

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวคิดและทฤษฎี เพื่อเป็นพื้นฐานความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย อันได้แก่

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดการเมืองท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย
6. ทฤษฎีการเรียนรู้ทางการเมือง
7. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง
8. แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดสระแก้ว

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ราชบัณฑิตยสถาน (2542) ให้ความหมายไว้ว่า บทบาทหมายถึง การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อแม่ บทบาทครู หรือหน้าที่ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เลวินสัน (Levinson, 1964 อ้างถึงใน วัชรวิทย์ ไอยราคม 2543 : 12-15) ได้กล่าวถึง บทบาทไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่นๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คาดหวัง และกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับ โครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนเองดำรง ตำแหน่งนั้นๆ นั้นเอง

โคเฮน (Cohen, 1979 อ้างถึงใน วัชรวิภา ใอยราคม 2543: 13) กล่าวว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นสำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ และยังอธิบายเรื่อง บทบาท ซึ่งสรุปไว้ว่า การที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใด บทบาทหนึ่งนั้นเรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เราก็ยังคงยอมรับว่า บุคคลจะต้องปฏิบัติตาม บทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่กำหนดจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดง หรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ต้องการของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ ปฏิบัติจริงนั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (lack of understanding)
2. บุคคลไม่เห็นด้วย (not to conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถ (inability) ที่แสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สุชา จันท์ธรม (2539: 241) ได้กล่าวถึง บทบาท (role) ไว้ว่า บทบาทของบุคคลใน สังคมขึ้นอยู่กับสภาพของเขาด้วย เช่น บทบาทของนายกรัฐมนตรี บทบาทของรัฐมนตรี ตลอดจน บทบาทของบุคคลทั่วไป เช่น ครู อาจารย์ บิดา มารดา แม่บ้าน คนรับใช้ แพทย์ พยาบาล เป็นต้น บุคคลจะมีบทบาทที่มีประสิทธิภาพเพียงใด ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพที่ เหมาะสม การอบรมที่ได้รับมา ความพอใจในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สภาพจิตใจ แรงจูงใจและ อื่นๆ ในบางกรณีเราจะพบว่า บุคคลมีบทบาทขัดแย้งกันในตัวเช่น บุคคลที่เป็นทั้งพ่อบ้านแม่บ้าน และอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ต้องรับผิดชอบหลายๆ ด้าน อาจจะมีคามยุ่งยากขัดแย้งในงานที่ ต้องปฏิบัติ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2522: 69) ได้สรุปทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท ดังนี้

1. ทฤษฎีของ Linton ได้กล่าวว่า ตำแหน่งหรือสถานภาพ จะกำหนดบทบาทให้ บุคคล เช่น บุคคลที่มีตำแหน่งเป็นครู จะต้องแสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีได้

2. ทฤษฎีของ Nadel ได้กล่าวว่า บทบาทคือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดไม่ได้ เช่น เป็นครูต้องสอนหนังสือ และ ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น เป็นครูต้องเป็นสมาชิกครูสภา โดยสรุปว่า

$$P = f(a, b, c, \dots, n)$$

ถ้ากำหนด P คือ บทบาท

- a คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท
- b คือ ส่วนประกอบที่มีผลต่อบทบาทและขาดไม่ได้
- c คือ ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

จากสมการอธิบายได้ว่า บทบาทจะต้องประกอบด้วยส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วน อย่างน้อย 3 ส่วนขึ้นไป จนถึง n ส่วน

3. ทฤษฎีของ Momanns ได้กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ เช่น ตอนเช้าแสดงบทบาทสอนหนังสือ เพราะมีตำแหน่งเป็นครู พอตอนเย็นแสดงบทบาทเรียนหนังสือ เพราะมีตำแหน่งเป็นนักศึกษา อ.ค.ป. เป็นต้น

4. ทฤษฎีของ Parsons ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่น บุคคลที่มีเพื่อนมาก ก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

การที่บุคคลจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้ดีเพียงใด ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัย

4 ประการ คือ

1. ความคาดหวังในบทบาท (role expectation) เป็นบทบาทตามความคาดหวังของผู้อื่นหรือเป็นบทบาทที่สถาบัน องค์กร หรือกลุ่มสังคม คาดหวังให้บุคคลปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ที่บุคคลนั้นครองตำแหน่ง

2. การรับรู้บทบาท (role conception) เป็นการรับรู้ในบทบาทของตนว่าควรจะมีบทบาทของตนเองได้ตามการรับรู้ (perceived role) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพกับความต้องการของบุคคลนั่นเอง ทั้งนี้ การรับรู้ในบทบาทและความต้องการของบุคคลขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายในชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (role acceptance) ซึ่งเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทหน้าที่ที่ตนเองรับรู้ การยอมรับบทบาทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่างสังคมและบุคคลนั้น ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับบทบาททุกบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือก หรือถูกแรงผลักดันจากสังคมให้รับตำแหน่ง และมีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติก็ตาม เพราะถ้าหากว่าบทบาทที่ได้รับนี้ทำให้รับผลเสียหาย หรือเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้งกับความต้องการหรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งนั้นอยู่ก็พยายามหลีกเลี่ยงบทบาทนั้น ไม่ยอมรับบทบาทนั้นๆ

4. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (role performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (actual role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้และตามความคาดหวังของตนเอง การที่บุคคลจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับบทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่ง

อยู่ ซึ่งเนื่องมาจากความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและการรับรู้บทบาทของตนเอง

ฮาร์ดี และคอนเวย์ (Hardy and Conway, 1988 อ้างถึงใน พรเจริญ บัวพุ่ม 2543: 13) ได้กล่าวว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท เป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่สอดคล้องกับตำแหน่งที่ได้รับ การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทจะไม่อาจดำเนินไปด้วยดี เมื่อบุคคลผู้ดำรงบทบาทประสบกับภาวะของความเครียดในบทบาท มีความรู้สึกถูกกดดัน คับข้องใจ มีความยากลำบากในการดำรงบทบาทใดบทบาทหนึ่ง อันเกิดจากความคาดหวังในบทบาท กับความสามารถในการแสดงออกตามบทบาท ไม่สอดคล้องกันและความรู้สึกยากลำบากในการดำรงบทบาทจะถูกจัดให้หมดไปด้วยการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท และความเข้าใจบทบาทร่วมกันของผู้ดำรงบทบาทและผู้เกี่ยวข้อง เขาได้เน้นถึงความสำคัญของการรับรู้บทบาท กับความสามารถในบทบาทว่ามีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่จะดำเนินได้ดีเพียงใด สมรรถนะหรือความสามารถเป็นสิ่งที่ช่วยให้บุคคลสามารถกระทำบทบาทตามที่ได้รับ การคาดหวังได้ ความสามารถในบทบาทมีแนวคิดสำคัญ ดังนี้

1. ความสามารถจะเรียนรู้โดยผ่านกระบวนการทางสังคม
2. ความสามารถเป็นสิ่งที่จำเป็นในการกระทำบทบาท
3. ความสามารถทำให้เกิดความก้าวหน้าของบุคคลและสังคม

ซึ่งทักษะพื้นฐานในการแสดงความสามารถในการทำงาน ส่วนหนึ่งมาจากความรู้ ค่านิยม ประสบการณ์ และแรงจูงใจของบุคคล นั่นคือ การที่บุคคลจะสามารถผสมผสานการปฏิบัติตามบทบาทได้ดีเพียงใด สิ่งสำคัญคือ การรับรู้บทบาทและความสามารถของบุคคลในการผสมผสานการปฏิบัติบทบาทตามบทบาทที่รับรู้

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า บทบาทหมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (status) บุคคลเพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม ถ้าสถานภาพหรือความสัมพันธ์ในสังคมเปลี่ยนแปลงไป บทบาทจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้ สังคมมีส่วนในการกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมของสมาชิกเพื่อให้ปฏิบัติตาม โดยมักกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น ซึ่งถ้าบุคคลในสังคมไม่ปฏิบัติตามถือว่าผิด จะถูกลงโทษ แต่ในบางครั้งบทบาทไม่ได้กำหนดไว้ตายตัว แต่บุคคลจะเรียนรู้บทบาทจากกระบวนการทางสังคมและจากประสบการณ์ในชีวิตประจำวันหรือจากคนอื่นในสังคม เช่น การทำงานร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์กันก็ จะทำให้เกิดบทบาทขึ้นมาได้ และยัง สังคมซับซ้อนมากขึ้นเท่าไร บทบาทจะยิ่งแตกต่างไปมากขึ้นเท่านั้น

2. แนวคิดการเมืองท้องถิ่น

แนวคิดการเมืองท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล 2547: 333-351) การเมือง (Politics) เป็นคำที่เราได้ยินอยู่เป็นประจำในสื่อมวลชนต่างๆ และเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า การเมืองมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ ในทางวิชาการมีผู้ให้ความหมายของ “การเมือง” ไว้แตกต่างกัน เช่น

นักปรัชญาอเมริกันสำคัญ เช่น เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาความยุติธรรมและการดำรงชีวิตที่ดี ในขณะที่โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เห็นว่า การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของมนุษย์ คือ มนุษย์ต้องมาอยู่รวมกันในชุมชนทางการเมือง เพื่อความปลอดภัยของตนเอง แต่คาร์ล มาร์กซ (Karl mark) กลับเห็นว่า การเมืองเป็นเครื่องมือของชนชั้นผู้กดขี่ผลประโยชน์ เพื่อมีอำนาจครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเห็นได้ว่า ในทัศนะของนักปรัชญาเมธีต่างก็มีมุมมองเกี่ยวกับการเมืองที่แตกต่างกัน

แต่ความหมาย “การเมือง” ที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันมากได้แก่ ความหมายของ “การเมือง” ที่กล่าวถึงการเมืองว่า “เป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม” ซึ่งเป็นอำนาจที่ต้องมีการปฏิบัติตามจะเห็นได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจมีผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) เกี่ยวข้องอยู่หลายฝ่าย โดยเฉพาะการเมืองในระบบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนมักจะใช้ผ่านสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และศาล

ส่วนคำว่า “ท้องถิ่น” (Local) เป็นคำที่ใช้ในความหมายของชุมชน (Community) ย่อยๆ ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่จำนวนหนึ่งในเขตพื้นที่นั้น ทั้งที่เป็นชุมชนเมือง (Urban community) และชุมชนชนบท (Rural community) และเมื่อรวมชุมชนย่อยๆ เหล่านี้แล้วทั้งหมดก็จะเป็นประเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการแสดงถึงระดับของการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปมักแบ่งออกเป็น การเมืองการปกครองระดับชาติ และการเมืองระดับท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล ได้ให้ความหมาย การเมืองท้องถิ่น หมายถึง “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในระดับท้องถิ่น” ซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียอาจได้แก่ ภาครัฐ (นักการเมืองระดับชาติและข้าราชการประจำ) นักการเมืองท้องถิ่น/ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน

การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะที่สำคัญอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การเมืองท้องถิ่นเป็นอุดมการณ์ (Ideology) ทางการเมือง กล่าวคือ เป็นเรื่องของความคิดความเชื่อ เกี่ยวกับที่มาของอำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น สิทธิของประชาชนในท้องถิ่น ในแง่ที่จะมีนัยสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากเนื่องจากว่าเป็นระบบการเมืองที่สนับสนุน ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ เท่ากับว่า อำนาจของรัฐมีที่มาจากประชาชน และการใช้อำนาจรัฐกระทำโดยผ่านสถาบันทางการเมือง ที่ประชาชนมีส่วนในการเลือกผู้ที่เข้าไปทำหน้าที่สถาบันเหล่านี้ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

ประการที่สอง การเมืองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการใช้อำนาจทางการเมืองในระดับต่างๆ คือระดับท้องถิ่น ซึ่งในประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตย จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมท้องถิ่นนั้น และกำกับติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เช่น การมีอำนาจในการถอดถอน (Recall) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารที่ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้

ประการที่สาม การเมืองท้องถิ่นเป็นวิถีชีวิตของคน (Way of life) ในชุมชนกล่าวคือ ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น โดยมีสาเหตุมาจากการขัดแย้งทางความคิดหรือขัดแย้งทางผลประโยชน์ก็ตาม จำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมกันแสวงหาข้อยุติ ที่เห็นพ้องต้องกันและทุกฝ่ายได้ประโยชน์หรือโดยอาศัยเสียงข้างมากตัดสินในกรณีที่ไม่สามารถหาคำตัดสินกันได้ เช่น กรณีที่จะมีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในชุมชนท้องถิ่นหนึ่งประชาชนในท้องถิ่นนั้น จะต้องมีส่วนร่วมรับข้อมูลและมีโอกาสร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตั้งแต่แรกเริ่มของการจัดทำโครงการดังกล่าว โดยผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องชี้แจงให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลอย่างแท้จริง และร่วมกันแสวงหาข้อยุติร่วมกันที่เป็นประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย

กล่าวโดยสรุป “การเมืองท้องถิ่นเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในระดับท้องถิ่น” ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอาจได้แก่ ภาครัฐ (นักการเมืองระดับชาติและข้าราชการประจำ) นักการเมืองท้องถิ่น / ข้าราชการ / พนักงานส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนและมีลักษณะสำคัญอย่างน้อยสามประการคือ เป็นอุดมการณ์เป็นรูปแบบการใช้อำนาจทางการเมืองและเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติโดยทั่วไป ระบบการเมืองในประเทศต่างๆ นอกจากจะแบ่งออกโดยมิติของอุดมการณ์ทางการเมืองว่าเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ สังคมนิยมแล้ว ยังอาจแบ่งออกโดยมิติของระดับ

(Level) ทางการเมือง เป็นการเมืองระดับชาติ (National level) กับนักการเมืองระดับท้องถิ่น (Local level) ทั้งสองระดับนี้มีได้แยกจากกัน ในทางตรงกันข้าม กลับมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ

1. ความสัมพันธ์เชิงระบบ ในเชิงระบบแล้วการเมืองท้องถิ่นถือว่าเป็นระบบย่อยของระบบการเมืองใหญ่ของประเทศ และจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ ก็จะมีระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยด้วย เช่น มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่นมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ในขณะที่ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการหรือระบบสังคมนิยม การเมืองท้องถิ่นก็จะมีลักษณะที่เป็นการควบคุม กำกับหรือถูกชี้นำจากการเมืองระดับชาติอย่างใกล้ชิดผ่านกลไกต่างๆ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์กลาง โดยมีตัวแทนพรรคอยู่ในระดับท้องถิ่น ควบคุมกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์กลาง กล่าวให้ชัดเจนก็คือ หากประเทศใดมีระบบการเมืองของประเทศเป็นแบบใดก็จะมีระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นเช่นนั้นด้วย

2. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจทางการเมือง การเมืองท้องถิ่นเป็นทั้งโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่น ที่อาจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินกันกับระดับชาติได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมในขณะนั้น ในสังคมดั้งเดิมก่อนรวมเป็นรัฐชาติ (Nation state) มักจะมีการรวมตัวอย่างหลวมๆ ของแว่นแคว้น เมืองต่างๆ จะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยอาจมีเจ้าผู้ครองแคว้นหรือเจ้าเมืองคนหนึ่งที่ได้รับการยกย่องให้เป็นกษัตริย์เหนือเจ้าเมืองคนอื่น ดังเช่นกรณีของอังกฤษในยุคกลางหรือกรณีของไทยยุคก่อนสมัยรัชกาลที่ห้าแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีหัวเมืองชั้นนอก หรือให้เจ้าเมืองประเทศราชส่งบรรณาการให้ โดยที่ยังมีอำนาจในการปกครองเมืองนั้นๆ ได้เอง กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นวาระบบการเมืองท้องถิ่นในยุคดังกล่าวมีความสัมพันธ์ระบบการเมืองในส่วนกลางค่อนข้างห่าง และเป็นอิสระ มาในยุคการเมืองแบบประชาธิปไตย ประเทศที่การเมืองระดับชาติแบบประชาธิปไตยในรูปแบบตัวแทน (Representative government) โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในสถาบันทางการเมืองต่างๆ การเมืองท้องถิ่นก็จะมีโครงสร้างทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเลือกตั้งผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารเข้าไปบริหารท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารที่ประชาชนเลือก ให้เข้าไปทำหน้าที่อีกด้วย แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความว่า การเมืองท้องถิ่นจะต้องจำลองโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองเหมือนกับระดับชาติ เช่น การที่

รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นอิสระที่เด็ดขาดสมบูรณ์จากรัฐแต่ประการใดและก็ไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น) ส่วนเรื่องทางด้านตุลาการถือเป็นภารกิจของรัฐในส่วนกลางที่จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ

มีการกล่าวกันว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นเสมือนฐานรากสำคัญของการเมืองระดับชาติ หากประเทศมีการเมืองท้องถิ่นในแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ระบบการเมืองของประเทศนั้น มักจะมีเสถียรภาพ ความมั่นคงทางการเมืองสูง และมีพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ดังเราจะเห็นได้ว่า ประเทศตะวันตกที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงและต่อเนื่องยาวนาน มักจะมีการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ประชาชนสนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย นอกจากนี้ เราจะพบว่าในประเทศทั้งหลายที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะมีการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) ให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกลางจะถ่ายโอนภารกิจหน้าที่บางประการ อำนาจการตัดสินใจทรัพยากรการบริหาร และความรับผิดชอบให้กับองค์กรประชาชนในท้องถิ่นได้ไปดำเนินการ โดยรัฐจะกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น ในลักษณะที่รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐด้วยตนเอง

3. ความสัมพันธ์เชิงสถาบันและกระบวนการทางการเมือง เมื่อเราศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะพบว่า สถาบันทางการเมืองสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายได้ให้ความสำคัญกับการเมืองระดับท้องถิ่น โดยมีการระบุถึงการเมืองท้องถิ่นในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ระบุว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายในเงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมายสำหรับประเทศไทย ก็มีบัญญัติในเรื่องนี้เช่นกัน

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว สถาบันทางการเมืองอื่น เช่น พรรคการเมืองก็จะมี ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมืองระดับท้องถิ่น กล่าวคือ พรรคการเมืองระดับชาติ จะมี ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น โดยจะมีสาขาพรรคและสมาชิกของพรรคการเมือง กระจายอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งทั้งสาขาพรรคและสมาชิกพรรคจะเป็นกำลังสำคัญของพรรค การเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ในขณะที่เดียวกันที่พรรคการเมืองระดับชาติจะให้การ สนับสนุนสมาชิกพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสังกัด ในการลงสมัครเลือกตั้งระดับท้องถิ่นดังเราจะ

เห็นในข่าวต่างประเทศที่นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น หรือนายกรัฐมนตรีอังกฤษไปช่วยสมาชิกพรรคหาเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และการแพ้หรือการชนะในการเลือกตั้งท้องถิ่น ยังเป็นดัชนีชี้วัดความนิยมที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลอีกด้วย

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ก็เป็นอีกสถาบันการเมืองหนึ่ง ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองระดับท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์บางประการร่วมกัน และมีเป้าหมายในการกดดันให้รัฐบาลหรือสถาบันทางการเมืองอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ มีนโยบาย หรือกฎ ระเบียบหรือการตัดสินใจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใหญ่ๆ ระดับชาติ มักใช้อิทธิพลผ่านทางพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองไปดำเนินการผลักดันให้รัฐสภาหรือรัฐบาลต่อไป ในทำนองเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นก็อาศัยสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองระดับชาติ ในการกดดันผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองการบริหาร เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเช่นกัน

4. ความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรมการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองท้องถิ่นเป็นเสมือนเครื่องวัดอุณหภูมิทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง เพราะการเมืองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย จะเป็นช่องทางให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งในเชิงสนับสนุน คัดค้านต่อระบบการเมือง ในประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ประชาชนจะสนใจและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้รับรู้ถึงความเห็น ความต้องการของประชาชนในประเด็นต่างๆ ดังนั้น หากประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ก็สามารถจะเรียกร้อง กดดันต่อระบบการเมืองระดับชาติได้มาก ในขณะที่สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำเคบ ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง หรือวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า ซึ่งแม้ประชาชนจะมีความรู้เกี่ยวกับการเมือง แต่ก็ไม่สนใจเข้าร่วมทางการเมือง การเมืองท้องถิ่นในสังคมเช่นนี้ ก็อาจจะกลายเป็นการเมืองของคนกลุ่มน้อยที่เข้ามาจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มของตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น และจะทำให้การเมืองระดับชาติเป็นเช่นนี้ด้วย

สรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น จะมีในลักษณะ ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงระบบ ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงสถาบันและกระบวนการทางการเมือง และความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรมการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเมืองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานรากสำคัญของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน 3 มิติ ดังนี้

1. การเมืองท้องถิ่นกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย การเมืองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เป้าหมายของการเสริมสร้างระบบประชาธิปไตย คือ การทำให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด คือ อำนาจประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ยกย่องคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เชิดชูหลักความเสมอภาคและเสรีภาพของมนุษย์

การเป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตยเป็นหลักการสำคัญเบื้องต้นของความเป็นประชาธิปไตย และเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากระบอบเผด็จการ ที่ผู้นำการเมืองเพียงบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ส่วนคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพของมนุษย์ เป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน ทั้งนี้ คุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถใช้วิจารณญาณของตนเองและกำหนดชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเอง ในขณะที่ความเสมอภาคและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันในสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การแสดงความคิดเห็น การได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเมืองท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในเรื่องนี้ คล้ายกับการเมืองระดับชาติ ดังนี้

1.1 บทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมือง (Political socialization) คือการทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอน ให้สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นให้มีอุดมการณ์ ความศรัทธาต่อระบบการเมือง สังคม ทั้งนี้ก็เพื่อให้สังคมท้องถิ่นและระบบการเมืองท้องถิ่นนั้น มีความมั่นคงไม่เกิดความขัดแย้ง ระส่ำระสาย จนอาจทำให้ระบบการเมืองของประเทศถูกทำลายไปได้ในที่สุด การให้การเรียนรู้ทางการเมืองมีขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1) การสัมพันธ์การเรียนรู้ (Cognitive orientation) ได้แก่ การให้การเรียนรู้ที่มุ่งสร้างความรู้สึกผูกพันทางอารมณ์ ต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นที่เกิด

2) การสัมผัสการสร้างความรู้สึกผูกพันทางอารมณ์ (Affective orientation) ได้แก่ การตัดสินใจโดยมาตรฐานค่านิยมและแสดงพฤติกรรมออกมาตามการตัดสินใจนั้น เช่น คนในชุมชนตัดสินใจรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องมิให้สภาพแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายหรือทำให้เกิดภาวะมลพิษได้โดยการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

1.2 บทบาทในการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ระบบการเมือง (Political recruitment) คือการที่ระบบการเมืองทุกระบบต้องทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง โดยเฉพาะสถาบันทางการเมืองการบริหารอันได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา สถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มองค์กรเอกชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะมีบทบาทการเมืองทั้งโดยตรงและทางอ้อม และในที่สุดบุคลากรขององค์กรดังกล่าว ส่วนหนึ่งจะเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งเพื่อไปสู่ตำแหน่งที่อำนาจทางการเมืองในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น เช่น การเป็นสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐบาล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น

1.3 บทบาทในการรวบรวมและแสดงออกถึงผลประโยชน์ (Interest aggregation and interest articulation) การรวบรวมผลประโยชน์ ได้แก่ การที่นำเอาการเรียกร้องในประเด็นต่างๆ จากกลุ่มคนหลากหลายมารวบรวมจัดเป็นประเด็นข้อเรียกร้องที่ชัดเจน สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สมาคมต่างๆ ส่วนการแสดงออกถึงผลประโยชน์ คือ การแสดงออกถึงความต้องการที่จะให้ระบบการเมืองหรือผู้มีอำนาจรัฐตอบสนองในเรื่องอะไรบางอย่าง ซึ่งการแสดงออกดังกล่าวสามารถกระทำได้หลายทาง เช่น การร้องเรียนผ่านสื่อมวลชน การเดินขบวนประท้วง ทั้งนี้ ในสังคมที่พัฒนาแล้ว จะมีการรวมกลุ่มกันที่เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์เพื่อทำหน้าที่ในการแสดงออกถึงผลประโยชน์สำหรับการเมืองท้องถิ่นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอาจเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น

1.4 บทบาทในการสื่อสารทางการเมือง (Political communication) การสื่อสารเป็นการส่งและรับข่าวสาร ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในสังคม หน้าที่ของการสื่อสารได้แก่

- 1) รายงานสภาพแวดล้อม
- 2) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของสังคม
- 3) ถ่ายทอดมรดกทางสังคม
- 4) การให้ความบันเทิง

สำหรับการสื่อสารทางการเมือง กระทำโดยวิธีการต่างๆ คือ

- 1) การสื่อสารผ่านทางสถาบันทางการเมือง เช่น ระบบราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น
- 2) การสื่อสารผ่านทางสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ เป็นต้น

3) การสื่อสารโดยสัญลักษณ์ เช่น การเดินขบวนประท้วง และการอด

อาหาร เป็นต้น

การสื่อสารทางการเมือง ถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่นอกจากจะทำให้ระบบการเมืองสามารถรับรู้ถึงความต้องการของคนในสังคมแล้ว ยังมีส่วนทำให้ระบบการเมืองเกิดความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมได้อีกด้วย หากมีการสื่อสารทางการเมืองที่เหมาะสมหรือเกิดความผิดพลาดในการสื่อสาร ก็จะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมทางการเมืองของผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองได้ ดังจะได้กล่าวในข้อต่อไป

