วิธีการสำรวจอาจทำได้ 3 ทาง

1. การสังเกตการณ์ (Observation)
2. การสัมภาษณ์ (Interview)
3. การออกแบบสอบถาม (Questionnaires)

การสำรวจนี้จำเป็นต้องใช้แบบฟอร์มคำถาม หรือแบบตารางสำรวจ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องจัดทำขึ้นเสียก่อน การจัดทำนั้นต้องใช้ความรู้ ความชำนาญมากเพื่อให้ได้แบบฟอร์มคำถามที่ดี ผู้ที่จะสร้างคำถามได้ดี จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นอย่างดี และจะต้องเข้าใจกลไกต่าง ๆ ของเรื่องที่จะทำการวิจัยนั้น ๆ ด้วย

### การวิเคราะห์หลักฐานหรือข้อมูล

เมื่อได้รวบรวมข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ จนพอแก่ความต้องการแล้ว ผู้วิจัยก็จะนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ เพื่อตีความหรือสรุปความจากข้อมูลและหลักฐานอีกทีหนึ่ง โดยทั่วไปมักจะดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

1. **ตรวจแบบสำรวจที่รวบรวมมาได้** เช่นตรวจสอบตัวเลข หรือข้อความที่บันทึกไว้เสียก่อนว่าถูกต้องเรียบร้อยหรือไม่

2. **เตรียมแบบสำรวจ** จะต้องจัดเตรียมแบบสำรวจให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะคัดลอกตัวเลขไปลงตารางได้โดยสะดวก ในขั้นแรกก็คือจะต้องแยกแบบสำรวจออกเป็นพวก ๆ ตามที่เราต้องการจะวิเคราะห์

3. **การทำตาราง** การจัดทำตารางต้องทำให้ดูง่าย เพื่อให้รู้ว่าเราต้องการเปรียบเทียบอะไรกับอะไร การทำตารางมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ ให้เข้ากันเป็นหมู่เป็นพวก จะได้ไม่สับสนทำให้สะดวกแก่การวิเคราะห์

4. **การคัดตัวเลข หรือข้อความมาจากแบบสำรวจลงในตาราง** การคัดตัวเลขหรือข้อความอาจทำด้วยมือหรือใช้เครื่องทุ่นแรงสำหรับงานนี้โดยเฉพาะก็ได้

## วิธีคัดตัวเลขหรือข้อความตามแบบสำรวจในตารางด้วยมือ

1. **คัดลงในตารางที่สร้างขึ้นโดยตรง** วิธีนี้ง่ายกล่าวคือต้องการจะคัดตัวเลขจากแบบสำรวจหน้าไหนลงในตาราง ก็คัดจากหน้านั้นลงในตารางโดยตรง เมื่อคัดหมดแล้วจึงรวมตัวเลขในตารางเพื่อหายอดรวมของแต่ละประเภทในภายหลัง

การคัดตัวเลขจากแบบสำรวจนี้อาจทำได้โดยวิธีพลิกแบบสำรวจ และใช้เครื่องบวกเลขช่วยบวกไปที่ละตัว เมื่อครบและได้ยอดรวมของแต่ละประเภทตามต้องการแล้ว จึงเอายอดรวมใส่ในตารางอีกทีหนึ่ง

2. **คัดตัวเลขหรือข้อความลงในกระดาษแยกรายการ** วิธีนี้เราไม่บวกเลขโดยตรงแต่ใช้วิธีคัดรายการประเภทต่าง ๆ ลงในกระดาษแยกรายการ แล้วจึงรวมตัวเลขเพื่อเข้าตารางที่เตรียมไว้อีกทีหนึ่ง

3. **วิธีคัดตัวเลขหรือข้อความลงแผ่นการ์ด** วิธีนี้เราใช้แผ่นการ์ดหรือกระดาษแข็งเป็นเครื่องมือ ผู้รวบรวมจะคัดตัวเลขลงแผ่นการ์ดตามรหัสที่กำหนดไว้ เช่น 1, 2, 3, 4 ฯลฯ เป็นรหัสโดยใช้หมายเลขแทนจำนวนของสิ่งนั้น ๆ เมื่อคัดตัวเลขลงตามรหัสแล้ว ต่อไปจึงบวกตัวเลขในรหัสเดียวกันจากแผ่นการ์ด เช่นพวกหมายเลข 1 ก็รวมกับหมายเลข 1 พวกหมายเลข 4 ก็รวมกับหมายเลข 4 ดังนี้ เป็นต้น

## วิธีคัดตัวเลขหรือข้อความจากแบบสำรวจลงในตารางโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์

การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ เช่น ระบบ I.B.M. ต้องมีแผ่นโค้ด (code sheet) แผ่นโค้ดก็คล้าย ๆ กับแผ่นการ์ดที่กล่าวมาแต่มีช่องประมาณ 80-90 ช่องและมีบรรทัดมากมาย ผู้รวบรวมต้องลงรหัสตามรายการที่ต้องการทำตารางลงบนแผ่นโค้ดเสียก่อน จึงจะนำแผ่นโค้ดไปดำเนินการ เพื่อนำเข้าเครื่องจักรต่อไป ปกติจะต้องดำเนินการอย่างน้อย 4 ขั้นตอนคือเข้าเครื่องเจาะเครื่องตรวจสอบ (verify) เครื่องแยกแผ่นโค้ด (sorter) และเครื่องทำตาราง (tabulator) เครื่องเจาะมีหน้าที่เจาะรูบนแผ่นโค้ดให้ตรงตามข้อมูลที่เราต้องการ เมื่อเจาะแล้วก็ผ่านแผ่นโค้ดไปยังเครื่องตรวจสอบว่าการเจาะรูนั้นถูกต้องหรือไม่ เมื่อผ่านขั้นเจาะแล้ว ตรวจสอบแล้ว จึงเอาแผ่นโค้ดไปเข้าเครื่องแยก เครื่องจะแยกแผ่นโค้ดออกตามข้อมูลที่เรากำลังต้องการ แล้วเครื่องทำตารางก็จะทำการบวกเลขตามช่องต่าง ๆ ที่เรากำลังต้องการอีกทีหนึ่ง พร้อมทั้งพิมพ์ตัวเลขยอดรวมตามประเภทต่าง ๆ ที่เราเจาะรูไว้เรียบร้อยแล้ว การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์จะช่วยให้การทำงานรวดเร็ว และไม่ผิดพลาดทั้งยังสามารถเก็บแผ่นโค้ดที่เจาะรูไว้แล้วได้สะดวก พร้อมทั้งจะนำออกใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องเก็บแบบสอบถามจำนวนมาก ๆ ใว้อีก

#### 4. การรายงานผลการวิจัย

การรายงานผลการวิจัยเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระมัดระวังมาก จะต้องรายงานให้ถูกต้องโดยยึดถือหลักฐานหรือข้อมูลที่ค้นคว้ามาเป็นหลัก การเขียนรายงานควรทำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย อ่านง่าย เข้าใจง่าย วิธีเสนอผลการวิจัยอาจทำได้ 3 วิธีคือ

1. รายงานด้วยปากเปล่า ได้แก่ปาฐกถา หรือแถลงต่อที่ประชุม
2. รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่การเขียนผลการค้นคว้าวิจัยเป็นหนังสือ
3. รายงานด้วยภาพ สถิติ ผู้รายงานในบางโอกาสมักนำภาพสถิติหรือเหตุการณ์ มีตัวหนังสือบรรยายสั้น ๆ พอให้ผู้ดูทราบว่าเป็นเรื่องอะไร แล้วทำความเข้าใจเอาเองจากภาพนั้น ๆ

ในทางปฏิบัติผู้รายงานอาจใช้ทั้ง 3 วิธีหรือ 2 วิธีในรายงานเรื่องเดียวกันก็ได้

#### สาระสำคัญของการรายงาน

1. **ความนำ (Introduction)** เป็นการแถลงถึงลักษณะและความสำคัญของปัญหาที่ได้ศึกษาและความเป็นมา ความสำคัญต่อการศึกษาหรือการปฏิบัติของวัตถุประสงค์ของการวิจัย พร้อมทั้งแจ้งวิธีการที่ใช้ในการศึกษาประกอบ ถ้ามีความรอบคอบว่าควรดำเนินงานอย่างไร ควรแจ้งไว้ด้วยเพื่อผู้อ่านจะได้พิจารณาได้ว่ารายงานน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงไร

2. **เนื้อเรื่อง (Main Body)** เนื้อเรื่องเป็นตอนสำคัญที่สุดของรายงานที่ผู้เขียนรายงานเสนอผลการศึกษาและวิจัยให้ทราบว่าได้รับความประการใดบ้าง

3. **สรุปผล (Summary and Conclusion)** ผู้รายงานจะสรุปผลที่ได้ทำการวิจัยสั้น ๆ แต่ชัดเจน ประกอบไปด้วยสาระสำคัญที่ชวนให้ผู้นใจ

4. **การเสนอแนะ (Recommendation)** เป็นการแสดงความคิดเห็นในการแก้ปัญหาที่ได้จากการวิจัย การเสนอแนะ อาจมีใช้ส่วนหนึ่งของการวิจัยโดยตรง แต่ส่วนมากผู้ทำการวิจัยมักทำคำสอนแนะหลังจากที่ได้ศึกษาวิจัยแล้วประกอบด้วย เพราะส่วนมากเข้าใจว่าการเสนอแนะเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย ข้อเสนอแนะนี้น่าจะมีประโยชน์มาก เมื่อประกอบอยู่ในรายงานเพราะผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องราวและข้อเท็จจริงมาโดยละเอียด อาจเกิดความคิดหรือมีแนวความเห็นดีกว่าผู้ที่ไม่ได้ศึกษาข้อเท็จจริง กรณีนี้ข้อเสนอแนะย่อมมีผลมาจากการวิจัยผสมกับความนึกคิดของผู้วิจัยเอง

#### 5. ประโยชน์ของการวิจัยในการบริหาร

อาจสรุปได้ว่างานวิจัยมีประโยชน์ต่อการบริหาร 3 ประการ คือ

1. ช่วยให้การกำหนดนโยบายหรือหลักปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเหมาะสม ถูกต้อง

2. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้เลือกวิธีที่ดีที่สุด โดยเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานพอสมควรหรือโดยประหยัด

3. ช่วยให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานได้ทราบว่ากิจการได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด มีปัญหาอะไรบ้างและควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประการใด จึงจะประสบผลสำเร็จ

นักบริหารชั้นสูงย่อมต้องอาศัยงานวิจัยช่วยในการวินิจฉัยปัญหา และกำหนดนโยบายหรือวางโครงการใหญ่ ๆ นักวิจัยที่มีความรู้ความสามารถจึงสามารถช่วยแบ่งภาระของนักบริหารชั้นสูงได้มา โดยทำการศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียด ซึ่งส่วนมากนักบริหารชั้นสูงมักไม่มีเวลาและโอกาสได้กระทำ นักบริหารที่ดีจึงอาศัยนักวิจัยหรือที่ภาษาฝรั่งว่า staff aid เพื่อรวบรวมรายงานผลการค้นคว้า และนำมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจดำเนินการ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือโครงการใหญ่ ๆ ของส่วนราชการใด ๆ ก็ดี ย่อมต้องอาศัยข้อมูลจากการวิจัยเพื่อวางโครงการดำเนินงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้กล่าวว่านักบริหารชั้นนำของเมืองไทยเรานั้นยังไม่มีข้อมูลและหลักฐานในการพัฒนาประกอบจากโครงการหรือวินิจฉัยสั่งการเท่าที่ควร เท่าที่เห็นได้ชัดได้แก่ World Bank Recommendation ปี 1956 ซึ่งเกี่ยวข้องกับวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของ staff aid และการวิจัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีเพื่อประกอบในการวางโครงการ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติขึ้นมา

#### การใช้ผลการวิจัยให้เป็นประโยชน์

(1) จะต้องศึกษาถึงขั้นตอนของรายงานงานวิจัยนั้น ๆ เพื่อจะได้เข้าใจถูกต้องว่ามีวัตถุประสงค์อะไร สมมติฐานอย่างไร และข้อเท็จจริงที่รวบรวมมาพิสูจน์สมกับสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ซึ่งอาจประหยัดเวลาในการอ่านรายงานวิจัยได้มาก

(2) รายงานวิจัยนั้น ๆ เชื่อถือได้เพียงไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ เช่น รายงานบางเรื่องศึกษาจากตัวอย่าง (Sample) เราต้องพิจารณาตัวอย่างนั้นจะเป็นตัวแทนและเป็นตัวอย่างของประชากรทั้งหมด ที่ศึกษาหรือไม่และมีวิธีการคัดเลือกตัวอย่างอย่างไร

(3) รายงานวิจัยบางเรื่องมีวิชาสถิติเกี่ยวข้องด้วย เราควรเข้าใจความหมายบางคำ



ที่สำคัญและใช้ในทางสถิติบ่อย ๆ จะช่วยให้การอ้างอิง หรือนำผลวิจัยมาใช้ประโยชน์ได้ถูกต้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะช่วยทำให้เข้าใจรายงานนั้น ๆ ได้ดีขึ้น

### 3.1 การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง (Central Tendency)

เป็นค่าเฉลี่ยที่มีค่าใกล้เคียงกับคะแนนส่วนมาก การจัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางจะช่วยให้เราทราบสภาพของสิ่งที่เราต้องการศึกษาได้ง่ายเข้า โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลทั้งหมดแต่ละชุดมาพิจารณา แต่อาจอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับที่เป็นตัวแทนที่ดีมาพิจารณาการจัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางที่นิยมกันมีอยู่ 3 แบบ คือ

3.1.1 Mean ได้แก่ค่าเฉลี่ยของคะแนนซึ่งได้จากผลรวมของคะแนนหารด้วยจำนวน

3.1.2 Median เป็นค่าเฉลี่ยของคะแนนซึ่งได้มาจากตำแหน่งที่เป็นจุดกึ่งกลางของคะแนนแต่ละชุดคือ มีจำนวนคะแนนมีค่าสูงกว่า Median ครึ่งหนึ่งและต่ำกว่า Median อีกครึ่งหนึ่ง เช่น คน 5 คน มีเงินคนละ 1, 2, 3, 4, 5 บาทตามลำดับ Median เท่ากับ 3

3.1.3 Mode เป็นคะแนนที่มีความถี่มากที่สุดในข้อมูลชุดหนึ่ง ๆ เช่น คน 10 คนมีเข็มคนละ 10, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 10, 12, 10 เล่ม Mode จะเท่ากับ 10

### 3.2 การวัดกระจาย (Distribution)

การจัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเดียวมิได้ช่วยให้ทราบลักษณะของข้อมูลดีเพียงพอจะต้องมีการจัดกระจายของคะแนนจากแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางควบคู่ด้วย ค่าที่เราพบบ่อย ๆ คือ standard deviation การวิจัยส่วนใหญ่มันจะหนีไม่พ้นในเรื่องตัวอย่าง (Sample) เพราะเรามักจะไม่สามารถรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างเพื่อประหยัดเวลา และเงิน อย่างไรก็ตามรายงานผลวิจัยที่ศึกษาจากตัวอย่างจะเชื่อถือได้เพียงไร ขึ้นอยู่กับตัวอย่างที่คัดขึ้นมา นั้นเป็นตัวแทนและเป็นตัวอย่างของประชากรที่ได้ศึกษาวิธีคัดเลือกตัวอย่างมีหลายแบบ เช่น random stratified sampling, systematic sampling และ cluster sampling

เมื่อศึกษาข้อมูลจากตัวอย่างก็มีปัญหาเรื่องความเชื่อถือข้อมูลที่ได้จากตัวอย่างนั้น หากเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมดแล้วจะถูกต่อน้อยแค่ไหนในรายงานการวิจัยบางฉบับจึงมีการหาค่าของ  $t$  หรือ  $z$  หรือ  $x_2$  และมีค่าวัดระดับความเชื่อมั่นและระดับความมีนัยสำคัญเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ระดับแห่งความมีนัยสำคัญ (Level of Significance) คือความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นในการคัดเลือก ตัวอย่างเช่น significance เท่ากับ 2, ระดับความเชื่อมั่น (Level of Confidence) จะเท่ากับ 9 หรือ 10 หมายความว่ายอมรับว่าถูกต้อง 9 หรือ 10

## การพิสูจน์สมมติฐาน

ปกติในการวิจัยหากเราต้องการแสดงให้เห็นว่าของ 2 อย่างต่างกันจะมี experimental hypothesis เช่นว่า ก. ต่างกับ ข. แต่ในการพิสูจน์สมมติฐานทางสถิติ จะตั้งสมมติฐานอีกอย่างหนึ่งเรียกว่า null hypothesis โดยกล่าวว่า ก. เหมือนกับ ข. เมื่อพิสูจน์มาแล้ว ก. ไม่เหมือน ข. ก็ถือว่าสมมติฐานของเราถูก ฉะนั้นเมื่ออ่านรายงานการวิจัยก็ต้องดูให้ดีๆ ว่าข้อพิสูจน์นั้นเป็นข้อพิสูจน์ของ null hypothesis หรือ experimental hypothesis

## ข. การวิจัยการเมืองท้องถิ่น

### 1. ความนำ

การศึกษากองการเมืองท้องถิ่นนั้น เราอาจศึกษาได้จากรูปตัวบทกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา หรือพฤติกรรมของการปกครองท้องถิ่นที่เคยเกิดขึ้นอย่างไรก็ตามการที่จะเข้าใจการเมืองท้องถิ่นให้ถ่องแท้ นั้น เราควรสนใจพฤติกรรมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่าด้วยการศึกษากองเมืองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัจจุบันสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยทำการวิจัย เช่นการวิจัยหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการปกครองตนเอง วิจัยกิจกรรมภายในของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน และอำนาจของกลุ่มทางการเมือง วิจัยโครงสร้างอำนาจการเมืองในท้องถิ่นหรืออิทธิพลทางการเมืองใน หรือผู้นำท้องถิ่น หรือศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ฯลฯ

### 2. แนวความคิดที่ควรศึกษา

ในการศึกษาถึงพฤติกรรมของชุมชนนั้น เราควรยึดหลักที่ได้อธิบายไว้ในบทต้น ๆ ว่าธรรมชาติของการเมืองนั้น เราดูจากระบบสังคมซึ่งมีลักษณะสำคัญเกี่ยวข้องกับการเมืองประการหนึ่งคือข้อขัดแย้งของคนในสังคม ข้อขัดแย้งนี้เป็นผลของเป้าหมายที่ไม่บรรลุและวิถีดำรงชีวิตของในสังคม เราควรพิจารณาความจริงอย่างหนึ่งว่า ข้อขัดแย้งเป็นสิ่งช่วยแก้ปัญหาของสังคม<sup>2</sup>

จากข้อสรุปนี้จะเห็นได้ว่าในสังคมหนึ่ง ๆ บทบาทใหญ่ พฤติกรรมใหม่ของคนสมัยใหม่ คาดไว้ว่าจะก่อให้เกิดทัศนคติและคุณค่าที่เตรียมไว้สำหรับผู้เฝ้าหาและศึกษา ที่จะยอมรับการประนีประนอมและแสวงหาข้อตกลงพื้นฐาน เช่นการนำหลักการเจรจาต่อรองมาใช้ในการเจรจาของกรรมกร<sup>3</sup>

ที่จริงแล้วอิทธิพลทางการเมืองในชุมชน มิได้อยู่ขนาดของกลุ่มชน แต่อยู่ที่ระบบแวดล้อมทางกายภาพของมนุษย์ และประสิทธิภาพของคน ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบการเปลี่ยนแปลงของแต่ละบุคคลที่จะก่อให้เกิดกำลัง<sup>4</sup> ตัวอย่าง การศึกษาพลังของชุมชนใน El Paso, Texas พบว่าชนกลุ่มใหญ่ในเมืองมีการศึกษาน้อยและไม่รู้หนังสือกันมากทำให้ผู้นำท้องถิ่น ยังมีฐานะและคุณค่าต่ำเพราะเป็นพวกลาตินอเมริกา ซึ่งเป็นผลจากอนุวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน<sup>5</sup>

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและผู้นำกลุ่ม เป็นสิ่งสำคัญในทางองค์การการเมืองในท้องถิ่นซึ่งควรศึกษาและวิจัย ความจริงในสังคม ก็ยังมีผู้ใช้อำนาจผู้นำต่อต้านต่อบุคคลธรรมดาต่าง ๆ อยู่<sup>6</sup>

นอกจากนั้นปัญหาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปัญหาการปกครอง และอื่น ๆ ของประชาชน หรือกลุ่มการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ยังเป็นสิ่งสำคัญในการศึกษาการเมืองท้องถิ่น จากการศึกษาของ Robert A. Dahl และ Robert Prethuis พบว่าการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน ประชาชนยังมอบให้อยู่กับกิจกรรมของรัฐบาล Prethuis พบว่า 52% ขององค์กรเมืองท้องถิ่นดำเนินการเพียงในการตัดสินใจอันหนึ่งอันใดเท่านั้น<sup>7</sup>

วัฒนธรรมของชุมชนก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการศึกษาการเมืองท้องถิ่น การวิจัยบทบาทของชุมชนที่ชี้ให้เห็นได้ โดยวัฒนธรรมของชุมชนกำลังเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นที่ซึ่งมีความซับซ้อนของอำนาจชุมชน<sup>8</sup> วัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นโครงสร้างอำนาจของชุมชน อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องยากที่จะแสดงให้เห็นโครงสร้างอำนาจของชุมชน ซึ่งเป็นผลจากข้อเท็จจริงในการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชุมชน คนบางคนในชุมชนที่เปิดเผยตัวเท่านั้นที่เราจะรู้พฤติกรรมของเขา แต่บางคนก็มีอิทธิพลต่อชุมชนกลับอยู่ภายนอกชุมชนนั้นก็มิ เรื่องนี้เป็นผลของ Anticipatory Behavior<sup>9</sup> บางที่เราอาจสังเกตอำนาจของบางกลุ่มในโครงสร้างอำนาจของชุมชน เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่มีกลุ่มนิโกรหลายฝ่ายมีผลประโยชน์หลายอย่างในโครงสร้างของสังคม เช่นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจทางสังคม ซึ่งบางทีก็ขัดกันเองในท้องถิ่นนั้น การรวมกันเป็นกลุ่มของพลเมืองนิโกรมีน้อย สมาชิกมีน้อย และมีปัจจัยน้อยด้วย<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มของพวกนิโกรหลาย ๆ กลุ่ม ในท้องถิ่นมีผลมาจากปัญหาการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ และปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งซึ่งมักมีความรุนแรงเกิดขึ้นตามมา โดยเฉพาะสลัมเป็นที่นิโกรชั้นต่ำต้องการที่จะก่อให้เกิดความรุนแรง ตัวอย่างเช่นการจลาจลครั้งใหญ่ในเขตวัตต์ นครลอสแอนเจลิสในปี ค.ศ. 1965 การก่อจลาจลของชนผิวดำที่นั่นทำให้มีคนถูกฆ่าถึง 36 คน บาดเจ็บ 900 คน ทรัพย์สินถูกทำลายไม่น้อยกว่า 200 ล้านดอลลาร์ และคนกว่า 4,000 คนถูกจับ<sup>11</sup> ความจริงแล้วการจลาจล

มีสาเหตุมาจากสภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มนิกรเรื่องผิว สภาพสังคม สถานะทางจิตวิทยา และสภาพแวดล้อมในเขตถิ่นที่อยู่อาศัย คือ สลัมนั่นเอง

ในการศึกษาถึงผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชุมชน ในท้องถิ่นโดยเฉพาะในสหรัฐนั้นพบว่านักบริหารอาชีพและผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาการต่าง ๆ มักเป็นผู้มีอิทธิพลยิ่ง และจำเป็นต่อการตัดสินใจของชุมชน แต่พวกนี้ส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวพัน เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมกับคนในท้องถิ่นหวังมุ่งได้ตำแหน่งจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นมากกว่า การกำหนดนโยบายท้องถิ่น<sup>12</sup> จากการศึกษาแรก ๆ เกี่ยวกับอำนาจของชุมชนสรุปได้ว่าอำนาจของชุมชนตกอยู่ในมือของนักบริหารอาชีพ และผู้เชี่ยวชาญสองพวกนี้เท่านั้น<sup>13</sup>

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นคำจำกัดความของอำนาจและบทบาททางการเมืองของกระบวนการภายในหรือพฤติกรรมภายในของกลุ่มชุมชน ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพยายามเข้ามามีสิทธิร่วมในการตัดสินใจของชุมชน และเราควรสนใจแยกแยะศึกษาดูจากท้องถิ่นของไทยบ้าง

### 3. การศึกษาและวิจัยการเมืองท้องถิ่นไทย

#### 3.1 การศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครกรุงเทพฯ<sup>14</sup>

เป็นการศึกษาทัศนคติทางการเมืองของประชาชน โดยกำหนดหัวข้อศึกษาบุคลิกภาพของพฤติกรรมการเมืองของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพฯ (ก่อนประกาศคณะปฏิวัติที่ 335/2516 ยกฐานะขึ้นเป็นการปกครองนครหลวง) ไว้ 4 ประการ คือ

1. ความสนใจทางการเมืองของประชาชน
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมือง การปกครองของประชาชน
3. ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อฐานะของเทศบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารงานของเทศบาล
4. ความสำคัญต่าง ๆ ของส่วนประกอบใหญ่ ๆ ของเทศบาล

จุดเน้นการศึกษา 4 ประการข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปมาเป็นแนวการศึกษา ทัศนคติของประชาชนซึ่งพอจะช่วยให้มองเห็นบุคลิกภาพหรืออีกนัยหนึ่ง ทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพฯ บ้างแล้ว และยังช่วยให้มองเห็นเหตุและผลของทัศนคติทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ทางการเมืองในเขตเทศบาล หรือสถานการณ์ทางการเมืองในเขตเทศบาลแห่งนี้ได้ช่วยหล่อหลอมให้ทัศนคติของประชาชนเป็นไป ซึ่งอาจสรุปภาพพจน์อันจะช่วยเป็นข้อคิดปรุงแต่งให้ทัศนคติของประชาชนดียิ่งขึ้นเพื่อเป็นการ

สนับสนุนให้การปกครองตนเองในระบบเทศบาล เป็นการปกครองที่สมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นต่อไปด้วย

## 1. ความสนใจของประชาชนที่มีต่อเทศบาลฯ

ผลจากการสำรวจในคำถาม 9 ประการต่อประชาชนมีความสนใจต่อเรื่องเหล่านั้นเพียงใด เป็นต้นว่าประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่ามีรัฐบาลได้แต่งตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นให้แก่พวกตน จากการวิจัยพบว่าประชาชนเกินกว่าร้อยละ 50 ให้ความสนใจต่อเรื่องนี้ หรือให้ความสนใจต่อความเคลื่อนไหวขององค์การเทศบาลแห่งนี้มาก เช่นจากการวิจัยพบว่าประชาชนเกือบร้อยละ 80 ทราบว่าผู้กระทำการหน้าที่มอบกุญแจเมืองให้แก่เมืองคนสำคัญ ๆ คือ นายกรัฐมนตรีนครกรุงเทพฯ หรือจากแบบสอบถาม พบว่าประชาชนร้อยละ 60 ทราบและเข้าใจถูกต้องว่าเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานอะไรบ้าง แต่จากในเรื่องการปกครองตนเองของประชาชนนั้นประชาชนเพียงร้อยละ 30 กว่าเท่านั้นที่ทราบว่าองค์การเทศบาลนครกรุงเทพฯ คือองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารของตนได้เอง ผู้วิจัยอนุมานว่า ทั้งนี้คงเนื่องมาจากระบบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิก ซึ่งใช้อยู่ขณะทำการวิจัย และก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนโดยทำให้ประชาชนถึงร้อยละ 46.46 มองว่าเทศบาลคือหน่วยงานหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย

## 2. ด้านการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

การวิจัยพบว่าในกรุงเทพฯ ขณะวิจัยการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง แต่บางเรื่องเช่น การติดต่อของประชาชนกับพนักงานเทศบาล ประชาชนมาติดต่อเองเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์สูงถึงร้อยละ 70 เศษ ส่วนเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนอาจกระทำได้ก็แต่เพียงติดต่อเสนอความเห็นไปยังคณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้มีประชาชนติดต่อเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น<sup>15</sup> ดังนั้นจึงเป็นเหตุที่เชื่อได้อย่างยิ่งว่าระบบการแต่งตั้งฯ ทำให้ประชาชนขาดการส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลไปเป็นอย่างมาก แม้แต่การติดต่อกับผู้บริหารงานท้องถิ่นและเมื่อสภาเทศบาลแต่งตั้งได้ออกเทศบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งมา ก็มีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่ทราบ หรือไม่ทราบว่า เป็นเทศบัญญัติที่ขัดต่อความคิดเห็นของตน ทั้งประชาชนก็ไม่ค่อยแสดงปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาให้สภาเทศบาลได้ออกเทศบัญญัติที่ตรงกับความคิดเห็นของตน นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนจำนวนน้อยมากที่ให้ความร่วมมือต่อเทศบาลฯ ในการขจัดสิ่งสกปรกของบ้านเมือง หรือมีการเสนอความคิดเห็นต่อเทศบาล

หากพิจารณาถึงความพยายามของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองในอดีตโดยพิจารณาจากการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน ก็จะทำให้เห็นว่าในสมัยนี้ประชาชนซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกรุงเทพฯ มากพอสมควร เช่นในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2492<sup>16</sup> ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 27.02, ปี พ.ศ. 2496 มีประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 23.26, ปี พ.ศ. 2510 มีร้อยละ 18.49 แสดงถึงความพยายามของประชาชนในระยะแรกที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น และจากผลการวิจัยพบว่า มีประชาชนเกือบร้อยละ 30 เคยใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีไข่อำนวนน้อยสำหรับประเทศที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นประเทศไทย แม้ในอังกฤษ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาของ London Metropolitan Borough ใน ค.ศ. 1919 ก็มีประชาชนไปใช้สิทธิเพียงร้อยละ 27.9 เท่านั้น<sup>17</sup>

สำหรับเทศบาลนครกรุงเทพฯ หากเปิดให้มีการเลือกตั้งบ่อย ๆ ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองขึ้น จากการวิจัยพบว่า มีประชาชนคิดสมัครหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้งถึงร้อยละ 34.34 และมีประชาชนจำพวกร้อยละ 50 เศษ ทำการชักชวนเพื่อนบ้านสร้างความเจริญแก่บ้านเมือง และมีได้นั่งดูตวยรอรับแต่ความช่วยเหลือจากรัฐบาลเท่านั้น<sup>18</sup>

### 3. ทักษะของประชาชนที่มีต่อบริการและผู้จัดบริการต่างๆ ในเทศบาลฯ

เฉพาะเทศบาลกรุงเทพฯ จากการวิจัยพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทักษะที่มองต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ถูกต้อง เช่น ประชาชนร้อยละ 50 เศษ มองว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายมาให้ปฏิบัติงานในเทศบาล หรืออีกนัยหนึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งเข้ามา และประชาชนเกือบร้อยละ 60 ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งนี้ ซึ่งเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพฯ สามารถเข้าใจและมีทักษะที่เหมาะสมต่อการปกครองตนเองอย่างยิ่ง และนอกจากนี้พบว่าประชาชนเกินกว่าร้อยละ 50 มีทักษะว่าพนักงานเทศบาลคือผู้รับใช้ประชาชน อันเป็นการถูกต้องและน่าภูมิใจสำหรับประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ เองที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบอบการปกครองตนเองได้รวดเร็วและดีพอสมควรในช่วงระยะ 30 ปีเศษ (ปัจจุบัน 43 ปี ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 และการจัดตั้งเทศบาล พ.ศ. 2476)

นอกจากนั้น จากการสำรวจและวิจัยพบว่าประชาชนเห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นส่วนมาก (แผนภาพที่ 3) แสดงว่าประชาชนเกือบร้อยละ 50 เห็นความสำคัญของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลฯ ว่าเป็นผู้อาจจะทำให้ประชาชนได้

หรือเสียสิทธิ และประโยชน์บางประการได้ นอกจากนี้ประชาชนถึงร้อยละ 60 เคย ยอมรับว่าเทศบาล มีความสำคัญต่อตนเองและครอบครัว และมีประชาชนถึงร้อยละ 55 จะป้องกันและคัดค้านมิให้เลิกกรมเทศบาลนครกรุงเทพฯ หากสมมติว่ารัฐบาลจะทำเช่นนั้น<sup>19</sup>

#### 4. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเห็นได้ว่าประชาชนให้ความสนใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ บางประการแต่ระบบการแต่งตั้งผู้บริหารงานท้องถิ่นทำให้ประชาชนสนใจต่อบางเรื่องน้อยลงไป อย่างไรก็ตามยังถือได้ว่าประชาชนมีความสนใจในเทศบาลนครกรุงเทพฯ อยู่ และประชาชนเคยมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในอดีตมากพอควร และในอนาคตถ้ามีโอกาสประชาชนก็จะเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นประกอบกับทัศนคติที่ถูกต้องของประชาชนในเขตเทศบาล ปัจจุบันมีประชาชนเห็นความสำคัญของการมีเทศบาล สิ่งนี้ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติการเมืองแล้ว กล่าวได้ว่าประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีทัศนคติพอที่จะทำการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยได้ดีพอควร และเป็นที่หวังได้ว่าการปกครองตนเองของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในอนาคตคงจะมีความสามารถปกครองตนเองได้ดียิ่งขึ้นแต่ยังมีสิ่งควรปรับปรุงแก้ไขอีกหลายประการเพื่อพัฒนาทัศนคติทางการเมืองของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น และโดยแท้จริงหน่วยงานที่ควรปรับปรุงและมีบทบาทส่งเสริมการมีส่วนร่วมปกครองตนเองของประชาชนได้ดีก็คือรัฐบาลกับเทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐบาลซึ่งมีองค์กรของรัฐบาลและหน่วยงานทุกระดับเป็นผู้มีบทบาทโดยตรง ที่จะช่วยแนะนำประชาชนเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่ ๆ ให้ประชาชนมีการฝึกฝนในสิ่งใหม่ ๆ และให้โอกาสประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และต่อเนื่องกันตลอดไป<sup>20</sup>