สำหรับการเมืองท้องถิ่นแล้ว การที่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสื่อสารทางการเมืองกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดี นอกจากจะทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความมั่นคง เกิดเสถียรภาพแล้ว ยังจะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การเมืองท้องถิ่นกับการเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะความชอบธรรมทางการเมือง นอกจากจะหมายถึงการที่บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งของการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างถูกต้องตามกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้องแล้ว ความชอบธรรมทางการเมืองยังหมายรวมถึงความรู้สึกยอมรับ ไม่ยอมรับของประชาชนที่มีต่อผู้ใช้อำนาจทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งความชอบธรรมทางการเมืองในประการหลังนี้ จะเกิดขึ้นหลังจากมีบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐแล้ว และมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของสถาบันหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย

ในระบบประชาธิปไตย คำนีชีวัดความชอบธรรมทางการเมืองที่มีต่อรัฐบาล หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือนักการเมือง มักจะดูจากผลการสำรวจความนิยมของประชาชน หรือที่เรา มักรู้จักกันว่า โพล(Poll) ซึ่งเป็นการที่สถาบันหรือองค์กรหนึ่งไปทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจของสาธารณะ ทั้งนี้ในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประเทศ จะมีการสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและผู้นำรัฐบาลเป็นระยะๆ ตลอดช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งบางครั้งก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หากปรากฏว่า ความนิยมของผู้นำรัฐบาลอยู่ในระดับที่สูงหรือลดลง ซึ่งเราจะพบเห็นกรณีของอังกฤษและญี่ปุ่น ที่เมื่อใดก็ตามความนิยมของผู้นำรัฐบาล (และมักเป็นผู้นำพรรคการเมืองด้วย) มีสูง ก็มักจะมีการยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่เกือบทุกครั้ง

3. การเมืองท้องถิ่นกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง โดยทั่วไปแล้ว หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองก็คือ การสร้างประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลทางการเมือง โดยมุ่งที่การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นระบบการเมืองในอุดมคติ หรือระบบการเมืองที่พึงประสงค์

ประสิทธิภาพทางการเมือง (Political efficiency) ในที่นี้หมายถึง ความสามารถหรือสมรรถนะ (Capability) ของระบบการเมือง ระดมทรัพยากรทางการเมืองเข้าแก้ปัญหาบ้านเมืองที่เกิดขึ้น ได้อย่างรวดเร็วและตรงประเด็น ก่อนที่ปัญหาจะลุกลามขยายตัวใหญ่ขึ้นจนก่อให้เกิดความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก ในขณะที่ประสิทธิผลทางการเมือง (Political effectiveness) หมายถึง การที่ระบบการเมืองสามารถดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ตั้งไว้ในกรณีของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เป้าหมายทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งคือ การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมให้แก่ประชาชนส่วนรวมอย่างเสมอภาคเป็นธรรมโดยผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน (Active political participation) จะมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง กล่าวคือ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง และสามารถเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประวัติภูมิหลังที่น่าเชื่อถือ เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการติดตาม กำกับ ตรวจสอบของประชาชนอย่างเข้มแข็ง ก็จะทำให้การเมืองการบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพรวมถึงมีความรับผิดชอบในการบริหารงาน มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และหากการเมืองท้องถิ่นโดยรวมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ย่อมจะมีส่วนทำให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพด้วย

กล่าวโดยสรุป การเมืองท้องถิ่น มีความสำคัญและสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยในสามมิติคือ การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง และการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง

การเมืองท้องถิ่นกับการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย

การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย มีเป้าหมายอยู่ที่ทำให้ระบบการเมืองมีความมั่นคง มีเสถียรภาพ และเป็นระบบการเมืองที่ปกป้อง ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวม โดยประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง

การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยไปสู่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้น สถาบันทางการเมืองต่างๆ และภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างนี้ ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นหุ้นส่วนในระบอบประชาธิปไตย

การเมืองท้องถิ่นไทย จะมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้

1. การเป็นสถาบันในการให้ความรู้และกล่อมเกลາทางการเมือง ในระบอบ

ประชาธิปไตย ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางและอิสระ การจัดให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และการให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เท่ากับเป็นการให้ความรู้ และกล่อมเกลາทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณาการเมืองท้องถิ่นไทย ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 กล่าวได้ว่า การเมืองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากราชการอย่างใกล้ชิด โดยอาศัยกฎหมายท้องถิ่นที่บัญญัติขึ้นมาในช่วงที่ข้าราชการมีบทบาทมาตั้งแต่ปี 2476 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคสามารถดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลรวมทั้งอำนาจในการถอดถอนจากตำแหน่ง การสอบสวน ชัยยังข้อบัญญัติท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทที่จำกัดวงแคบเพียงเป็นแค่ “สัญลักษณ์” หนึ่งของระบอบประชาธิปไตย

หลังปี 2540 การเมืองท้องถิ่น กลับมีบทบาทในการให้ความรู้และการกล่อมเกลาทางการเมืองเพิ่มจากเดิมมาก อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองปี 2540 ที่ทำให้รัฐต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง...” และมาตรา 285 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ...” รวมทั้ง มาตรา 286 และมาตรา 287 ซึ่งให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เห็นว่า ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยเข้าชื่อเรียกร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นได้อีกด้วย มาตราต่างๆ ดังกล่าว ของรัฐธรรมนูญส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจ และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะทำให้การท้องถิ่นมีบทบาทในการให้ความรู้และกล่อมเกลาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

2. บทบาทในการสรรหาคณะเข้าสู่ระบบการเมือง บทบาทดังกล่าวนี้การเมือง

ท้องถิ่นไทย มีส่วนค่อนข้างสำคัญในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทำให้มีบุคคลหลากหลายอาชีพ เข้าสมัครเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำ

หน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ รวมทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ลงสมัครเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถชนะการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อย การเมืองท้องถิ่นจึงทำหน้าที่คล้ายสถานที่ฝึกอบรมทางการเมืองสำหรับบุคคลที่จะเข้าสู่ การเมืองระดับชาติด้วย และภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองปี 2540 มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้รัฐต้องกระจายอำนาจและรายได้ให้ท้องถิ่น ยิ่งทำให้การเมืองระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันกัน มากขึ้นเนื่องจากมีกลุ่มใหม่ๆ เข้าลงสมัครเลือกตั้งท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและในหลายพื้นที่ กลุ่มผู้สมัคร หน้าที่ใหม่สามารถเอาชนะกลุ่มเดิมที่ผูกขาดการเมืองท้องถิ่นมาช้านานได้ เช่น การเลือกตั้งเทศบาล ในเมืองใหญ่ๆ เช่น สมุทรปราการ จึงกล่าวได้ว่า การเมืองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการสรรหา บุคลากรเข้าสู่ระบบการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

3. บทบาทในการรวบรวมและแสดงออกถึงผลประโยชน์ บทบาทในการรวบรวมและ แสดงออกถึงผลประโยชน์ของการเมืองท้องถิ่น เป็นบทบาทของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มพิทักษ์ป่าไม้ เป็นต้น กลุ่มดังกล่าวนี้จะเป็นผู้รวบรวม และแสดงออกถึงผลประโยชน์ในรูปของความต้อการให้ผู้ที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหา หรือเรียกร้อง ให้ดำเนินการใดๆ ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ในรูปของกลุ่ม เช่น กรณีของชาวบ้านบ่อนอกและ บ้านหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ร่วมกันต่อต้านการสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังถ่านหิน ซึ่ง หน่วยงานรัฐได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการได้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำ หน้าที่ทั้งผู้รวบรวมผลประโยชน์ และตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษา การให้บริการ สาธารณสุข การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล เป็นต้น และยังสามารถทำหน้าที่ในการแสดงออก ถึงผลประโยชน์ของประชามในท้องถิ่นอีกด้วยเช่น การเป็นตัวแทนประชามท้องถิ่นคัดค้านการ ก่อสร้างโรงงานกำจัดสารพิษที่รัฐจัดจ้างให้ภาคเอกชนสร้างในพื้นที่นั้น

4. บทบาทในการสื่อสารทางการเมือง ปัจจุบันนี้ การสื่อสารทางการเมือง ถือเป็นเรื่อง ที่มีความสำคัญ ในสภาวะที่ประชาชนมีความรู้และความสนใจทางการเมืองมากขึ้น และได้รับ ข่าวสารต่างๆ จากหลากหลายแหล่งทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต การเมืองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยจะมีบทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารสอง ทางระหว่างสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นกับกลุ่มการเมืองต่างๆ ในท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น การที่ ประชาชนในท้องถิ่นรวมกลุ่มกันเรียกร้องให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ไม่ยินยอม ให้เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง เข้ามาใช้พื้นที่ที่ซื้อไว้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเตรียมเป็นบ่อ ทิ้งขยะของเทศบาล ทำให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้าง โครงการดังกล่าวของเทศบาล การแสดงออกของประชาชนในกรณีนี้ เป็นการสื่อสารทางการเมือง

ในลักษณะหนึ่ง โดยผู้ส่งสารคือประชาชนที่รวมกลุ่มเรียกร้อง สารคือ ข้อเรียกร้องของประชาชน ผู้รับสารคือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผลย้อนกลับ คือ การตัดสินใจของผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างบ่อทิ้งขยะในขณะเดียวกันองค์กรปกครอง ท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องมีช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ได้รับปัญหาและความ ต้องการของประชาชน เช่น การจัดเวทีชาวบ้าน การให้มีตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ เข้ามา เป็นที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุป การเมืองท้องถิ่น มีบทบาทในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย 4 ประการคือ การให้ความรู้และการกล่อมเกลากองการเมือง การสรรหาบุคลากรเข้าสู่ระบบการเมือง การรวบรวมและแสดงออกถึงผลประโยชน์และการสื่อสารทางการเมือง

การเมืองท้องถิ่นกับการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เมื่อคณะราษฎร ประสบความสำเร็จในการ ยึดอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดำเนินความพยายามในหลายๆ ด้าน เพื่อให้สามารถมี อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง วิธีการหนึ่งคือ การเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อเพิ่มความชอบให้กับคณะราษฎร ในการเข้ายึดอำนาจและเปลี่ยนแปลง การปกครอง

นอกจากนี้ รัฐบาลคณะราษฎรชุดที่สอง ภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการเมืองระดับ ท้องถิ่นว่า

“รัฐบาลนี้เห็นว่า วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครอง ทั่วประเทศ ให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดิมนั้น ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไป อยู่ในเฉพาะท้องที่เสียบ้าง เพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ ของท้องที่นั้นๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องที่ขึ้นก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่ นั้นๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้ เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ เมื่อครั้งรัฐบาลเก่าความคิด เช่นนี้ก็มิได้อยู่จนถึง ได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ ลุล่วงไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นขึ้นในราว ต้นปีหน้า”

นโยบายดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรมุ่งกระจายอำนาจให้คนใน ท้องถิ่นได้ปกครองกันเอง ในรูปของ “การปกครองท้องถิ่น” ที่เราเข้าใจกันในปัจจุบัน และในปี 2476 ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ออกมาบังคับใช้ มีการจัดตั้งเทศบาลใน ท้องถิ่นต่างๆ หลายแห่ง รวมทั้งการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีมาก่อนหน้านั้น ตั้งแต่รัชกาลที่ห้า

เป็นต้นมา อีกกว่าสามสิบแห่งให้เป็นเทศบาลอีกด้วย และยังได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อีก 3 รูปแบบก่อนปี 2500 คือ สุขาภิบาล (ปี 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ปี 2498) องค์การบริหารส่วนตำบล (ปี 2499)

หากพิจารณาเพียงแค่นโยบายและการจัดตั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สรุปว่า คณะราษฎรและรัฐบาลชุดต่อๆ มาส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นอาจเป็นการควั่นสรุป หากพิจารณาถึงสาระสำคัญของการเมืองท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว จะปรากฏว่า เป็นประชาธิปไตยเชิงโครงสร้างเพียงรูปแบบเทศบาลเท่านั้น ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยตำแหน่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอตามลำดับ และการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุม กำกับอย่างใกล้ชิดจากกลไกรัฐในส่วนกลางส่วนภูมิภาค

ดังนั้น ในแง่หนึ่ง สามารถกล่าวได้ว่า ท่าที่ผ่านมานในอดีต โดยเฉพาะในช่วงที่ข้าราชการทหาร พลเรือน มีบทบาททางการเมืองมากช่วงปี 2475 – 2516 การเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการในรูปของการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียง “สัญลักษณ์ทางการเมือง” (Political symbol) ของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย ว่ามีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติการปกครองตนเองของประชาชนถูกควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดจากรัฐ ซึ่งจากการประเมินความก้าวหน้า ของการกระจายอำนาจในประเทศไทยโดยสถาบันพระปกเกล้าในปี 2545 เห็นว่า การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหรือให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระยะแรก คือระยะการปกครองอำมาตยาธิปไตย (โดยเฉพาะในช่วงการมีอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม) จะเน้นหนักไปที่เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการปกครองหรือการบริหาร ขณะเดียวกันได้ใช้การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือทางการเมือง ในแง่ของการใช้รักษาเสถียรภาพทางการเมืองให้มีความมั่นคง