#### ข้อเสนอแนะ

##### 1. การปรับปรุงระบบการเทศบาล

ควรปรับปรุงระบบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยใช้อยู่ โดยเฉพาะในเทศบาลนครกรุงเทพฯ เพราะประชาชนย่อมไม่เห็นด้วยกับวิธีการหรือระบบนี้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนต้องการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปปกครองท้องถิ่นแทน

อย่างไรก็ตามมีความจริงประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่บ้าง คือระบบการแต่งตั้งทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นสามารถดำเนินไปด้วยดี แต่การ

พิจารณาเรื่องประสิทธิภาพเช่นนี้เป็นการมองในระยะสั้น และไม่แน่นอนว่าจะเป็นเช่นนั้นตลอดไป ทั้งอาจเป็นผลในทางตรงกันข้าม ซึ่งถ้าจะใช้ระบบแต่งตั้งตลอดไปย่อมไม่เป็นผลดีต่ออุดมคติของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพราะเหตุว่า

1.1 ระบบการแต่งตั้งเป็นระบบที่ขัดต่อความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่การใช้ระบบนี้ทำให้ประชาชนลดความสนใจทางการเมืองของท้องถิ่น มิได้สนใจที่จะมีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำใด ๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น ทำให้ประชาชนไม่ค่อยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันฝึกหัดและสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน

1.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานและความก้าวหน้าของท้องถิ่นนั้นเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย โครงการต่าง ๆ ของเทศบาล ย่อมได้รับความร่วมมือจากประชาชนน้อยลงไป และประชาชนไม่มีโอกาสคิดริเริ่มงานของท้องถิ่นบางอย่างตามความต้องการของประชาชนเอง ทั้งท้องถิ่นก็จะขาดพลังของประชาชนที่จะช่วยกระตุ้นให้การบริหารงานดำเนินไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพเต็มไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

หากกิจการบริหารท้องถิ่นตกเป็นภาระของเทศบาล หรือรัฐบาล การทำงานก็จะติดคือพยายามสืบทราบว่าจะประชาชนมีความต้องการอย่างไร แล้วดำเนินการสนองความต้องการนั้น ๆ ซึ่งเป็นการยากลำบากมาก สู้ให้ประชาชนริเริ่มและมีส่วนร่วมปกครองตนเองมาแต่ต้นไม่ได้ หากรัฐบาลจะรับภาระท้องถิ่นก็ยังมีงานอื่น ๆ อีกมากมาย ก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาให้หมดได้จึงควรปล่อยให้ท้องถิ่น โดยมอบให้ประชาชนในท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง โดยวิธีเปิดโอกาสให้ประชาชนในเทศบาล สามารถปกครองตนเองได้ เป็นโอกาสให้มีการเลือกตั้ง และยกเลิกระบบแต่งตั้ง

อนึ่งวิธีการเลือกตั้งจะต้องดึงดูดใจประชาชน เช่นกำหนดว่าถ้าประชาชนมาเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีเปอร์เซ็นต์สูงถึงร้อยละ 30 เปอร์เซ็นต์ ก็สามารถเลือกสมาชิกสภาได้จำนวน 1 ใน 2 40 เปอร์เซ็นต์สามารถเลือกได้ 3 ใน 4 ถ้าถึงร้อยละ 50 จะให้เลือกตั้งได้ทั้งหมด หากมาใช้สิทธิถึง 60% ขึ้นไปประชาชนสามารถจะเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง ดังนี้ เป็นต้น วิธีการเช่นนี้เรียกว่า กระบวนการเลือกตั้งที่จูงใจ (motivated election process) ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการเชื่อเชิญและท้าทายประชาชนให้สนใจ และเข้าสู่การปกครองตนเองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นอกจากนั้นอาจนำระบบวาระอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภา ที่เหลืออมถ้ำ (stagger term) มาใช้ด้วยก็ได้เพราะจะทำให้มีการเลือกตั้งเสมอ ๆ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว เป็นการเพิ่มบทบาทความสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาล และช่วยให้สมาชิก



สภาฯ คนใหม่ได้เรียนรู้วิธีดำเนินงานจากคนเก่า นอกจากนั้น เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนพยายามเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

## 2. การประชาสัมพันธ์และรายงานต่อประชาชน

จากการศึกษาและวิจัยพบว่า การประชาสัมพันธ์และการรายงานต่อประชาชนของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะจากการศึกษาทัศนคติของประชาชนพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยทราบความเคลื่อนไหวขององค์การเทศบาลฯ หรือเหตุการณ์อื่น ๆ เช่น ไม่ทราบจำนวนสมาชิก และคณะเทศมนตรี หรือไม่ทราบว่าใครเป็นประธานสภา และสภาออกเทศบัญญัติอะไรบ้าง ซึ่งมีผลบังคับต่อประชาชน ซึ่งเรื่องเหล่านี้เทศบาลอาจรายงานให้ประชาชนทราบอยู่เหมือนกัน แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร การที่ประชาชนไม่ทราบว่าสภาเทศบาลฯ ออกเทศบัญญัติอะไรบ้างย่อมทำให้ประชาชนไม่อาจมีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการของสภาเทศบาลได้ ทำให้เทศบัญญัติของเทศบาลฯ บางอย่างมีคณปฏิบัติตามน้อยมาก และเมื่อมีข้อผิดพลาดประชาชนก็จะตำหนิเทศบาล และประชาชนไม่มีความรู้สึกผูกพันต่อเทศบาลเลยว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่ได้รับรายงานให้ทราบแล้ว ถึงแม้จะเกิดความผิดพลาดบกพร่องขึ้น ประชาชนก็ยากที่จะตำหนิได้ การปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายงานต่าง ๆ ของเทศบาลจึงจำเป็นมาก เพื่อให้ประชาชนเข้าใจเทศบาลอย่างแท้จริง มีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองตนเองในท้องถิ่น และเข้าใจว่ากิจการทุกอย่างของเทศบาลที่กระทำไปนั้นทำเพื่อใคร มีนโยบายอย่างไร มีประสิทธิภาพเพียงไร

อีกประการหนึ่งที่สำคัญยิ่งคือ การที่ประชาชนไม่ทราบว่าเทศบาลฯ นำเงินไปใช้จ่ายในทางใดบ้าง (ดูตารางที่ 19) เรื่องนี้มีผลกระทบต่อรายได้ของเทศบาลมาก เพราะเมื่อประชาชนไม่ทราบยอมทำให้ประชาชนไม่ยากเสียภาษีอากรหรืออาจเข้าใจผิดว่าเทศบาลนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์แก่คนบางพวกมิใช่แก่ประชาชนส่วนใหญ่ หรือส่วนรวม

## 3. การพัฒนาชุมชน

Beard ในหนังสือ *National Municipal Review* ได้เขียนบทความเรื่อง *Politics and City Government* ตอนหนึ่งว่า “ความจริงแล้วพฤติกรรมการเมืองเกิดขึ้นเพราะสาเหตุประการหนึ่งคือ การที่กลุ่มชนต่าง ๆ ในชุมชนมีความต้องการในสิ่งที่ต่างกัน กลุ่มชนแต่ละกลุ่มก็จะสนับสนุนบุคคลที่ตนเห็นชอบเข้าไปดำเนินการในองค์การปกครอง และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลนั้นในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง<sup>21</sup>

แต่จากการวิจัยพบว่าพฤติกรรม หรือบทบาทในทางการเมืองเช่นนี้ไม่ได้มีอยู่เลยในเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยเฉพาะบทบาทของสมาคมสโมสรต่าง ๆ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นสิ่ง

สำคัญอย่างหนึ่งที่จะต้องปรับปรุงส่งเสริมให้องค์กรสโมสรต่าง ๆ เป็นเครื่องมือเสริมสร้างทัศนคติและความสนใจในทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ดีให้แก่ประชาชนด้วย เช่นแนะนำชักจูงสนับสนุนบุคคลที่ดีมีความสามารถเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ส่งเสริมให้กลุ่มชนต่าง ๆ ดำเนินการป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มคนในสวนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล หรือช่วยเหลือชุมชนของประชาชนกลุ่มนั้น ๆ ส่งเสริมให้ประชาชนแข่งขันกันสร้างความเจริญของชุมชนในท้องถิ่น หรืออาจให้มีพรรคการเมืองในท้องถิ่นด้วย เพราะว่าพรรคการเมืองจะทำให้รัฐบาลในระดับชาติและท้องถิ่นเกี่ยวข้องกันมากขึ้น ถ้าไม่มีพรรคการเมืองอาจทำให้รัฐบาลท้องถิ่นโดดเดี่ยว ถูกแยกตัวออกไปจากรัฐบาลกลาง ซึ่งมีใช่แต่เรื่องการเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงการช่วยเหลือทางการเงิน และวิชาการต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้หากมีพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองจะช่วยให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติต่อรัฐบาลโดยตรงหรือผ่านทางพรรคการเมืองเพื่อให้ตัวเองมีการกินดีอยู่ดีขึ้น

การเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองทุกระดับตั้งแต่ท้องถิ่นจนระดับชาติ จะช่วยสร้างฐานะการเมือง ระบบพรรคซึ่งปัจจุบันถือกันว่าพรรคการเมืองมีความจำเป็นยิ่งอย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในประเทศไทยเองไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นการถาวรมาก่อนเลย นอกจากพรรคการเมืองในเมืองหลวงซึ่งมีกิจกรรมในการเลือกตั้งเป็นคราว ๆ ไป สำหรับพรรคการเมืองในท้องถิ่นในอนาคตจะมีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการวางรากฐานของพรรคการเมืองระดับชาติ แต่ละพรรคจัดและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งเชื่อแน่ว่า ประเทศไทยเราต้องการการเมืองในระบอบประชาธิปไตยตามที่ปรากฏชัดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ว่าด้วยการประชาธิปไตยแบบอังกฤษ<sup>22</sup>

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระบบเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 216, 217) ดังนั้นการจะพิจารณาการเลือกตั้งท้องถิ่นในระบบพรรคหรือไม่ จึงเป็นเรื่องน่าสนใจตามข้อเสนอในวิทยานิพนธ์ของคุณประมวล รุจนเสรี สำหรับผู้เขียนเองเห็นว่าประเทศไทยยังไม่ควรมีระบบพรรคการเมืองในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เพราะสภาพท้องถิ่นของประเทศไทยมีความสงบเรียบร้อยเพราะเป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ตามลักษณะวัฒนธรรม คุณธรรม ศาสนา และสังคมไทยอยู่แล้ว ระบบพวกในท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนแข่งขันกันทำดี ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแทนที่จะใช้ระบบพรรคการเมืองซึ่งเป็นเรื่องใหม่แบบตะวันตก<sup>23</sup>

#### 4. การให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองตนเองแก่ประชาชน

ระบบการศึกษาในประเทศไทยก่อให้เกิดข้อวิจารณ์ว่า มิได้เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ต่อระบบประชาธิปไตย ฉะนั้นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการศึกษานานาชาติ เช่น กระทรวง-ศึกษาธิการ สภาการศึกษาทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงควรร่วมมือกันที่จะนำระบบ การศึกษาที่มีอยู่ในประเทศไทยมาปรับปรุงและใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถ้าสามารถทำได้ก็จะส่งผลสะท้อนให้เห็นการปกครองตาม ระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย

การนำระบบการศึกษามาเป็นเครื่องมืออบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจใน การปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย รัฐบาลจึงไม่ควรมุ่งแต่เพียงให้คนมีความรู้ อ่าน ออกเขียนได้ หรือคูเปอร์เซ็นต์ของผู้รู้หนังสือดังเช่นนักวิชาการบางท่านทำกัน<sup>24</sup>

หรือเป็นไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น “รัฐบาลควรถือ นโยบายที่จะให้ประชาชนทุกประเภท ทุกแขนงการศึกษามีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง เพื่อให้แนวความคิดที่มีอยู่ในเป้าหมายของการจัดการศึกษาเป็นไปในทางให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยแท้จริง<sup>25</sup>

และให้สามารถเกิดประโยชน์ในทางปกครองตนเองได้อีกสถานหนึ่ง เพื่อให้การศึกษา ในเรื่องการเมืองการปกครองได้ผลมากยิ่งขึ้น สถาบันต่าง ๆ ควรทำการสอนอย่างจริงจัง เป็นวิชาสำคัญโดยเฉพาะไม่ควรจัดเป็นวิชาย่อย นอกจากสอนทฤษฎีแล้วควรเปิดโอกาสให้ มีการทดลองฝึกหัดปกครองตนเองด้วย อนึ่งการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้ไม่อาจทำได้ในการ ศึกษาภาคบังคับในโรงเรียน ก็อาจกระทำได้ตามโครงการพัฒนาหรือโครงการอื่น ๆ ของ รัฐบาลที่เข้าไปปฏิบัติงานอยู่ในชนบท ซึ่งรัฐบาลจะต้องปรับปรุงวิธีการทำงานร่วมกับ ประชาชนในวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจังและสนใจยิ่งด้วย การปกครอง ของไทยตามระบอบประชาธิปไตยจะบรรลุเป้าหมายและรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังที่คณาจารย์ คณะ รัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอแนะไว้ว่าหากต้องการประชาธิปไตยก็ต้องเร่ง ด้วยวิธีสังคมนิยมทางการเมือง (Political Socialization)<sup>26</sup>

#### 3.2 การวิจัยเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น<sup>27</sup>

##### 3.2.1 วิธีวิจัยและท้องถิ่นที่ทำการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ดำเนินงานร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่น ในต่างจังหวัดหลาย ๆ แห่ง (ยกเว้นกรุงเทพฯ) โดยร่วมสัมมนาและสัมภาษณ์ปากเปล่า สมาชิกสภาเทศบาล 10

เทศบาลร่วมสัมมนาและสัมภาษณ์คณะกรรมการสุขาภิบาล 18 แห่ง สัมภาษณ์สมาชิกสภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ทั้งยังได้สัมภาษณ์สอบถามปัญหาแก่ประชาชนบางแห่งประกอบด้วย ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามในแต่ละแห่งเป็นจังหวัด ๆ ไปและถือข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงและการสังเกตประกอบเป็นข้อมูลที่สำคัญ ส่วนแบบสอบถามถือว่ามีความสำคัญน้อยกว่าสัมภาษณ์โดยตรง ผู้วิจัยเสนอไว้ว่าการวิจัยในประเทศไทยที่องค์การหลายแห่ง นักวิจัยหลายท่านหรือคณะวิจัยหลายคณะก็ได้ได้ใช้แบบสอบถามรอกคำตอบเป็นแนวและเป็นหลักในการทำวิจัยนั้น จะให้ผลน้อยกว่าการใช้วิธีพูดคุยและสัมภาษณ์โดยตรง

### 3.2.2 สมมติฐานในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยสมมติฐาน 3 ประการคือ

ก. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ข. การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่มียุบบางลักษณะแล้วในประเทศไทยและอาจจะได้รับความสำเร็จเป็นผลที่น่าพอใจถ้าหากว่าสมมติฐานที่ว่าไว้ข้อ จ. นั้นถูกต้อง และประสิทธิภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น

ค. การปกครองแบบเทศบาลในประเทศไทยเป็นรูปการปกครองที่พร้อมจะปกครองตนเอง ถ้าหากจะมีการปรับปรุงกลไกการปกครองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ

### 3.2.3 ความสำคัญบางประการในการวิจัย

ผู้วิจัยพิจารณาถึงความสำคัญของหน่วยที่จะทำการวิจัยโดยพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมว่าหน่วยปกครองใดเป็นแบบฉบับที่สมควรจะได้รับการส่งเสริมตัวอย่างเพื่อวิจัย ผลของการส่งเสริมตัวอย่างได้ดำเนินการวิจัยใน 5 จังหวัด 10 เทศบาล 18 สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลนั้นผู้วิจัยหวังและเล็งลุ่มที่จะวิจัยหลังจากที่ได้ทดลองวิจัยไปแล้ว องค์การละ 1 แห่ง ทั้งนี้เป็นเพราะผู้วิจัยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลไม่สามารถที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ และในทางปฏิบัติการปฏิบัติแปลงทฤษฎีมากเกินขอบเขตทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปนี้กลายเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคจำบัง ซึ่งหมายถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีลักษณะ

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคแทนที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

### 3.2.4 ผลของการวิจัย

#### ก. มีส่วนร่วมของประชาชน

##### 1. ทำที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ทำการวิจัย

ปรากฏว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยที่ทำการวิจัยให้ความสนใจอย่างยิ่งต่อการวิจัย โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลและกรรมการสุขาภิบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ผู้วิจัยรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองที่ดี ความสนใจในการปกครองที่ดี ความสนใจในการปกครองที่ดี ในองค์กรเทศบาลแต่ละแห่งไม่แตกต่างกันนัก จึงสรุปว่าความสนใจของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการปกครองระบอบเทศบาลนั้นมีมาตรฐานใกล้เคียงกันทั่วประเทศ สำหรับกรรมการสุขาภิบาลนั้น จากการวิจัยพบว่าส่วนใหญ่ความสำเร็จเกี่ยวกับการสุขาภิบาลขึ้นอยู่กับการศึกษาและปฏิบัติการของนายอำเภอ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งปรากฏชัดในการศึกษาของ ดร.จักรกฤษ นรนิติผดุงการ ในการศึกษาผู้นำท้องถิ่น จังหวัดชลบุรีซึ่งพบว่าผู้นำท้องถิ่นในสุขาภิบาลได้รับความรู้และการอบรมมาจากนายอำเภอท้องถิ่นนั้น

##### 2. ทำที่ของประชาชนต่อการวิจัย

ประชาชนทั้งในตัวเมืองและชนบทให้ความร่วมมือในการตอบคำถามและสัมภาษณ์เป็นอย่างดีโดยสม่ำเสมอและใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะประชาชนในบางจังหวัดมีลักษณะตื่นตัวในทางการเมือง เช่นที่จังหวัดขอนแก่น มีการพูดซึ่งมีลักษณะเป็นการเมืองมากกว่าในจังหวัดเชียงใหม่ นครสวรรค์ หรือสงขลาและกาญจนบุรี ซึ่งมีข้อสังเกตว่าอาจเกิดจากสภาพแวดล้อมและตัวประกอบในทางการเมืองอื่น ๆ ความรู้สึกตื่นตัวของประชาชนในท้องถิ่นทางการเมืองเช่นนี้เป็นปัจจัยฐานอันสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งควรวางแผนสนับสนุนชักนำเป็นแนวทางให้ความรู้สึกตื่นตัวในทางการเมืองนี้ได้พัฒนาไปภายใต้กรอบแห่งประชาธิปไตย

##### 3. นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้วิจัยสรุปเรื่องเกี่ยวกับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นประเด็นกว้าง ๆ

3 ประการ คือ

- 3.1 นิสัยของสมาชิกในระหว่างการเลือกตั้ง
- 3.2 ลักษณะของการประชุมสภาท้องถิ่น และ
- 3.3 นิสัยในทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ทุกเทศบาลสมาชิกพอใจในการได้เป็นสมาชิก โดยวิธีการเลือกตั้งมากกว่าแต่งตั้ง และรายงานการวิจัยยังพบว่า นิสัยของสมาชิกตามข้อ 3.1 มีลักษณะเป็นการหาเสียงเป็นรายตัวเอกเทศ ซึ่งเป็นความจริงพื้นฐานในการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อสังเกตว่าในเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลเมืองพล เมืองกาญจนบุรี นครเชียงใหม่และเมืองสงขลา สมาชิกได้มีการรวมพวกในการหาเสียงเลือกตั้งในรูปของ “พรรคพวก” ซึ่งอาจมองในแง่เป็นเรื่องไม่ดีก็ได้ เพราะเป็นการรวมกลุ่มในทางการเมืองที่ไม่เป็นระเบียบ ไม่มีวินัย และไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองที่มีเหตุผลแน่นอน แต่อาจพิจารณาได้อีกทางหนึ่งว่า ระบบพรรคพวกในท้องถิ่นเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองขั้นแรกของการวิวัฒนาการไปสู่การใช้ “พรรคการเมือง” ในรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เสนอไว้ว่าถ้าหากเป็นที่เข้าใจกันว่าปกครองท้องถิ่นเป็นฐานที่สำคัญที่สุดของการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศก็คือ การที่พรรคการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น<sup>28</sup> และบางทีคำว่าพรรคพวกอาจมีความหมายสำคัญยิ่งในที่นี้เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องของการเมืองลักษณะหนึ่ง และให้มีประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะต้องรู้สึกมีสามัญสำนึกและสัมปชัญญะเกี่ยวกับการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งในระหว่างที่สังคมกำลังเริ่มพัฒนานั้น ความรู้สึกเกี่ยวกับการเมืองเช่นนี้จะริเริ่มและพัฒนาได้โดยผ่านองค์กร หรือสังคมนีกรูปหนึ่งซึ่งเรียกว่า พรรคพวก จึงเป็นปัญหาว่าจะทำอย่างไรที่จะจัดพรรคพวก ให้อยู่ในกรอบวินัยและระเบียบตามอุดมคติประชาธิปไตย