แต่หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 แล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชนในรูปของประชาสังคม เช่น มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน...” ทำให้การเมืองท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียง

สัญลักษณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้กับระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยรัฐได้กระจายภารกิจและทรัพยากรการบริหารให้แก่ท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มการเมืองต่างๆ ระดับท้องถิ่น มักอ้างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย เพื่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองกันอยู่บ่อยครั้งทำให้รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ต้องระมัดระวังการใช้อำนาจกันมากขึ้น ซึ่งในแง่หนึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย

การเมืองท้องถิ่นกับการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง

บทบาทของการเมืองท้องถิ่นไทย ในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เป็นบทบาทที่เมื่อประเมินกันอย่างจริงจังแล้ว กล่าวได้ว่า ปัจจัยระบบการเมืองระดับชาติ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อบทบาทของการเมืองท้องถิ่น ในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เนื่องจากได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยของระบบการเมืองใหญ่

ดังนั้นในช่วงที่ระบบการเมืองไทย เป็นแบบเผด็จการที่มีผู้มีอำนาจทางการเมืองมาจากการรัฐประหาร หรือข้าราชการมีบทบาททางการเมืองมาก หรือที่เรียกว่า “ระบบอำมาตยาธิปไตย” การเมืองท้องถิ่น จะมีบทบาทจำกัดในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เนื่องจาก มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหารไว้ที่ศูนย์กลาง ทำให้ทั้งการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้อำนาจควบคุม กำกับของข้าราชการทหาร พลเรือน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา จนถึงปี 2516 การเมืองไทยส่วนใหญ่ตกอยู่ในบริบทของการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย มีเพียงช่วงสั้นๆ ที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หลังปี 2516 ระบบการเมืองไทย ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นมากนัก เพราะการเมืองระดับชาติก็ยังไม่มั่นคง มีเสถียรภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า มีการรัฐประหารในปี 2519 และระบบการเมืองไทยก็ตกอยู่ในสภาวะ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2521 การเมืองไทยยังคงเป็นเรื่องของกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการทหาร-พลเรือน นักธุรกิจ

การเมืองท้องถิ่น เริ่มมีบทบาทในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งในปี 2537 โดยมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (หลังจากมีการยุบเลิกไปในปี 2515) ผลจากกฎหมายนี้ ทำให้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนติดต่อกันสามปี ไม่น้อยกว่า

หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกว่าห้าพันแห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลในขณะนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับล่าง โดยเฉพาะในชุมชนชนบท โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นเรื่องรอง

การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้ง นอกจากจะส่งเสริมการเมืองระบอบประชาธิปไตยแล้วยังมีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมืองอีกด้วย กล่าวคือ ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทในการเข้าไปแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว ตรงความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยมีตัวแทนของประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนที่จะพึ่งพาและรอความช่วยเหลือจากข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงความต้องการหรือล่าช้าไม่ทันการณ์

ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ปี 2540 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ กฎหมายนี้มุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งด้านการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่ รายได้และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีขีดความสามารถในการบริหารอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ นับแต่ปี 2544 ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ 245 ภารกิจ จาก 50 หน่วยงาน ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แล้ว ทั้งนี้ให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี นับแต่ปี 2544-2553 ได้มีการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา

จะปรากฏชัดเจนว่า ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการตัดสินใจของชุมชนแทนที่จะขึ้นอยู่กับภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว เหมือนเช่นที่ผ่านมา ดังจะเห็นกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในหลายๆพื้นที่ เช่นพื้นที่ชุมชนบ่อนนอก หินกรูด ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ประชาชนรวมตัวกันต่อต้าน โครงการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าของเอกชน เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดมลภาวะเช่นที่เกิดกับชุมชนแม่เมาะ จังหวัดลำปาง หรือกรณีประชาชนจังหวัดสงขลา รวมตัวกันต่อต้าน โครงการวางท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากความเคลื่อนไหวดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการเมืองท้องถิ่น จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้นกว่าที่ผ่านมา และผลที่คิดตามมาก็

คือ ความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จะเกิดขึ้นเพราะประชาชนมีส่วนร่วมและศรัทธาในระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย

3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

มอนตาญ (Montagu, 1984 อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 13-14) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิญญู อังคนารักษ์ (2519: 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารในท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518: 13) ให้ความหมายว่า คือการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนเองที่กำหนดตามกฎหมาย

การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องมือที่รัฐบาลจะให้แก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543: 37)

ประยัด หงษ์ทองคำ (2526: 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่างประเทศไว้ดังนี้

1. 롭สัน (William A. Robson) ให้ความหมายว่า หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย

2. ฮอลลาเวย์ (William A. Hollaway) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาพของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3. วิท (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและคำจำกัดความไว้ สามารถสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้ยินยอมมอบอำนาจและกระจายอำนาจบางส่วน หรือทั้งหมด ไปให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ เพราะฉะนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนกลางทำหน้าที่เฉพาะมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น

3.1 หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ สามารถแยกแยะได้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2539: 37-38)

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีลักษณะแตกต่างกัน โดยเหตุผลของแต่ละท้องถิ่น

2. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และในทาง

กลับกัน ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรจะมาจำกัดได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอหิปปโตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นจึงมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรจำเป็น (necessary organization) ในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณมีจำนวนจำกัด การกิจที่จะต้องให้บริการกับชุมชนต่างๆ อาจมีไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มาก ทั้งในด้านการเงินและตัวบุคคล

3.2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาล

แต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ตรงตามต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้รอบคอบ

3.2.4 เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่งได้เป็นอย่างดี (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 13-14)

3.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ก่อนที่จะกล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ควรทำความเข้าใจแนวคิดสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

แนวคิดประการที่ 1 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัดปฏิบัติ และเข้าใจถึงการบริหารระบอบประชาธิปไตยโดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (learning by doing) มิใช่เรียนเฉพาะแต่ทางทฤษฎี การเรียนรู้และฝึกปฏิบัติดังกล่าวนี้ได้ใช้ในหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นแกนนำหรือเป็นสถานที่ในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ถือได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นโรงเรียน หรือสถานที่ฝึกหัด และปลูกฝังการเมือง และการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (School of democracy)

แนวคิดประการที่ 2 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองไปให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง (decentralization)

แนวคิดประการที่ 3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง เพื่อปฏิบัติงานด้านการบริหารและการจัดบริการสาธารณะบางส่วน เพื่อ

ประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตนเอง (local self-government) (วิรัช วิจารณ์การวรรณ 2541: 33-34)

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (พูนศักดิ์ วานิชวิเศษกุล อ้างถึง ใน ชูชาติ กีฬาแปง 2539: 14-15) เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการจำลองระบบการเมืองระดับชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติ

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ แจ่มแจ้งทางการเมือง (political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นต้องการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมนคริทธจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

3.4 ลักษณะการ ปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น มี 4 ประการ ดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2538: 422-428)

3.4.1 เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ พอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้ง

โดยมีกฎหมายของประเทศรับรอง ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเองมีคณะกรรมการของตนเองเพื่อบริหารกิจการของท้องถิ่น ได้ภายในขอบเขตที่สมควร

3.4.2 ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่นหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมดโดยผ่านตัวแทนหรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น

3.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินที่เป็นอยู่ในบางประเทศ (Warren, 1971 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 18-49) มีข้อพิจารณาดังนี้

3.5.1 งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience of communcal service) เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ นอกจากนั้น ในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่มารับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

3.5.2 งานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย การรักษาความปลอดภัย (protective service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3.5.3 งานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม (social welfare service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้นหรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยการ

บริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่น เพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะสำหรับประชาชน หรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

3.5.4 งานเกี่ยวกับพาณิชย์ของท้องถิ่น (The trading or commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาขานูบาลหรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถและงานต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำ และหน้าที่ให้เลือกกระทำได้
2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้ รัฐบาลตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขึ้นมาพร้อมๆ กับกฎหมายนั้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

“การกระจายอำนาจ” เป็นแนวคิดทางวิชาการและเป็นข้อเสนอนโยบายมาหลายยุคหลายสมัย ตลอดจนได้รับการกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐบาลต่างๆ มาโดยตลอด

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ก็คือ การกระทำหรือมาตรการที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจมีหลักการ คือ เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญๆ ได้แก่ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถ

ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่น พัฒนา ภูมิปัญญาความสามารถในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของระบอบ ประชาธิปไตย เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมี คุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ฯลฯ ทั้งนี้ แนวคิดของการ กระจายอำนาจได้ถูกนำไปบรรจุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถ ปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยยึดหลักการที่ สำคัญ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม 2549: 125-126)

(1) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การ บริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมี เอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตย

(2) หลักการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดย ปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่ม บทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วน ภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้าน กฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

(3) หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำ กว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มี ประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชา สังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537: 11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางและอย่างเป็นทางการปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขต มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

1.1 เกิดจากการยอมรับว่า ความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎร หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั้งประเทศและความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติ และกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่น ควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการนิติบุคคลเช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่นๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และมีอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจ

หน้าที่ของคนที่ได้ อิศระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการ บริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มี แนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนง หนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิต กระแสไฟฟ้าหรือกิจการที่ต้องการอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัด ของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อ หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตาม กฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครอง นั้น ต้องกำหนดให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำ กิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้เองด้วย งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตัวเองของท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจการ ปกครองนั้น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกออกจาก

ส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นอยู่กับสังกัดกระทรวงทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

เครื่องมือในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

คณะกรรมการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2534 กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนและองค์กรของประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น และได้เสนอเครื่องมือในการกระจายอำนาจ 5 ประการ ดังนี้

ระบบการคลัง เน้นการปรับปรุงการคลังสู่ท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร และรายได้อื่นให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ควบคู่กับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เหมาะสม และเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น รวมทั้งในระยะยาวจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถก่อหนี้สินผูกพัน (กู้เงิน) มาลงทุนในกิจการท้องถิ่น ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศ โดยส่วนกลาง (คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ) จะเป็นผู้ดูแลทั้งระบบ

ระบบงบประมาณ เน้นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานทั้งในด้านบริหารและการพัฒนาเกิดความคล่องตัวและบังเกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ระบบบริหาร เน้นการปรับปรุงระบบบริหารทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ในแต่ละระดับให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ระบบวางแผน เน้นการปรับปรุงการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ (โดยให้แผนของทุกหน่วยงานในจังหวัดอยู่ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด) และใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือและ/หรือกรอบในการพิจารณาอนุมัติเงินรายจ่ายจากแหล่งต่างๆ

ปัจจัยด้านระเบียบและกฎหมาย พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและหวังถึงการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง งบประมาณ การบริหาร และการวางแผน โดยมุ่งให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจทั้ง 2 รูปแบบมีข้อดีที่เป็น การปลดปล่อยภาระขององค์กรปกครองส่วนกลางทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ จัดทำบริการสาธารณะทั้ง โดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลาง และองค์กรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อดีบางประการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีแตกต่างกันออกไป ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิก “องค์กร” ขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหา และความต้องการของราษฎร ตลอดจนกระตือรือร้นที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรยิ่งกว่า เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ บริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือ สมาชิกของ “องค์กร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการย่อมมีผลให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบ วัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม เพราะ ผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในทางเทคโนโลยีหรือคล่องตัวเพราะไม่ต้องตกอยู่ ภายใต้อุปสรรคที่เคร่งครัดของระบบราชการ

2.1 การกระจายอำนาจมีข้อเสีย คือ

2.1.1 ทำให้อำนาจของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง ซึ่งเป็น อันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

2.1.2 เกิดการสิ้นเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นใช้จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้น ไม่ สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียน ไปปฏิบัติทั่วประเทศได้

2.1.3 ทำให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนแต่ละองค์การต่างมีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขัน จัดทำกิจการบริการสาธารณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอื่นหรือไม่

2.1.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่นขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์การแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

คณะกรรมการสภาพัฒน์แห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2537) ได้จัดทำแผนพัฒนาการเมืองไทยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ “แผนพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองของไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาสถาบันการเมืองต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังไม่ได้ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวหน้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างราบรื่น เนื่องจากมีสาเหตุ 2 ประการ คือ

1) มีการรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีทั้งอำนาจในการตัดสินใจและงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอ ที่จะริเริ่มและปฏิบัติโครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังผลให้สถาบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีความเป็นสถาบันค่อนข้างต่ำ และไม่สามารถทำหน้าที่ให้การศึกษาด้านการเมืองแบบประชาธิปไตย และปลูกฝังจิตสำนึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้

5. แนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (Democracy) มีต้นกำเนิดมาจากภาษากรีก คำนี้ผสมระหว่าง “demos” ซึ่งแปลว่า “ประชาชน” (People) และคำว่า “kratos” หมายถึง “อำนาจหรือการปกครอง” (rule) ความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตยจึงหมายถึง “การปกครองโดยประชาชนหรือ โดยหมู่ชน หรือ