ในส่วนที่เกี่ยวกับประชุมสภาท้องถิ่นนั้น ในขณะที่วิจัยพบว่าบางเทศบาลมีข้าราชการได้รับแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่คณะเทศมนตรีมาก โดยเฉพาะ ปลัดจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้กำกับตำรวจ ทำให้การประชุมสภาเทศบาลเป็นลักษณะซึ่งมีความคิดเห็นจำกัด เพราะความสัมพันธ์ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลไม่ค่อยจะราบรื่นนัก ส่วนในเทศบาลที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาเทศบาลต่างกัน ประการแรกซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะน่ากลัวหรือเกรงกลัวน้อยกว่าประการที่สอง<sup>29</sup> ในประการที่สามเกี่ยวกับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้วิจัยให้ข้อสังเกต 2 ประการว่า

ประการแรก ในเทศบาลบางแห่งสมาชิกสภามักถือตนเป็นนักการเมืองระดับชาติ  
ประการที่สอง สมาชิกเทศบาลและสภาท้องถิ่นถือตนเป็นผู้แทนของท้องถิ่น

ตัวอย่างจากการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเมืองลำพูนปฏิบัติตนเป็นนักการเมืองระดับชาติในกิจการของเทศบาลมากกว่าเทศบาลอื่น ๆ สำหรับเทศบาลอื่น ๆ มักถือตนเป็น

ผู้แทนของท้องถิ่นซึ่งจากการสังเกตและสัมภาษณ์ จะพบว่าสนใจเรื่องของตนมากที่สุด มุ่งที่จะให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญมากที่สุดตัวอย่างที่พบคือ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองหาดใหญ่ ซึ่งปฏิบัติตนเป็นผู้แทนของท้องถิ่นที่ดีที่สุด

สำหรับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น พบว่ามีความประพฤติที่มีลักษณะเกือบเป็นเอกบุรุษ จากการวิจัยสภาเทศบาล 18 แห่งปรากฏว่าลักษณะของการประชุมมักอยู่ภายใต้การนำของนายอำเภอ กรรมการสภาเทศบาลประเภทแต่งตั้งจากราชการมักจะมีอิทธิพลหรือมีเสียงมากกว่าประเภทได้รับการเลือกตั้ง (เลือกตั้งเพียง 4 คน ส่วนข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งมีมากกว่า 3-4 เท่าตัว) ดังนั้นปัญหาความบกพร่องในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรูปการปกครองแบบสภาเทศบาลจึงมีสาเหตุประการหนึ่ง มาจากความไม่สมดุลย์ขององค์ประกอบของคณะกรรมการสภาเทศบาลนั่นเอง

#### 4. ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปประชาชนมีความสนใจและรู้จักบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในสภาท้องถิ่นพอประมาณ ตัวอย่างจากการวิจัยพบว่าประชาชนในจังหวัดขอนแก่น และกาญจนบุรีสนใจและรู้จักสมาชิกสภาเทศบาลและสภาจังหวัดตามสมควร แต่ความจริงแล้วบุคคลที่คณะผู้วิจัยสอบถามได้แก่ บุคคลผู้มีอาชีพเป็นข้าราชการหรือค้าขายที่อยู่ในเขตเทศบาลเมือง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาลระบุนำให้สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาลของตนถึง 18 คน สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดระบุนำให้มีได้ถึง 24 คนก็เช่นกัน จากการวิจัยพบว่าไม่มีผู้ใดที่รู้จักสมาชิกสภาจังหวัดของตนถึง 24 คน จึงอาจสรุปความจริงได้ว่าประชาชนทั่วไปไม่มีความสนใจในตัวบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าสภาจังหวัด

#### 5. ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้วว่าการเลือกตั้งเป็นหลักรูปร่างอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักสำคัญที่สุดของการปกครองท้องถิ่น แต่จากผลการวิจัยปรากฏว่า ประชาชนมีความประพฤติที่ไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าไปออกเสียงเลือกตั้ง

##### ข. ประสิทธิภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

##### 1. การเสียสละที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง<sup>30</sup>

จากการวิจัยในท้องถิ่นพบว่าประชาชนส่วนมากรู้สึกว่าการปกครองดำเนินไปได้ผลดี และสามารถก่อความเจริญแก่ท้องถิ่นแล้ว ประชาชนอาจจะเสียสละบางอย่างเพื่อความเจริญของท้องถิ่นได้ เห็นได้ชัดจากการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาชุมชนในชนบทซึ่งประชาชนมักสละทรัพย์สินกำลังงานสมทบสร้างความเจริญแก่หมู่บ้าน ประมาณ 50%

ของงบประมาณราชการ<sup>31</sup> จากการวิจัยพบว่าความรู้สึกเช่นนี้มีอยู่ทั่วไปในเขตเทศบาล 10 แห่ง และเขตสุขาภิบาล 18 แห่งที่ได้สัมภาษณ์<sup>32</sup>

## 2. ความตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง

ผลของการวิจัยพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 10 แห่ง มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ที่จะขอให้มีการเลือกตั้งสมาชิก และเห็นว่าสมาชิกสภาควรมีเวลาอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี โดยเห็นว่า 3 ปี เร็วเกินไป และ 5 ปี นานเกินไป สำหรับกรรมการสุขาภิบาลนั้นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนเองควรอยู่ในตำแหน่งนานเท่าใด แต่กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งหวังที่จะทำงานเพื่อความเจริญของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และส่วนใหญ่กรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งนี้มีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะทำงานให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญขึ้น แต่ก็มีในสุขาภิบาลบางแห่งที่กรรมการสุขาภิบาลประเภทได้รับเลือกตั้ง กระทำตนเป็นปากเสียงให้นายอำเภอในระหว่างการประชุม ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น<sup>33</sup>

## 3. ความสามารถในการเลือกผู้แทน

ในการเลือกผู้แทนนั้นประชาชนจะได้ผู้แทนที่ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับคุณภาพและลักษณะของประชาชนเอง สำหรับผู้วิจัยเรื่องนี้เชื่อว่าประชาชนในเขตชุมชนมุสลิมเป็นผู้มีโอกาที่จะมีคุณภาพ คุณลักษณะ และความฉลาดในการที่จะเลือกผู้แทนได้ดีกว่าประชาชนในเขตชนบท ดังนั้นผู้วิจัยจึงถือว่าความสามารถในการเลือกผู้แทนของประชาชนในเขตชนบทเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ผลการวิจัยปรากฏว่าประชาชนในเขตชนบทและสุขาภิบาลมีการใช้เหตุผลพิจารณาและวินิจฉัยในการเลือกผู้แทนของตน ซึ่งเรื่องการตัดสินใจของประชาชนนี้ย่อมเป็นสิ่งน่าสนใจมากในการเมืองท้องถิ่น จากตารางสรุปคำถามเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนว่าจะตัดสินใจเลือกบุคคลอย่างไรเป็นผู้แทนในท้องถิ่น<sup>34</sup> ซึ่งมีลักษณะคำถามว่าเลือกเพราะหน้าตาดี เพราะรู้จักส่วนตัว เพราะรู้จักเอาใจใส่จะเป็นผู้แทนที่ดี เพราะคนอื่นบอกให้เลือก ปรากฏว่าประชาชนที่ถูกสัมภาษณ์จำนวน 75 นายตอบว่า เขารู้สึกว่าจะเลือกบุคคลผู้เอาใจใส่และเป็นผู้แทนที่ดีของเขามากที่สุด (52 ราย) และมีบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ทราบว่า จะเลือกผู้แทนอย่างไร 19 ราย เราอาจสรุปได้ว่าประชาชนในชนบทมักเลือกบุคคลที่เราารู้สึกว่าจะเอาใจใส่และเป็นผู้แทนที่ดีของเขาได้ ซึ่งเรื่องนี้จากการสัมภาษณ์โดยทั่วไปของผู้ทำการวิจัยในชนบท ทำให้เห็นว่าประชาชนมักจะไม่คำนึงถึงความรู้ของผู้ที่จะเป็นผู้แทน แต่คำนึงถึงบุคคลผู้เอาใจใส่และคอยคุ้มครองตนเป็นอันดับแรก<sup>35</sup>

## 4. ความเข้าใจในความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากการวิจัยสรุปได้ว่าประชาชนในเขตชนบทไม่เข้าใจความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” และประชาชนในเขตชนบทไม่เคยได้ยินคำนี้มาก่อน สิ่งนี้เป็นเรื่องสำคัญ



มากเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนในทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น และมีผลสะท้อนถึงการเมืองระดับชาติ สำหรับในเขตเทศบาลประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจความหมายของการปกครองท้องถิ่น จากคำถามที่ถามแก่ประชาชน 56 รายชี้ให้เห็นดังนี้

เข้าใจ 12 ราย

ไม่เข้าใจ 43 ราย

ไม่ตอบ 1 ราย<sup>36</sup>

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับเทศบาลและสุขาภิบาลนั้นเอาอนุโลมได้ว่าประชาชนมีความเข้าใจรูปแบบการปกครองทั้ง 2 แบบพอสมควร ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล ผู้วิจัยพบว่าสมาชิกสภาทั้งสองยังขาดความรู้เกี่ยวกับการปกครองซึ่งตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการและหลักการ และจัดการวางแผนดำเนินงานเกี่ยวกับองค์การปกครองทั้งสองนี้ใหม่ให้ดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพและมีเหตุผล ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถในทางบริหารอย่างแท้จริง<sup>37</sup>

#### 5. ประสิทธิภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น ในการพิจารณาจัดรูปการปกครอง

ในเรื่องประสิทธิภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องการศึกษาเพื่อพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลและกรรมการสุขาภิบาลเข้าใจถึงการจัดการปกครองแบบเทศบาลและสุขาภิบาลเพียงไร รวมทั้งมีความคิดก้าวหน้าในการที่จะพิจารณารูปการปกครองท้องถิ่นให้ดีขึ้นหรือไม่ และแค่ไหนเพียงใด จากการวิจัยพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เข้าใจถึงสภาพของการปกครองแบบเทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงรูปการปกครองให้ดีขึ้นหลายประการ เช่น

5.1 เรื่องอาณาเขตของอำเภอในเขตเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งเห็นว่าควรยกเลิกอาณาเขตและอำนาจของอำเภอภายในเขตเทศบาลโดยมอบอำนาจนี้ให้เทศบาลซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างหนึ่ง<sup>39</sup>

#### 5.2 เรื่องคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงานเทศบาลตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติมีการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของเทศมนตรีซึ่งในหลายแห่งจำเป็นต้องเปลี่ยนตัวเสมอ ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลแก่งแย่งกันเป็นเทศมนตรี จากการสอบถามความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับระบบคณะเทศมนตรีสรุปความสำคัญได้ดังนี้

1. บางแห่งเสนอให้ยุบเลิกคณะเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเสนอให้ใช้ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการ แบบของสหรัฐอเมริกาแทนรูปการปกครองในปัจจุบัน (สอบถามสมาชิกสภาเทศบาลเมืองจังหวัดนครสวรรค์) แต่สมาชิกสภาเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงรูปการปกครองแบบเทศบาล และระบบคณะเทศมนตรี ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ มีความเห็นคล้ายกับสมาชิกสภาเทศบาลเมืองขนาดใหญ่แต่ขอให้เปลี่ยนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เช่น เทศบาลตำบลเมืองพล ลำพูน สงขลา ขอนแก่น และสะเดา ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น<sup>40</sup>

## 2. การใช้รูปเทศบาลแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกา<sup>41</sup>

จากการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเกือบทั้งหมดไม่เข้าใจว่ารูปเทศบาลแบบผู้จัดการเป็นอย่างไรแต่สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งให้ความสนใจรูปการปกครองแบบนี้ เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ นครสวรรค์และกาญจนบุรี สำหรับรูปคณะกรรมการบริหารงานของแบบอังกฤษเกือบทั้ง 10 เทศบาลไม่นิยม<sup>42</sup> แต่ต้องการให้ความรับผิดชอบบริหารตกเป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรี เหตุผลก็คือในการดำเนินงานและบริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลเองหากจะไปทำงานในระบบคณะกรรมการก็เกรงว่าตนจะไม่มีเวลาทำงานได้เต็มที่ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ การบริหารงานย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้และความสามารถในการบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งเราอาจมองได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ของไทยไม่ประสงค์ที่จะยุ่งเกี่ยวในเรื่องการบริหาร และอาจเพียงแต่อยากคุมงานด้านนโยบายด้านเดียว หรือสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่แน่ใจว่าตนเองจะทำงานด้านบริหารได้อย่างจริงจัง สำหรับคำว่านโยบายและการบริหารนั้นความจริงความหมายแตกต่างกัน แต่จากการวิจัยพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งมักไม่แยกและแปลความหมายของคำสองคำนี้ว่ามีความหมายเหมือนกัน คล้ายกันและรวมกันบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องน่าสังเกตุยิ่งเพราะเป็นความสำคัญอย่างหนึ่งที่สมาชิกสภาเทศบาลควรจะทราบ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิหน้าที่ของตนตลอดจนความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบาลก่อนที่ตนจะปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล<sup>43</sup>

## 3. เรื่องสุขาภิบาล

### 3.1 การพิจารณาเรื่องการขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอ หรือเปลี่ยนรูปสุขาภิบาล

การปกครองแบบสุขาภิบาลของไทยเห็นได้ว่าเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีอาณาเขตใหญ่บ้างเล็กบ้าง (ดูตามลักษณะภูมิศาสตร์) โดยปกติมักจะตั้งอยู่บริเวณรอบที่ว่าการอำเภอ และหลายแห่งตั้งอยู่ในหน่วยปกครองที่เป็นพื้นที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น บางอำเภอมีสุขาภิบาลแห่งเดียว บางอำเภอมีหลายแห่ง จึงควรพิจารณาถึงวิวัฒนาการของ

สุขาภิบาลในอำเภอต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญ ข้อน่าสังเกตของผู้วิจัยก็คือในอำเภอที่มีสุขาภิบาลหลาย ๆ แห่ง นายอำเภอไม่ประสงค์ที่จะให้มีการขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอ (เช่นท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น)

ทั้งนี้เพราะว่านายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลเกรงว่า ถ้าขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอจะไม่สามารถดำเนินบริการทุกอย่างโดยทั่วถึง<sup>44</sup>

ข้อน่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ สุขาภิบาลหลายแห่งมีขนาดเล็กมาก และงบประมาณเกือบทั้งหมดมักจะใช้จ่ายไปเป็นเงินเดือนของประธานกรรมการ รองประธาน ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชี เป็นต้น ข้อสังเกตที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ นายอำเภอในหลาย ๆ อำเภอประสงค์จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นหลาย ๆ แห่งในอำเภอของตน มากกว่าจะขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอ (เช่นท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น)

ทั้งนี้เพราะว่านายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลเกรงว่า ถ้าขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอจะไม่สามารถดำเนินบริการทุกอย่างโดยทั่วถึง<sup>44</sup>

ข้อน่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ สุขาภิบาลหลายแห่งมีขนาดเล็กมาก และงบประมาณเกือบทั้งหมดมักจะใช้จ่ายไปเป็นเงินเดือนของประธานกรรมการ รองประธาน ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชี เป็นต้น ข้อสังเกตที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ นายอำเภอในหลาย ๆ อำเภอประสงค์จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นหลาย ๆ แห่งในอำเภอของตน มากกว่าจะขยายเขตสุขาภิบาลเต็มอำเภอ สำหรับกรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ มีข้อสังเกตว่าไม่มีความเข้าใจว่าสุขาภิบาลเต็มอำเภอหรือหลาย ๆ แห่ง มีความหมายแท้จริงอย่างไรและไม่เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองแบบสุขาภิบาลโดยแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยพบทุก ๆ แห่งจากสุขาภิบาล 18 แห่ง

สำหรับประสบการณ์ของผู้เขียนจากการนำนักศึกษาทัศนศึกษาและดูงาน และได้พบปะกับนายอำเภอ และปลัดสุขาภิบาลบางแห่งพบว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ประสงค์จะให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล เหตุผลก็คือรายได้ไม่พอบริการประชาชน และเห็นว่าการดำเนินงานสุขาภิบาลสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพดีกว่าเทศบาล เพราะอาจเจียดงบประมาณไปดำเนินโครงการบริการประชาชนได้มากกว่าระบบเทศบาล เพราะระบบเทศบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงินเดือน สมาชิกสภา คณะเทศมนตรี และเจ้าหน้าที่มากมาย (สัมภาษณ์นายอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี และปลัดสุขาภิบาลอำเภอปากช่อง พ.ศ. 2516)

### 3.2 การมีเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลโดยตรง

งานของสุขาภิบาลในปัจจุบันยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนโดยแท้จริง แต่ใช้เจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางช่วยปฏิบัติไปก่อน จากการสัมภาษณ์สุขาภิบาลของผู้วิจัยพบว่า ถ้าสุขาภิบาลมีเจ้าหน้าที่บริหารงานรับผิดชอบโดยเฉพาะคือปลัดสุขาภิบาล และเป็นคนละคนกับปลัดอำเภอก็จะก่อให้เกิดผลดียิ่ง ส่วนประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้นจากการสัมภาษณ์ทุกแห่งยังคงต้องการให้นายอำเภอทำหน้าที่ต่อไป นอกจากนั้นสมาชิกคณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่อยากให้มีเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเอง แต่ขณะเดียวกันก็ไม่แน่ใจว่าจะสามารถหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถสำหรับทำงานได้หรือไม่ซึ่งกรณีนี้ควรได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนด้านตัวบุคคล และวิชาการในการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง เช่นในสหรัฐได้เคยมีโครงการช่วยเหลือส่วนท้องถิ่นมาแล้ว ในรูปของคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ฯลฯ<sup>45</sup>

### 3.3 ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและสุขาภิบาลกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาลไว้หลายอย่างด้วยกัน โดยกำหนดหน้าที่เฉพาะที่ต้องทำและหน้าที่บางอย่างซึ่งอาจจัดทำได้<sup>46</sup> ในการปฏิบัติและตามความจริงจากการวิจัยพบว่าประชาชนมักจะไม่ทราบว่าเทศบาลและสุขาภิบาลมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง และจากการสัมภาษณ์มีประชาชนจำนวนหนึ่งไม่สนใจว่าเทศบาลหรือสุขาภิบาลทำหน้าที่อะไร ซึ่งไม่ใช่เรื่องประหลาดอะไร เพราะแม้ในประเทศแม่บทประชาธิปไตยเช่นอังกฤษ มีประชาชนส่วนน้อยที่สนใจและทราบว่าหน้าที่ของเทศบาลของตนมีอะไรบ้าง<sup>47</sup> สำหรับผู้วิจัยได้สอบถามประชาชนถึงบริการที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลควรมีหน้าที่จัดทำ สรุปความต้องการของประชาชนตามลำดับได้ดังนี้

- ก. การจัดให้มีถนน
- ข. การจัดให้มีไฟฟ้า
- ค. การจัดให้มีน้ำ หรือน้ำประปา
- ง. ความสะอาด
- จ. การจัดให้มีทางระบายน้ำ
- ฉ. การป้องกันอัคคีภัย และ
- ช. อื่น ๆ

การที่ประชาชนเสนอเช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า บริการ ก. ถึง ฉ. เป็นบริการซึ่งสัมพันธ์และใกล้ชิดกับความรู้สึกของประชาชนมากที่สุด<sup>48</sup>

สำหรับบริการเฉพาะอย่างของเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น ที่สำคัญเช่น การศึกษา การจราจร การตำรวจ และอื่น ๆ ข้อสังเกตที่เด่นชัด ได้แก่ บริการด้านการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องการโอนการศึกษาภายในเขตเทศบาลให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการนั้น ผู้วิจัยได้ สัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาล 10 แห่ง พบว่าทุกแห่งเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นนโยบายที่ ถูกต้อง และในทางปฏิบัติที่เทศบาลไม่มีความลำบาก หรืออุปสรรคในการจัดการเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้ผู้บรรยายเห็นว่า ควรพิจารณาให้รอบคอบถึงอนาคตในการบริการ ด้านการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะการศึกษาจำต้องใช้งบประมาณมาก และ ท้องถิ่นอาจมีงบประมาณไม่พอดำเนินงาน ปัญหานี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาซึ่งได้พยายาม ปรับปรุงให้การศึกษาได้รับการวางแผนจากส่วนกลาง คือ รัฐ และรัฐบาลกลาง รวมถึง การช่วยเหลืองบประมาณด้วย<sup>49</sup>

เกี่ยวกับบริการวางผังเมืองนั้น เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าเทศบาลควรมีเจ้าหน้าที่ ผังเมืองของตน ซึ่งความจริงเรื่องนี้รัฐบาลกลางควรออกกฎหมายสนับสนุน เช่น กฎหมาย ผังเมืองในนครหลวงของไทย ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบาย การใช้ที่ดินและการขยายเมือง ตามความเจริญของประเทศ

## 6. สรุป

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้กระทำ ในเทศบาล สุขาภิบาลต่าง ๆ ในภาคต่าง ๆ 5 ภาคของประเทศไทย (ยกเว้นกรุงเทพฯ) สรุปได้ดังนี้

6.1 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าประชาชนมีความสนใจจะมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชนยังขาดความรู้ในการปกครองตนเอง แต่มีความสนใจอยากปกครองตนเอง และสนใจฟังข่าวคราวจากรัฐบาลอยู่เสมอ มีข้อนำสังเกตว่า ความ ตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเองนั้นเป็นสิ่งที่วินิจฉัยได้ยากว่ามีมากน้อยเพียงไร สิ่งสำคัญก็คือ เรามักเห็นโดยทั่วไปว่า ประชาชนมักจะพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ มักไม่กระตือ รือร้อนเป็นพิเศษต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่น เพราะประชาชนถือเรื่องการ ดำรงชีวิตของตนเอง และผลประโยชน์ของตนแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญกว่าเรื่องการปกครอง ความเนือยชาของประชาชนในการปกครองตนเอง อาจมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการที่ ประชาชนถือว่าเรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง จึงมีความ กระตือรือร้นในการปกครองตนเองไม่มากเท่าที่ควร

สำหรับประชาชนในเขตชนบทมีความรู้สึกว่า เฟ่งเล็งสถาบันการปกครองส่วนภูมิภาค รวมตลอดเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางโดยเฉพาะนายอำเภอในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองประชาชน มาก แต่ในเขตชุมชนหนาแน่นหรือเขตเทศบาลใหญ่ ๆ ความสำคัญของนายอำเภอนั้นน้อยลง

สำหรับสมาชิกสภาภิบาลจากการวิจัย 10 เทศบาล หวังที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเต็มที่ และโดยตรงโดยเร็วที่สุด ส่วนสมาชิกสภาภิบาลส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาภิบาลใหม่