ชนหมู่มาก” คำว่า democracy เข้ามาสู่ภาษาอังกฤษในศตวรรษที่ 16 โดยมาจากภาษาฝรั่งเศสที่ว่า “democratique” ซึ่งมาจากภาษาละติน ในสมัยยุคกลางอีกทอดหนึ่งที่ว่า “democratia”

อย่างไรก็ตามแนวคิดรากฐานของคำว่า “ประชาธิปไตย” ในสมัยกรีกและสมัยปัจจุบัน ได้แบ่งประชาธิปไตยออกเป็น 3 ความคิด คือ

1. ความคิดประชาธิปไตยในแง่ของระบอบการเมืองการปกครองหรืออำนาจ
2. ความคิดประชาธิปไตยเป็นแนวทางแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม
3. ความคิดประชาธิปไตยในแง่ของหลักการที่นำไปสู่ชีวิตที่ดีงามสูงสุด

การปกครองในระบอบการเมืองการปกครองเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาธิปไตยเปิดโอกาสและยอมรับให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองกันเอง ซึ่งจะเป็นการปกครองโดยตรงหรือผ่านระบบตัวแทนก็แล้วแต่ความเหมาะสมนั้น หลักการขั้นมูลฐานที่สำคัญของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ยังประกอบไปด้วยแนวคิดที่เป็นองค์ประกอบของประชาธิปไตยอีกมากมายนับสิบประการ แต่ในที่นี้คัดเลือกมาเพียง 7 ประการ ซึ่งมีความสำคัญขั้นพื้นฐานมากที่สุด (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ 2547: 133-134)

(1) อำนาจของประชาชน (popular sovereignty) หัวใจของประชาธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดเด็ดขาดในแผ่นดินเป็นของประชาชน แนวคิดนี้เป็นหัวใจสำคัญที่ปรากฏทั้งในรากศัพท์กรีกโบราณ และในสุนทรพจน์ที่เกิดติสเบอร์รี่ ค.ศ.1864 ของประธานาธิบดีลินคอล์น (government of the people, by the people, and for the people) ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าเราจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันขนาดไหน ในเรื่องที่ว่าใครคือ “ประชาชน” ก็ตาม แต่สิ่งที่จะต้องยอมรับร่วมกันก่อนก็คือความคิดหรือความเชื่อที่ว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนี้ เป็นหัวใจของสิ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตย

(2) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล (right, liberty, and equality) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล เป็นแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของลัทธิเสรีนิยม ลัทธิเสรีนิยมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และแนบแน่นกับประชาธิปไตยมากประชาธิปไตยที่เรารู้จักกันทั่วไปในปัจจุบันนี้ คือ เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) มากกว่าอย่างอื่น ประเทศในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือซึ่งเป็นประเทศแนวหน้าที่ให้กำเนิดระบอบประชาธิปไตยนี้ ล้วนแต่เป็นประเทศที่เป็น “เสรีภาพ” (liberal) ก่อน และค่อยขยายเป็น “ประชาธิปไตย” (democratic) ในภายหลัง แนวคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลแบบที่พัฒนาขึ้นมาภายใต้ลัทธิเสรีนิยม จึงถูกส่งผ่านเข้ามาเป็นแนวคิดพื้นฐานของอุดมการณ์ (เสรี) ประชาธิปไตยโดยปริยาย

(3) ฉันทานุมัติ (consent) ฉันทานุมัติ หรือการได้รับความยินยอมจากประชาชนในการที่ประชาชนจะถูกปกครองเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย

แนวคิดนี้เกิดขึ้นโดยนัยแห่งตรรกะของแนวคิดสองประการแรกที่กล่าวไปแล้วนั้น คือ ด้วยเหตุที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดและมีสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคในอันที่จะใช้อำนาจปกครองดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะเกิดการปกครองขึ้นโดยสงบสุข ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งความยินยอมที่จะถูกปกครองโดยประชาชนเอง

การที่ประชาชนจะถูกปกครอง แสดงว่าประชาชนจะไม่ปกครองหรือใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง แต่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ปกครองแทนตน ดังนั้นภายใต้เงื่อนไขนี้จึงดูเหมือนจะมีทางเลือกเพียงประการเดียวว่า การที่ประชาชนจะยินยอมถูกปกครองได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ปกครอง นั่นคือวิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนมั่นใจในผู้ปกครองของเขาได้ก็คือให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองด้วยตนเอง แนวคิดเรื่องความยินยอมพร้อมใจ หรือฉันทานุมติในที่นี้จึงเป็นหลักประกันอีกอย่างหนึ่งว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะปกครองหรือตัดสินใจกันอย่างไร และโดยใครในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้นยังอยู่กับประชาชนนั่นเอง แนวคิดนี้สอนนัยทางความหมายต่อไปอีกว่า คณะบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยฝืนใจประชาชนนั้นจะกระทำมิได้ และไม่ชอบด้วยหลักคิดและค่านิยมของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเปลี่ยนคณะผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ได้รับฉันทานุมติจากประชาชนได้

(4) การเป็นตัวแทน (representation) เป็นที่ตระหนักกันดีว่าในโลกยุคใหม่ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่พลเมืองเข้าประชุมกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งปวงด้วยตนเองนั้นไม่อาจกระทำได้ในสังคมการเมืองที่มีขนาดใหญ่ดังรัฐประชาชาติทั้งหลาย ดังนั้นประชาธิปไตยทั้งหลายจึงล้วนถูกเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า หมายถึง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือตัวแทน (representative democracy) เป็นหลัก ปัญหาที่ต้องหาคำตอบก็คือการเป็นตัวแทน (representation) นั้น หมายความว่าอย่างไร

ประเทศอังกฤษในฐานะที่เป็นแม่แบบของประชาธิปไตยได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับตัวแทนจากเอ็ดมันด์ เบิร์ก (Burke, 1729-1797) นักการเมืองและปรมาจารย์ของลัทธิอนุรักษนิยมชาวอังกฤษ เป็นคนสำคัญที่เสนอแนวคิดหรือทฤษฎีการเป็นตัวแทนแบบทรัสติก กล่าวคือ ผู้ที่ประชาชนเลือกให้ไปใช้ความคิดวิจารณ์แทนประชาชน เมื่อได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนแล้ว ตัวแทนแบบทรัสติกไม่จำเป็นต้องคิดเหมือนประชาชน แต่ให้ใช้ความคิดโดยอิสระ เพราะประชาชนมอบความไว้วางใจในตัวเขาแล้วว่าจะไปคิดและกระทำการใดๆ ได้โดยสิทธิ์ขาดได้อย่างดีที่สุด โดยที่ประชาชนไม่ต้องคอยห่วงคอยพะวง

ตัวแทนจะได้มาด้วยวิธีใด คำถามนี้นำไปสู่แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประชาธิปไตยนั่นคือ การเลือกตั้ง (Election)

การเลือกตั้งโดยประชาชน (popular election) เป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่ที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองปกครองหรือที่ในระยะหลังเรียกกันว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่เพียงแต่เท่านั้น การเลือกตั้งยังเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถใช้เปลี่ยนรัฐบาลที่ตนเองไม่ชอบได้อย่างสันติวิธีอีกด้วย การเลือกตั้งถือเป็นนวัตกรรมทางการเมืองสมัยใหม่ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งในแง่ของการแบ่งงานกันทำทางการเมือง (division of labour in politics) ทำให้ได้บุคลากรทางการเมืองเข้าสู่ระบบการเมือง โดยมีประชาชนทั้งสังคมคอยจับจ้องสนใจตามสมควร เป็นวาระอย่างสม่ำเสมอ

(5) การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (majority election) หากประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยประชาชนก็ย่อมหมายความว่า เป็นการปกครองโดยประชาชนทั้งหมด มิใช่แค่บางส่วน ของประชาชนเท่านั้น แต่ในโลกที่เป็นจริง การที่จะบรรลุถึงความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้ด้วยซ้ำ ดังนั้น เมื่อมีความเห็นที่แตกต่างกัน ข้อยุติที่ดีที่สุดเท่าที่จะบรรลุได้ในทางปฏิบัติจึงอยู่ที่เสียงส่วนใหญ่หรือเสียงในทางการเมือง เมื่อพูดถึงหลักเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงข้างมาก (majority) อย่างไรก็ตาม หลักเสียงส่วนใหญ่จะนำมาใช้โดยเน้นการแพ้ส่วนๆ ไม่ได้ ในทางการเมือง เมื่อพูดถึงหลักเสียงส่วนใหญ่ (majority rule) เราจึงมักเน้นควบคู่กันไปถึงเรื่องสิทธิของเสียงส่วนน้อย (majority right) ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีได้มุ่งที่จะเอาชนะคะคานกันด้วยคะแนนเสียงอย่างเดียว แต่เป็นระบอบการปกครองที่มุ่งแสวงหาทางประนีประนอม รอมชอมแบบทางสายกลาง และให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อยเพราะในที่สุดแล้วคนทั้งสองกลุ่มล้วนเป็นประชาชนด้วยกัน

(6) รัฐบาลที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ (open and accountable government) รัฐบาลที่เปิดเผย (open government) มีความสำคัญต่อประชาธิปไตยเพราะช่วยให้ประชาชนเห็นได้ว่า รัฐบาลทำอะไรที่เป็นความสุรุ่ยสุร่ายหรือไม่ มีการคอร์รัปชันหรือไม่ และมีความผิดพลาดเชิงนโยบายอะไรหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ประชาชนจะได้ทราบสถานะของบ้านเมืองได้ทันการณีก่อนที่จะสายเกินแก้ นอกจากนี้ รัฐบาลที่เปิดเผยยังมีส่วนสำคัญในการพิทักษ์เสรีภาพให้แก่ปัจเจกบุคคลทั้งหลายอันเป็นพลเมืองด้วย

เมื่อพูดถึงรัฐบาลที่เปิดเผย ส่วนใหญ่เราหมายถึงข้อปฏิบัติได้แก่ การที่รัฐบาลต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาพิจารณาได้ว่า นโยบายนั้นๆ รัฐบาลเอาข้อมูลมาจากไหน มีผลกระทบในเชิงปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้งบประมาณเท่าไร และต้องมีกฎเกณฑ์ประกอบการดำเนินการอะไรบ้าง รัฐบาลที่เปิดเผยยังหมายถึง รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและหนังสือพิมพ์เข้าถึงเอกสารข้อมูลของรัฐบาลได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (ผ่าน

รัฐสภา) รวมทั้งการเข้าถึงเอกสารส่วนบุคคลของบุคคลบางคนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย รวมทั้งการเปิดให้สาธารณชนและสื่อสารมวลชนได้มีโอกาสเข้าฟังการประชุมขององค์กรของรัฐตั้งแต่รัฐสภา คณะกรรมาธิการของรัฐสภา ไปจนกระทั่งถึงการประชุมสภาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลที่เปิดเผย ยังรวมถึงการที่รัฐบาลปรึกษารือกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ในการกำหนดนโยบายและในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลและคำแนะนำที่ได้รับให้สาธารณชนได้ทราบ บางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาและสวีเดน มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลอันเป็นกิจการสาธารณะและประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารดังกล่าว นอกเหนือจากข้อมูลบางประการที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว (privacy) ของบุคคล ข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีได้มีข้อยกเว้นไว้ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องเปิดเผยให้แก่ประชาชนทั้งหมดตามการเรียกร้อง

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะต้องเปิดเผยแล้ว ยังต้องถูกตรวจสอบได้ (accountable government) อีกด้วย รัฐบาลที่ถูกตรวจสอบได้มี 3 มิติ คือการตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (legal accountability) การตรวจสอบได้ทางการเมือง (political accountability) และการตรวจสอบได้ทางการคลัง (financial accountability)

การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (legal accountability) ดำเนินการภายใต้หลัก “นิติธรรม” (rule of law) นั่นคือ ผู้ที่บัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแบบเดียวกัน ไม่มีข้อยกเว้นบุคคลากรของรัฐทุกคนไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตาม ล้วนต้องรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาลเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

การตรวจสอบได้ทางการเมือง (political accountability) หมายถึง บุคลากรหรือพนักงานที่กินเงินเดือนประจำของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และนักการเมืองเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง โดยผ่านรัฐสภาและการเลือกตั้ง ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ

การตรวจสอบได้ทางการคลัง (financial accountability) หมายถึง การใช้จ่ายเงินจากภาษีอากรของรัฐบาลนั้น ได้ใช้ไปเพื่อจุดหมายอันใดแล้ว ใ้ให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น โดยปกติระบบการเมืองที่ดีมักจะมีสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระ รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างรอบคอบตามหลักวิชาชีพ

การมีรัฐบาลที่ตรวจสอบได้นั้น นอกจากจะต้องมีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังมีมาตรการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายพยายาม

พัฒนาขึ้นใช้ นั่นคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ รัฐบาลหรือการปกครองประเทศจะแบ่งกิจกรรมออกเป็น 3 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ (1) ฝ่ายบริหารซึ่งบางทีเรียกว่า “รัฐบาล” ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและน่านโยบายต่างๆ ดังกล่าวไปปฏิบัติ (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งบางทีเรียกว่า “รัฐสภา” ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎหมายต่างๆ รวมทั้งการเก็บภาษี และตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และ (3) ฝ่ายตุลาการ ซึ่งบางทีเรียกว่า “ศาล” ดูแลรับผิดชอบให้บุคคลทั้งปวงปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการพิพากษาลงโทษ ผู้กระทำความผิด การแบ่งแยกอำนาจการปกครองประเทศออกเป็นสามฝ่ายเช่นนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทั้งสามฝ่ายได้ตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ทำให้ศาลมีความเป็นอิสระไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อศาลมีอิสระดังกล่าวก็สามารถประกันให้บุคคลทุกคน (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือประชาชนทั่วไป) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอหน้ากัน ในทำนองเดียวกัน ถ้าไม่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการผ่านกฎหมายและอนุมัติให้ฝ่ายบริหารเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินได้ ก็จะไม่มีการใดหรือประชาชนคนใดสามารถเข้าไปล่วงรู้ได้ว่าการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั้นสุจริต และชอบด้วยหลักวิชาหรือไม่ การแบ่งแยก (การใช้) อำนาจในการปกครองประเทศดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การสร้างรัฐบาลที่เปิดเผยและตรวจสอบโดยแท้

(7) สาธารณประโยชน์ (public interests) นอกจากจะเป็นการปกครองโดยประชาชน (government by the people) แล้ว ประชาธิปไตยยังเป็นการปกครองเพื่อประชาชน (government for the people) อีกด้วย การปกครองที่ได้ชื่อว่า “เพื่อประชาชน” นี้เอง เป็นที่มาของคำว่า “สาธารณประโยชน์” (public interests) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมควรจะได้รับนั้น เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า สาธารณประโยชน์ซึ่งต่างจากผลประโยชน์ส่วนตัวที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนพึงมีพึงได้ (private interests)

ในการปกครองแบบประชาธิปไตย มิใช่เป็นระบอบปกครองที่ดีที่สุด แต่สามารถอำนวยประโยชน์ให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ในสภาพที่เป็นอยู่จึงมีหลายประเทศพยายามที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ เนื่องมาจาก

1. ความพยายามที่จะทำให้ระบบการเมืองแบบเก่าเป็นไปในลักษณะของความทันสมัยใหม่
2. อิทธิพลของวัฒนธรรมโลก
3. อิทธิพลของพวกนักคิดและนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์

การนำระบอบประชาธิปไตย มาใช้กับประชาชนต้องอาศัยปัจจัยที่เอื้ออำนวยหลายประการด้วยกัน ทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ทศนคติ รายได้ของประชาชน

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เป็นต้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงจะบังเกิดผลดีและมีความมั่นคงและความสำเร็จของการมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ขึ้นอยู่กับการเมืองเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย (democratic vision) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่คลุจใจให้บุคคลดำเนินงานทั้งปวงเพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันการที่จะรกรงรักษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่องได้ก็จะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ที่สอดคล้องกันไปด้วย

สำหรับหลักการประชาธิปไตยอาจจะพิจารณาได้ 3 ประการด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง เป็นอุดมการณ์ และเป็นวิถีชีวิต ดังรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งก็หมายถึง การจัดรูปการปกครองที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนถึงวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มีหลักการที่สำคัญ อาทิ

- 1.1 หลักที่ถือว่ามนุษย์มีความรู้ความสามารถ รู้จักใช้เหตุผล
- 1.2 หลักความเป็นอิสระเสรีภาพของมนุษย์
- 1.3 หลักความเท่าเทียมกันของคน
- 1.4 หลักการให้ความยินยอมของประชาชนต่อผู้มีอำนาจในการปกครอง
- 1.5 หลักอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน
- 1.6 หลักเกี่ยวกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ซึ่งก็หมายถึง การยึดหลักที่สำคัญของประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักเสรีภาพ อิสระภาพ และหลักความเสมอภาคเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่ในจิตใจของประชาชน ซึ่งอุดมการณ์ที่ประชาชนในชาติยึดถือกันจะมีประโยชน์ต่อสังคมคือ ช่วยผูกพันคนในชาติเข้าด้วยกัน ทำให้สังคมที่เฉื่อยชาพัฒนาเป็นสังคมที่มีพลัง ทำให้สมาชิกในสังคมยอมรับกฎเกณฑ์ของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกันโดยสันติวิธี

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ซึ่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้แก่ การมีใจกว้างรู้จักการประนีประนอม ไม่ใช่วิถีที่รุนแรงในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เป็นต้น วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตย (democratic personality) นั้น ได้แก่ บุคคลซึ่งมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง มีความรับผิดชอบผูกพันในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจกระทำลงไป คิดถึงบุคคลอื่นในฐานะที่ตนๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง มองโลก

ในแง่ดีมีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต ไม่ยอมรับอำนาจอันใดโดยปราศจากเหตุผลหรือโดยไม่มี
ความชอบธรรม

6. ทฤษฎีการเรียนรู้ทางการเมือง

จุมพล หนิมพานิช (2533 : 263) ได้สรุปวิธีการเรียนรู้ทางการเมืองได้สองวิธี คือ
วิธีการเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรง และวิธีการเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม

1. วิธีการเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรง (direct form of political learning)

1.1 การเลียนแบบ (imitation) ความสำคัญของการเรียนรู้แบบเลียนแบบ สังคม
พิจารณาได้จากการเรียนรู้ของเด็กในการพูด การเดิน ทักษะพื้นฐานต่างๆ ที่ เด็กได้มาไม่ว่าจะเป็น
การติดต่อสื่อสาร การเคลื่อนไหวส่วนใหญ่มักจะมากจากการเลียนแบบที่เขาได้เห็นและได้ยินมาทั้งสิ้น
รวมถึงความศรัทธาในศาสนา เด็กก็ได้มาจากการเลียนแบบบิดามารดา ในกรณีของการเรียนรู้ทาง
การเมืองก็เช่นกัน เด็กส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง ได้มาจากการเลียนแบบบิดามารดา เป็นขั้นการ
เลียนแบบรับเอาสิ่งต่างๆ มายึดถือเป็นของตน เช่น เด็กจะรับความรู้ ค่านิยม ทักษะคติ พฤติกรรม
ทักษะ ตลอดจนความคาดหวังต่างๆ มาจากบุคคลใกล้ชิด เช่น พ่อ แม่ ครู ซึ่งเป็นการเลียนแบบทั้งใน
ทางบวกและทางลบ

1.2 การเรียนรู้จากความคาดหวัง (anticipatory socialization) การเรียนรู้แบบนี้
เกิดขึ้น เมื่อบุคคลหวังว่า ถ้าตัวเองอยากจะมีตำแหน่งหน้าที่การงาน (หรือมีวิชาชีพ) ที่สูงส่ง เขา
จะต้องเริ่มต้นเรียนรู้แบบแผน คุณค่า และพฤติกรรมของบทบาทที่เขาจะไปดำรงตำแหน่ง (หรือ
วิชาชีพที่เขาจะเข้าไปเกี่ยวข้อง) ไว้ล่วงหน้าก่อน ที่เขาจะเข้าไปดำรงตำแหน่งนั้นจริงๆ เช่น พวกหัว
รุนแรงที่สนใจเรื่องของการเมือง สนใจอยากเป็นนักการเมืองก็ต้องเตรียมตัวเองในด้านต่างๆ เช่น
รูปแบบของการขวนขวาย เรียนรู้ถึงแบบแผน คุณค่า และพฤติกรรมของการเป็นนักการเมืองที่มี
ความรู้ความสามารถ เป็นขั้นการเรียนรู้ทางการเมืองที่สูงขึ้นกว่าการเลียนแบบ โดยเมื่อเด็กเกิด
ความนึกคิดว่าอยากจะเป็นอะไรในอนาคตก็จะพยายามเลียนแบบล่วงหน้าเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายนั้น
ในขั้นนี้เด็กจะเริ่มสนใจแนวคิด หลักการ และอุดมการณ์ของนักการเมือง บทบาทของพลเมืองดี
และสนใจกิจการบ้านเมือง โดยหาความรู้จากสื่อมวลชนต่างๆ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ
บุคคลอื่น

1.3 การให้การศึกษาทางการเมือง (political education) เป็นวิธีการที่เกิดจากความ
ตั้งใจที่จะถ่ายทอดทัศนะหรือความโน้มเอียงทางการเมืองให้เกิดขึ้นกับบุคคล ซึ่งอาจจะดำเนินโดย
สถาบันหรือองค์กรต่อไปนี้ เช่น ครอบครัว โรงเรียน ตัวแทนของรัฐบาล กลุ่มและองค์กรหรือ

สถาบันอื่นๆ โดยทั่วไป สังคมส่วนใหญ่มักจะมีวิธีการให้การศึกษาทางการเมืองในรูปแบบของการสอน ปลูกฝังทัศนคติ พฤติกรรมทางการเมืองที่มีคุณค่าให้กับบุคคลโดยตรงทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยใช้เทคนิควิธีการสอนทางการเมืองโดยตรงจากครอบครัว โรงเรียนและองค์กรทางการเมือง โดยเป็นการเรียนรู้จากผู้สอนมากกว่าการเรียนรู้ด้วยตนเอง ในขั้นนี้ ผู้สอนสามารถสอนให้เด็กเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ทางการเมือง การเคารพกฎหมาย การเสียภาษี โดยกำหนดหลักสูตรแน่นอนได้ ในลักษณะนี้การเรียนรู้ทางการเมืองจึงเป็นทั้งการให้และการรับ เป็นการเรียนรู้และการสอน

2. วิธีการเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม (indirect form of political learning)

2.1 การถ่ายทอดระหว่างบุคคล (interpersonal transference) วิธีการเรียนรู้ทางการเมืองแบบนี้ เกิดจากการถ่ายทอดความรู้สึกและประสบการณ์ที่มาจากผู้ที่เด็กมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เช่น บิดา มารดา ครู เพื่อน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะเป็นแบบในการมองสถานะทางการเมือง ไม่ได้เกิดจากความรู้ ความเข้าใจ หรือความรู้สึกต่อสิ่งนั้นๆ โดยตรง แต่เป็นการโยงความคิดความรู้สึกที่เด็กมีต่อบุคคลที่เขาสัมพันธ์ด้วยกับอำนาจทางการเมืองหรือบุคคลในระบบการเมือง เช่น ถ้าครอบครัวมีลักษณะเผด็จการอำนาจ (คือผู้เป็นพ่อครอบงำการตัดสินใจ โดยเด็กแทบจะไม่มีโอกาสตัดสินใจเองเลย) จะทำให้เด็กคิดว่า บทบาททางการเมืองของเขาควรมีลักษณะยอมรับอำนาจที่มิเหนือเขา ว่าการถ่ายทอดแบบนี้เป็นการถ่ายทอดความรู้สึกระหว่างบุคคล เช่น กลุ่มเพื่อน กลุ่มสมาคม กลุ่มอาชีพ โดยมีการเรียนรู้จากบ้านและโรงเรียนเป็นสำคัญ

2.2 การฝึกปฏิบัติ (apprenticeship) การเรียนรู้ทางการเมืองแบบนี้มีลักษณะสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้แบบแรกมาก โดยทั่วไปการเรียนรู้โดยการเลียนแบบพฤติกรรมของบุคคลที่เด็กสนใจเช่น ครู พ่อ แม่ แต่เมื่อโตขึ้นอัตราการเลียนแบบจะลดลง การเรียนรู้ในขั้นนี้เป็นการเรียนรู้ทัศนคติ ดังนั้นเด็กจะชอบพรรคการเมืองตามทีผู้ใหญ่ของตนชอบ

2.3 การสร้างข้อสรุปทั่วไป (generalization) การเรียนรู้ทางการเมืองแบบนี้มีความหมายเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสองแบบแรก ได้กล่าวไว้ว่า “แบบแผน คุณค่า ความเชื่อพื้นฐานของคนในสังคมใดสังคมหนึ่ง อาจจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเมืองโดยตรง แต่มักจะมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง” เช่น ในกรณีของเม็กซิโก การที่คนเม็กซิกันมีความรู้สึกว่าตนเองไร้ประสิทธิภาพคือไม่เชื่อว่าตัวเองสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ทำให้พฤติกรรมทางการเมืองของพวกเขาแสดงออกมาในลักษณะท่าทีเหินห่างจากการเมือง (political alienation) ที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคคลนำข้อสรุปที่เกี่ยวข้องกับแบบแผน คุณค่า ความเชื่อพื้นฐานทางสังคมใช้กับวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งการสร้างข้อสรุปทั่วไปดังกล่าว ถือว่าเป็น

วิธีการเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อมอีกวิธีหนึ่ง การเรียนรู้แบบนี้เป็นการเรียนรู้โดยเกิดมโนคติหรือแนวคิดรวบยอด และมีวุฒิภาวะพอที่จะเรียนรู้สิ่งที่เป็นนามธรรมทางการเมืองได้

การศึกษาเรื่องการเรียนรู้ทางการเมือง เป็นการศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมการเมืองของบุคคลในสังคมโดยมองเป็น 2 ระดับ

ระดับแรก เป็นการวิเคราะห์ในระดับบุคคลโดยมองว่าบุคคลได้รับความรู้ทางการเมืองด้านใดและด้วยวิธีการอย่างไร

ระดับสอง จะดูว่าภายในสังคมหนึ่ง บุคคลโดยส่วนใหญ่ถูกอบรมขัดเกลาให้มีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองในแบบใด และองค์กรหรือสถาบันการอบรมใดเป็นผู้ที่มีอิทธิพลที่สำคัญ (จุมพล หนิมพานิช 2533: 262-264)

โดยทั่วไปหน่วยการเรียนรู้ทางการเมือง (Agent of Political Socialization) หมายถึงหน่วยดังต่อไปนี้

1. ครอบครัว ในสังคมหนึ่งๆ ครอบครัวถือเป็นหน่วยสังคมแรกที่มนุษย์ได้สัมผัส โดยเริ่มชีวิตแรกของมนุษย์เริ่มที่ครอบครัว ดังนั้น ครอบครัวจึงมีอิทธิพลต่อสมาชิกอย่างมาก โดยเฉพาะบิดามารดาที่เป็นที่ได้รับการเชื่อถือมากที่สุด ทั้งนี้เพราะบิดามารดาเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดตัวเรามากที่สุด ตามหลักจิตวิทยาของ ซิกมันด์ ฟรอยด์ (Sigmund Floyd) ที่กล่าวว่า บุพการีเป็นตัวมโนธรรม หรือ Super-Ego แต่เริ่มแรก เช่น บิดามารดานิยมประชาธิปไตยย่อมอบรมบุตรของตนให้นิยมประชาธิปไตยไปด้วยหรืออย่าง อัลมอนด์ และ เพาเวลล์ (Almond and Powell) ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ครอบครัวเป็นตัวการในการอบรมกล่อมเกลาทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูงและต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวทั้งทางตรงและทางอ้อม

ครอบครัวมีอิทธิพลต่อการอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง คือ ถ่ายทอดทางการเมืองอย่างชัดเจน กระทำโดยบิดามารดาสนทนากับเด็กเพื่อให้เด็กเกิดความไว้วางใจทางการเมือง หรือกล่าวแนะนำว่าการเมืองใดที่อาจเป็นหรือนำอันตรายมาให้ นอกจากนี้ ในครอบครัวยังมีการพูดคุยถกเถียงปัญหาการเมือง ทำให้เกิดการเรียนรู้การเมืองและมีความรู้สึกผูกพันกับการเมือง นอกจากนี้ครอบครัวยังเป็นตัวการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทัศนคติทางการเมืองไทยในอนาคตของเด็กด้วย โดยเริ่มจากสร้างความรู้สึกร่างกาย ระบุความรู้สึกของตน และบุคคลอื่นๆ เข้ากับกลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา และฐานะทางเศรษฐกิจสร้างให้เกิดการยอมรับต่อค่านิยมต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการคาดหวังด้านอาชีพและเศรษฐกิจด้วย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 20)

จึงถือได้ว่า ครอบครัวเป็นโครงสร้างอันแรกที่ทำให้มนุษย์ในสังคมได้เริ่มเรียนรู้ทางการเมือง เป็นการสร้างทัศนคติต่ออำนาจ เช่น การตัดสินใจร่วม (Collective Decision) ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ (Authoritative) โดยจะเริ่มตั้งแต่มนุษย์เรายังเป็นเด็กอยู่ ยังไม่มี

ประสบการณ์การเรียนรู้ทางการเมืองเลย เมื่อเขาถูกลงโทษเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหรือไม่เชื่อฟัง เมื่อเขาโตขึ้นเขาก็จะได้รับการเรียนรู้ทางการเมืองว่าสิ่งไหนก็ตามที่เป็นเรื่องไม่ถูกต้องตามกฎระเบียบปฏิบัติกันในสังคมแล้ว ถ้าหากเขาไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษเช่นกัน หรือถ้าเด็กคนไหนถูกลงโทษให้อยู่ในกรอบระเบียบอยู่ตลอดเวลา โดยพ่อแม่ไม่ยอมให้แสดงความคิดเห็นเลย เมื่อโตขึ้นเขาก็จะกลายเป็นคนที่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองอย่างใดเลย ก็จะยอมตามที่ผู้อื่นมาชักนำให้เห็นด้วยในทางการเมืองได้ง่าย แต่ถ้าในครอบครัวใดที่เด็กมีโอกาสพูดคุยกับพ่อแม่ มีการถกเถียงปัญหาทางการเมืองก็จะทำให้เกิดรูปแบบทางการเมืองที่จะมีการแสดงความคิดเห็นจะเป็นการพัฒนาทางการเมืองในทางที่เจริญขึ้นได้ในอนาคต (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2535 :21)

2. สถาบันการศึกษา โรงเรียนถือว่าเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทต่อการเรียนรู้ทางการเมืองของคนเรา โดยจะเริ่มตั้งแต่คนเรายังเป็นเด็ก โดยโรงเรียนจะนำหลักสูตรของวิชาต่างๆ มาให้นักเรียนนักศึกษา หลักสูตรจะถือว่ามีส่วนสำคัญที่จะเป็นสิ่งก่อคุณให้เด็กได้รับการเรียนรู้ทางการเมือง อบรมกล่อมเกล้าให้เด็กได้เป็นพลเมืองดีของประเทศ ทำให้ประเทศมีนักการเมืองที่มีคุณภาพเข้าไปบริหารประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นได้ นอกจากเด็กจะได้เรียนรู้ทางการเมืองตามหลักสูตรของโรงเรียนแล้ว เด็กยังได้รับการเรียนรู้จากพิธีการต่างๆ เช่น การเคารพธงชาติ การร้องเพลงชาติ สิ่งเหล่านี้จะมีส่วนร่วมทำให้เด็กรู้จักความรักชาติ มีความผูกพัน สำนึกตัวเองว่าเป็นส่วนหนึ่งของคนในชาติ ครูก็เช่นเดียวกันจะเป็นบุคคลที่สำคัญมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ทางการเมืองตั้งแต่คนเรายังเล็กๆ อยู่ โดยถือว่าครูเป็นที่เคารพรัก เด็กจะเอาตัวอย่างการแสดงออกและคำสั่งสอนของครูเป็นแนวทางปฏิบัติของตนเอง ถ้าครูมีการสอนการถ่ายทอดที่ดีให้แก่เด็กและเป็นภาพลักษณ์คุณงามความดีให้แก่เด็ก เมื่อเติบโตขึ้นก็จะเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพที่ดีตามแบบอย่างของครูที่ตนเองได้รับถ่ายทอดมา เมื่อเขาเข้าไปสู่การเมืองเขาก็จะไปเสริมสร้างแต่สิ่งที่ดีๆ ให้แก่การเมือง แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าเด็กได้รับการเรียนรู้และภาพลักษณ์ที่ไม่ดีจากครูแล้ว เมื่อโตขึ้นเขาก็จะไปสร้างปัญหาให้แก่การเมือง เข้าไปกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทำให้การเมืองไม่เจริญ เป็นไปในทิศทางที่ไม่ดีนัก เมื่อเด็กพ้นจากโรงเรียนก็จะเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา ต้องการแสดงความคิดเห็น ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นแหล่งกระตุ้นให้นิสิต นักศึกษามีความกระตือรือร้นทางการเมือง อยากจะนำความรู้ที่ตนเองได้ร่ำเรียนมาเพื่อไปใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการเมือง อยากจะเห็นทิศทางของการเมืองเป็นไปในแนวทางที่ตนเองได้รับการสั่งสอนเรียนรู้จากโรงเรียน จากครู และจากสถาบันอุดมศึกษา (จุมพล หนิมพานิช 2533: 276-277)

โรงเรียนบางประเทศ เช่น ในแอฟริกา ถือว่า การสอนให้ประชาชนในประเทศสำนึกในความเป็นคนในชาติร่วมกัน ให้รู้จักอยู่ร่วมกัน โดยสอนให้คนในเผ่าต่างๆ ที่อยู่กระจัดกระจายให้

เข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ เพื่อทำให้เกิดสังคมหมู่ที่ใหญ่ขึ้น เพื่อทำให้เกิดเป็นสถาบันที่ทำให้ความคิดที่แตกต่างทางการเมืองแตกต่างภาษาให้เข้ามารวมกันเป็นชาติเดียวกัน ทำให้เกิดชนชาติที่มีความคิดเห็นทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกันถือว่าสถาบันการศึกษามีส่วนอย่างมากในการเรียนรู้ทางการเมือง

3. กลุ่มเพื่อน (Peer Group) กลุ่มเพื่อนถือว่ามีส่วนช่วยครอบครัวยในการเรียนรู้ทางการเมือง ยิ่งสังคมสมัยใหม่กลุ่มเพื่อนจะเข้าทำหน้าที่แทนพ่อแม่และช่วยครอบครัว ช่วยถ่ายทอดระเบียบวิธีคุณค่าต่างๆ ให้ (จุมพล หนิมพานิช 2533: 278) กลุ่มเพื่อนถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่เด็กๆ จะได้เล่นด้วยกัน มีการทำงานร่วมกัน จะมีความสัมพันธ์เท่าเทียมกัน แต่ละกลุ่มจะมีการถ่ายทอดความรู้สึนึกคิดซึ่งกันและกัน ภายในกลุ่มเพื่อนเดียวกัน แต่ละคนภายในกลุ่มก็จะรับเอาแบบอย่างที่เป็นภาพจากเพื่อนคิดตัวมาจนเป็นผู้ใหญ่ทำให้มีทัศนคติที่คล้อยตามเพื่อ รับเอาพฤติกรรมจากเพื่อนในสมาชิกกลุ่มเดียวกัน ทำให้เกิดความสนใจทางการเมืองเบื้องต้น และจะคอยติดตามเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น สำหรับแนวคิดอีกท่านหนึ่งเห็นว่ากลุ่มเพื่อนมีอิทธิพลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน บิดามารดาไม่สามารถให้ความรู้ความชำนาญและให้ความต้องการในสังคมที่เป็นโลกของเด็กได้ เด็กจะใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับเพื่อนมากกว่าครอบครัว ดังนั้นกลุ่มเพื่อนจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเรียนรู้ทางการเมือง เพราะคนเราจะรับแบบอย่างจากเพื่อน เมื่อตอนเด็กๆ ถ้ามีกลุ่มเพื่อนที่มีความคิดการกระทำที่ดี เมื่อโตขึ้นเขาก็จะทำแบบอย่างที่ดีนี้เข้าไปทำความเจริญให้แก่การเมืองต่อไป

4. กลุ่มอาชีพ (Occupation) จะเป็นกลุ่มใหม่ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้วิธีการต่างๆ ทางสังคมโดยจะมีอิทธิพลทำให้คนที่เริ่มเข้ามาสู่กลุ่มอาชีพต้องเรียนรู้ว่า กลุ่มอาชีพที่ตนเข้าไปร่วมด้วยนี้มีระเบียบปฏิบัติกันอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มอาชีพแพทย์ก็จะมีแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง กลุ่มทนายก็จะมีแบบไปอีกอย่างหนึ่ง ในกรณีการเรียนรู้ทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชานา กลุ่มเกษตรกรจะมีส่วนให้สมาชิกในกลุ่มได้เรียนรู้ หรือมีทัศนคติทางการเมือง เพราะกลุ่มดังกล่าวนี้จะได้มาซึ่งความต้องการ หรือผลประโยชน์จะต้องมีการเคลื่อนไหวชุมนุม วิธีการใช้อำนาจต่อรองกับนายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มจึงมีส่วนช่วยให้สมาชิกกลุ่มได้เรียนรู้ทางการเมือง (จุมพล หนิมพานิช 2533: 278-279)

กลุ่มอาชีพยังเป็นกลุ่มที่เป็นทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง ซึ่งผูกพันกันด้วยอาชีพการงาน เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ทั้งนี้กลุ่มอาชีพจะเป็นตัวการในการถ่ายทอดข่าวสารความเชื่อถือเข้าไปในกลุ่ม เมื่อมีสมาชิกคนใดเข้าไปในกลุ่มก็จะต้องยอมรับบทสวดานภาพของกลุ่ม มีการประเมินค่าสิ่งต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ของกลุ่มคนที่สังกัด จะเห็นได้ว่ากลุ่มอาชีพที่มีขนาดใหญ่

จะมีความเหนียวแน่นและมีความจงรักภักดีสูง จะทำให้มีบทบาทในการสร้างและปลูกฝังค่านิยมทางการเมืองแก่สมาชิก (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 22)