## 6.2 เรื่องประสิทธิภาพของประชาชนในการปกครอง

จากการวิจัยพบว่าประชาชนมีความตั้งใจจริงในการมีส่วนร่วมการปกครอง และอาจเสียสละบางอย่างตามเหตุผลที่สมควร เพื่อให้การปกครองมีประสิทธิภาพ ประชาชนในเขตชุมชนหนาแน่นมีคุณภาพที่จะวินิจฉัยว่าผู้ใดควรเป็นผู้แทนที่ดีได้ดีกว่าประชากรในเขตชนบท

สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งเสียสละเพื่อความเจริญของท้องถิ่น และไม่ถือเรื่องค่าตอบแทนไม่ว่าจะเป็นรายได้ถาวรหรือเงินเดือน

อย่างไรก็ดี ทั้งประชาชนทั่วไปและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีข้อบกพร่องสำคัญคือไม่มีความรู้พอเพียงในการปกครองและบริหาร ไม่เข้าใจความหมายแท้จริงของการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหลายแห่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยถูกต้องได้

## 6.3 ประสิทธิภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการจัดรูปการปกครอง

สรุปโดยทั่วไปได้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหวังที่จะเป็นการปกครองของตนเอง และเป็นการปกครองที่มีประสิทธิภาพดีกว่าเดิมหรือดียิ่งขึ้น สมาชิกสภาส่วนใหญ่อยากมีความรู้ใหม่ ๆ แต่ยังไม่อาลัยถึงรูปการจัดการบริการและการปกครองเดิม และยังไม่ค่อยแน่ใจว่าตนเองอยากเปลี่ยนแปลงหรือไม่ สำหรับสภาเทศบาลหลายแห่งต้องการที่จะให้มีการปกครองเทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์

## 6.4 ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบริการที่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำ

เกี่ยวกับบริการที่ท้องถิ่นจัดทำพอสรุปได้ว่าประชาชนยังไม่เข้าใจว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลและสภาภิบาลทำหน้าที่อะไรบ้าง และมักเข้าใจผิดว่าหน้าที่ของเทศบาลและรัฐบาลเป็นสิ่งเดียวกัน บริการที่สำคัญของเทศบาลและสภาภิบาลซึ่งจัดทำอยู่ และสัมผัสประชาชน ตามลำดับดังนี้ ถนน น้ำหรือน้ำประปา ไฟฟ้า ความสะอาดและอนามัย ทางระบายน้ำ การป้องกันอัคคีภัย และอื่น ๆ

6.5 ผลของการวิจัยชี้ให้เห็นว่า สมมติฐานของการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ 3 ประการเป็นการถูกต้อง เพราะใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด ซึ่งเป็นความถูกต้องจากหลักฐานการวิจัยที่รวบรวม ต.ค. 2508-ต.ค. 2509 และความถูกต้องดังกล่าวอาจตรงหรือไม่ตรงกับสภาพแห่งความเป็นจริง ในระยะก่อนหรือหลัง พ.ศ. 2508-2509 ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงการพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตยในประเทศในขณะกำลังพัฒนาเห็นได้ว่า รูปการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศอยู่ในระยะที่หน่วยการปกครองต่าง ๆ จะพัฒนาตนเองไปสู่รูปการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ (ระยะเริ่มต้นเพิ่งเริ่มจัดหน่วยการปกครองต่าง ๆ เป็นระยะทดลอง ระยะที่สองเป็นระยะแห่งการพัฒนา คือประชาชนมีความรู้สึกกำลังเปลี่ยนแปลงสนใจการเมืองและรูปการปกครองต่าง ๆ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงให้เข้าสถานการณ์ และระยะที่สามคือหน่วยการปกครองแบบประชาธิปไตยต่าง ๆ สามารถมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดีพอควร) ผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยบางประการ เช่นเสนอให้มีแผนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เป็นระยะ ๆ เช่น 8 ปี และควรรีดยุทธการปกครองท้องถิ่นตามหลักพระราชบัญญัติเทศบาลและสุขาภิบาลเดิม แต่มุ่งแก้ไขปรับปรุงการปกครองและประสิทธิภาพของเทศบาลและสุขาภิบาลให้ดีขึ้น

ผู้วิจัยเสนอว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับความเจริญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย คือ การประชาสัมพันธ์ ซึ่งเทศบาลและสุขาภิบาลจำต้องมีหน่วยงานนี้เพื่อแถลงผลงานและกิจการที่เกี่ยวกับราษฎรหรือเสนอให้ประชาชนทราบถึงกิจการที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเกี่ยวข้อง<sup>50</sup>

นอกจากนั้นควรปรับปรุงคุณภาพสมาชิกเทศบาลให้ดีขึ้น และประการสุดท้ายผู้วิจัยเสนอว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลจะต้องได้รับการศึกษาและวิจัยเป็นพิเศษก่อนที่จะเรียกสถาบันทั้งสองว่าเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่น (ผู้วิจัยเรียกว่าเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง)

## เชิงอรรถบทที่ 4

1. ชัดติยา กรรณสูต *ขั้นตอนการวิจัย หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์* (กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ), หน้า 79.
2. James B. Mckee, "The Ideology of Moderation," in Adrian, *op.cit.*, p.176.
3. สนธิ บางยี่ขัน, *Collective Bargaining* (พระนคร : วัชรินทร์การพิมพ์, 2517), หน้า 70.
4. Adrian, *op.cit.*, pp.72-75.
5. Edward C. Banfield, *Big City Politics* (New York: Random House, Inc., 1965), p.76.
6. C. Wright Mills, *The Power Elite* (Fair Lawn, N.J.: Oxford University Press, 1956), pp.188-189.
7. Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961), chapters 24-26.  
Robert Presthus, *Men at the Top* (Fair Lawn, N.J.: Oxford University Press, 1964), pp.432-433.
8. Adrian, *op.cit.*, p. 193.
9. *Ibid.*, pp.193-194.
10. Edward C. Banfield and Jame Wilson, *City Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964), pp.297-300.
11. Adrian, *op.cit.*, p.432.
12. M. Kent Jennings, "Public Adminbistrated Community Dicism Making", *Administrative Science Quarterly*, 8: 18-43, June, 1963.
13. Adrian, *op.cit.*, pp.192-193.
14. ประมวล รุจนเสรี, *ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพฯ* (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ม.ธ. 2510).
15. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 98-99.
16. *เรื่องเดียวกัน*, บทที่ 3.
17. *เรื่องเดียวกัน*, บทที่ 3 และหน้า 98-99.
18. *เรื่องเดียวกัน*, หน้าเดียวกัน.
19. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 100-101.
20. United Nation, *Decentralization of National and Local Development* (New York: United Nations Publication, 1962), p.6.
21. Beard. *Politics and City Government* (National Municipal Review, VI, March 1927),- p.205  
ประมวล รุจนเสรี, *op.cit.*, หน้า 108.



22. พลโทประยูร ภมรมนตรี, *บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475* (พระนคร : โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, 2517), หน้า 9-11.
23. ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น* (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2510).
24. M.Lipset, *Political Mun* ในรายงานการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ ม.ธ., อ้างแล้ว, หน้า 155-174.  
Guy Hunter, *South-East Asia Race, Culture and Nation* (London: Oxford University-Press), pp.166-169.
25. Adam Curle, *Educational Strategy for Developing Societies* (London: Tavistock Publication, 1963), p.89.
26. รายงานการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515).
27. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น* (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510).
28. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 15.
29. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 15-16.
30. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 23.
31. รายงานประจำปี พ.ศ. 2509 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510).
32. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 24.
33. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 25.
34. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 26.
35. *เรื่องเดียวกัน*, หน้าเดียวกัน.
36. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 27.
37. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 13, 27.
38. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 28.
39. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 30.
40. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 29-31.
41. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31-32.
42. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

43. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.
44. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.
45. Adrian, *op.cit.*, chapter 3.
46. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดิม, บทที่ 3, 4, 5.
47. เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.
48. เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.
49. สนั่น บางยี่ขัน, การเมืองสหรัฐอเมริกา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516).  
Adrian, *op.cit.*, chapter 3 & pp.89-99.
50. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดิม, หน้า 41.  
Amitia Etzioni., *A Sociological Reader on Complex Organizations* (2nd ed., Holt, Rinehart and Winston Inc., 1969), pp.297-304.

## ตัวอย่างคำถามท้ายบทบทที่ 4

1. จากการศึกษาและวิจัยการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย ได้เสนอแนวความคิดที่ควรศึกษาไว้ดังนี้.-
  - (1) พฤติกรรมของชุมชนตามระบบธรรมชาติของการเมือง
  - (2) อิทธิพลทางการเมืองในชุมชนซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของชุมชน
  - (3) โครงสร้างอำนาจทางการเมือง, ผู้นำกลุ่ม และวัฒนธรรมของชุมชน
  - (4) ข้อ 1, 3 ถูก
  - (5) ข้อ 2, 3 ถูก
2. จากรายงานการวิจัยของ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร เสนอแนะว่า
  - (1) ควรปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลและสุขาภิบาล
  - (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลในประเทศไทยได้รับการศึกษาและวิจัยเป็นพิเศษก่อนที่จะเรียกว่าสถาบันการปกครองท้องถิ่น
  - (3) ผู้วิจัยเรียกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลว่าเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง
  - (4) ข้อ 1, 2 ถูก
  - (5) ข้อ 1, 3 ถูก
3. การวิจัยของคุณประมวล รุจนเสรี ได้เปรียบเทียบเปอร์เซ็นต์การมาออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลของไทยกับกรุงลอนดอน ในยุคเริ่มแรกของการปกครองตนเองในท้องถิ่นเมื่อ ค.ศ. 1919 มีคนในเขตมหานครลอนดอนมาใช้สิทธิ์เลือกตั้งเพียง
  - (1) 80%
  - (2) 55%
  - (3) 27.9%
  - (4) 25.9%
  - (5) ผิดทั้งหมด

เฉลย ข้อ 1. 4. ข้อ 2. 5. ข้อ 3. 3.

## บรรณานุกรมบทที่ 4

### ภาษาไทย

1. ชัดติยา กรรณสูตร, *ขั้นตอนการวิจัย: หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์*, พระนคร: สำนักงานสภาพัฒนาการวิจัยแห่งชาติ, 2505.
2. ประมวล รุจนเสรี, *ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ*, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ม.ธ., 2510.
3. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*, พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2510.
4. ศ.พันเอก.ดร.บรรจบ อิศดุลย์ และคณะ *รายงานการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย*, พระนคร: กรุงเทพมหานคร การพิมพ์, 2515.

### ภาษาอังกฤษ

1. Charles R. Adrian, *State and Local Governments*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1967.
2. Edward C. Banfield, *Big City Politics*, New York: Random house, 1965.
3. C. Wright Mill, *The Power Elite*, Fairlawn N.J.: Oxford University press, 1965.
4. Robert A. Dahl, *Who Govern?* Newhaven, Conn: Yale University press, 1961.
5. Robert Presthus, *Men at the Top*, Fairlawn N.J.: Oxford University press, 1964.
6. Edward C. Banfield and Jame Wilson, *City Politics*, Cambridge Mass: Harvard University press, 1964.