5. สื่อมวลชน (Mass Media) ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีหน้าที่สำคัญที่จะเสนอข่าวสารเป็นสื่อหรือช่องทางการสื่อสารที่เสนอความเห็นต่อบุคคล จะทำให้บุคคลที่ได้รับข่าวสารเกิดความคิดเห็นทัศนคติความโน้มเอียงในทางการเมืองตามที่สื่อมวลชนเสนอได้ ซึ่งนับวันสื่อมวลชนจะมีบทบาทต่อการเรียนรู้ทางการเมืองเพิ่มขึ้นทุกวัน เพราะเป็นสื่อที่สามารถให้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วมาก ไม่ว่าจะโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ จะเป็นตัวแพร่กระจายข่าวสารการเมืองได้อย่างดี ไม่ว่าจะ เป็นข่าวสารที่ประกอบด้วยค่านิยม ความเชื่อสำคัญๆ ทางการเมือง สามารถให้เกิดขึ้นแก่บุคคลนั้นๆ ได้ จนสามารถมีพฤติกรรมทางการเมืองตามความเชื่อค่านิยมและอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นๆ ได้ (สุรวุฒิ ปัดไธสง 2528: 28) ดังนั้น สื่อมวลชนจะมีอิทธิพลต่อประชาชนพลเมืองที่จะทำให้เกิดความเชื่อ และทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อการเรียนรู้ทางการเมืองได้ รัฐบาลจึงต้องมีส่วนทำให้สื่อมวลชนเสนอข่าวสารที่เป็นจริง และเป็นที่ยึดถือทางการเมืองแก่ประชาชนพลเมืองด้วย

6. สถาบันทางการเมือง(Political Institution) ซึ่งได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งกลุ่มดังกล่าวนี้นอกจากจะทำหน้าที่เป็นตำแหน่งของประชาชน เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐบาล สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศแล้ว สถาบันการเมืองยังมีส่วนทำหน้าที่ในการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนอีกด้วย โดยจะกระทำการผ่านทางข่าวสารทางสื่อมวลชนประเภทต่างๆ การประชุมปรึกษาหารือ การติดต่อส่วนตัว รวมทั้งการดำเนินงานของพรรคในท้องถิ่นจะเป็นสถาบัน ที่มีส่วนอย่างสำคัญในการเรียนรู้ทางการเมือง (จุมพล หนิมพานิช 2533: 279-280)

นอกจากนี้ สถาบันทางการเมืองยังเป็นสื่อสารติดต่อระหว่างข้าราชการกับผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเป็นตัวกลางทำให้ประชาชนได้มีความรอบรู้เกี่ยวกับการเมือง และทำให้ประชาชนทั่วไปให้การยอมรับและเห็นด้วยกับทัศนคติค่านิยม และอุดมการณ์ของพรรคทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ที่สำคัญคือ ยังมีบทบาทในการสร้างความโน้มเอียงที่จะเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation Orientation) (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสายทิพย์ สุคติพันธุ์ 2526: 23)

ขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมือง

ในส่วนของ การเรียนรู้ทางการเมือง มีนักวิชาการได้กล่าวถึงขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมืองไว้คล้ายคลึงกันดังนี้

จรัส ตั้งขวงส์เกตุ (2545: 44-46) สรุปแนวคิดของ พาย (Pye 1965: 44-48) ไว้ว่าการเรียนรู้ทางการเมืองของบุคคลนั้น สามารถอธิบายเป็นขั้นตอนต่างๆ โดยแยกแยะออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นขั้นตอนเริ่มแรกสุดที่คนเกิดมาจะได้รับกรอบมรดกเวลาหรือมีความโน้มเอียงเข้าสู่ความมีสภาพเป็น “สัตว์สังคม” ขั้นตอนนี้สถาบันมีอิทธิพลมากที่สุดในฐานะที่เป็นตัวการในการอบรมหล่อมรดกทางสังคม ก็คือ สถาบันครอบครัวและสถาบันการศึกษา จุดประสงค์สำคัญของขั้นตอนนี้ก็คือ ตัวการจะให้การอบรมเพื่อชี้แนวทางให้มนุษย์เรียนรู้วิธีการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมร่วมกับผู้อื่น ดังนั้น จึงเป็นขั้นตอนพื้นฐานของกระบวนการอบรมหล่อมรดกทางสังคม

ขั้นตอนที่สอง มนุษย์เริ่มมี “เอกลักษณ์ส่วนบุคคล” (personality identity) ในขั้นตอนนี้เริ่มมีการพัฒนาไปสู่การมีพื้นฐานความรู้และความเชื่อ นอกจากนี้ประสบการณ์เริ่มมีอิทธิพลหล่อหลอมในจิตใจสำนึกและยังไปมีส่วนกำหนดเป็น โครงสร้างบุคลิกภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ด้วย

ขั้นตอนที่สามนี้ เริ่มเข้าสู่กระบวนการหล่อมรดกทางการเมืองของสังคม เมื่อมนุษย์ผ่านมาถึงขั้นตอนของการมีความสำนึกในสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง เริ่มเข้ามาทางสื่อกลางของการอบรมหล่อมรดก และเข้ามากระทบการรับรู้และหล่อหลอมให้เกิดบุคลิกภาพทางการเมืองขึ้นในตัวมนุษย์ทำให้มนุษย์เริ่มมีความคิดพินิจพิจารณาในทางการเมืองขึ้น

ขั้นตอนสุดท้าย เป็นขั้นตอนที่กระบวนการจัดเวลาและเรียนรู้ทางการเมืองได้สร้างความรู้สึกลึกคิดทางการเมืองอย่างมาก จนกระทั่งทำให้มนุษย์เกิดความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมือง ซึ่ง พาย (Pye) เรียกขั้นตอนนี้ว่า การเลือกสรรบุคคลทางการเมือง (political recruitment)

7. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้รับการหล่อมรดกจนกลายเป็นแบบแผนปฏิบัติในแบบเดียวกัน วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละสังคม จึงแตกต่างกันไปตามทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และจารีตประเพณีทางการเมืองของแต่ละสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่กำหนดบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกในแต่ละสังคมและเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ลักษณะและรูปแบบของระบอบการเมืองการปกครองในแต่ละสังคมแตกต่างกันอีกด้วย

อัลมอนต์ (Gabriel A.Almond อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547: 71-72) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบแผนของทัศนคติและความเชื่อของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองต่อส่วนต่างๆ ที่เป็นระบบย่อยของระบบการเมืองและต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของบุคคล ซึ่งอาจจำแนกแนวโน้มหรือท่าทีในการแสดงออกทางการเมืองของบุคคลได้ 3 แบบ ซึ่ง อัลมอนต์ (Almond) เรียกว่า “orientation” (ความโน้มเอียง) กล่าวคือ

- 1) ความโน้มเอียงด้านการรับรู้ (cognitive orientation) หมายถึง ความรู้และความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อการเมือง
- 2) ความโน้มเอียงต่อการแสดงความรู้สึก (affective orientation) หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการเมือง เป็นความรู้สึกทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลที่มีต่อการเมือง
- 3) ความโน้มเอียงด้านการประเมิน (evaluation orientation) หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการใช้ค่านิยมของบุคคลวิเคราะห์การเมืองเพื่อการตัดสินใจ

ลูเซียน พาย (Lucian W.Pye อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547 :72) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความเชื่อ และสภาวะแห่งจิตใจของบุคคลซึ่งเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง เพื่อการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการยอมรับกติกาของสังคม

วิลเลียม บลูมห์ (William T.Bluhm อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547 :72) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางสังคม จะเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง ส่วนประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง คือ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติรวมทั้งการให้ความสนับสนุนทางการเมือง โดยทั่วไปของสมาชิกภายในระบบการเมือง

ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidney Verba อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547 :72) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบแผนของความเชื่อทางการเมืองของบุคคลที่เกี่ยวกับกิจกรรมและสถาบันทางการเมืองต่างๆ ทั้งนี้ความเชื่อทางการเมืองของบุคคลอาจจำแนกได้เป็นสองแบบ ได้แก่ ความเชื่อทางการเมืองต่อสิ่งที่เป็นอยู่ และความเชื่อทางการเมืองต่อสิ่งที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง” ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล

อัลมอนต์ (Almond) และ เวอร์บา (Verba) (อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547 :72-73) ได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นตัวแบบเชิงอุดมคติ โดยใช้ปัจจัยเกี่ยวกับความสำนึกทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดไว้ดังนี้

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ (Parochal political culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏในสังคมแบบล้าหลัง หรือสังคมที่ยึดถือจารีตประเพณี เช่น สังคมเผ่าในแอฟริกา หรือชาวเขาเผ่าต่างๆ ในประเทศไทย สังคมแบบนี้ไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนว่าจะไรคือบทบาททางการเมือง บทบาททางเศรษฐกิจ บทบาททางสังคม และบทบาททางจารีตประเพณี หัวหน้าเผ่าทำหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองผู้มีอำนาจและบทบาททุกด้าน ส่วนชนเผ่าในฐานะผู้ถูกปกครองก็จะไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึกและการประเมินค่าทางการเมืองแต่อย่างใด ความสำนึกทางการเมืองมีอยู่ในระดับต่ำมาก และไม่สนใจมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏในสังคมที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ บทบาททางการเมืองไว้อย่างชัดเจน สมาชิกของสังคมมีความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และการประเมินค่าทางการเมืองแต่ไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะทำหน้าที่ให้ความเคารพเชื่อฟัง และยอมรับอำนาจของรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองต่างๆ แต่จะไม่ทำหน้าที่เรียกร้องหรือกดดันต่อรัฐบาลแต่ประการใด วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้จึงเกิดขึ้นในสังคมที่มีการพัฒนามากขึ้น เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองของไพร่ไทยสมัยโบราณ หรือสังคมแบบชานาเป็นต้น

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative political culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มักปรากฏในสังคมที่มีการพัฒนาการในด้านต่างๆ ในระดับสูง ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สังคมเหล่านี้ได้แก่ สังคมแบบอุตสาหกรรมทั้งหลาย ประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคมจะมีความผูกพันกับการเมืองสูง โดยถือว่าการแสดงออกหรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นสิทธิหน้าที่ของตน และเป็นความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นพลเมือง (citizenship) ที่มีความสำนึกทางการเมือง (political consciousness) ได้แก่ สังคมการเมืองที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองสูง เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นการจำแนกในทางทฤษฎี แต่ในทางที่เป็นจริงอาจพิจารณาได้ว่า ในแต่ละสังคมอาจมีความหลากหลายในลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสานซึ่งอัลมอนด์ (Almond) และ เวอร์บา (Verba) ได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสานไว้ 3 แบบ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบผสมผสานกับแบบไพร่ฟ้า เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มักปรากฏในสังคมที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างแบบล้าหลังกับแบบสมัยใหม่ (modernization)

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมผสานกับแบบมีส่วนร่วม เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีปรากฏในสังคมที่มีลักษณะผสมผสาน ระหว่างแบบสมัยใหม่กับแบบมุ่งเน้นการพัฒนา

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบผสมผสานกับแบบการมีส่วนร่วม เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏในสังคมที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจากสิ่งที่ยึดถือ จารีตประเพณีท้องถิ่น กับวัฒนธรรมการเมืองแบบสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม

อัลมอนต์ (Almond) และ เวอร์บา (Verba) กล่าวว่า หากที่จะชี้ให้เห็นว่าในสังคมต่างๆ ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบใด เพราะแต่ละสังคมมักมีความแตกต่างกันในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

รูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมือง

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม (Authoritative Political Culture)

- เกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือแบบเผด็จการ
- อำนาจการปกครองทั้งหมดเป็นของผู้ปกครอง มอบความรับผิดชอบทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ นิยมตัวบุคคลมากกว่าเหตุผล นับถืออาวุโสมากกว่าความรู้ความสามารถ

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democracy Political Culture)

- ต้องมีความเชื่อและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าปกครองโดยประชาชนเพื่อประชาชน
- ต้องใจกว้าง ยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างของบุคคลอื่น
- มีความไว้วางใจ และยอมรับความสามารถของบุคคลอื่น
- เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เคารพในกติกาและกฎระเบียบที่เป็นประชาธิปไตย
- ให้ความสนใจและติดตามกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง
- การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองด้วยความคิดที่สร้างสรรค์

ดังนั้น ความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตย ต้องอาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย สำหรับองค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย คือ

1. มีจิตใจสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. มีความเชื่อและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีความอดกลั้นต่อความหลากหลายในพฤติกรรมของผู้อื่น
3. เคารพในกติกาการปกครองแบบประชาธิปไตย ใช้วิธีตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมากโดยให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย
4. สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง ติดตามข่าวสารบ้านเมือง
5. มีความสำนึกในหน้าที่ มีความเชื่อมั่นในตนเอง
6. มองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น มีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของทางราชการ
7. รู้จักวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผลในทางสร้างสรรค์
8. ต้องไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ ซึ่งการมีจิตใจเผด็จการได้แก่ การมอบความรับผิดชอบทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ การใช้อำนาจเด็ดขาด การอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ การนิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย การไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิม เหล่านี้เป็นต้น

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้รับกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น และจากการมีประสบการณ์เรียนรู้คล่อมเกลตาทางการเมือง (political socialization) ซึ่งสถาบันที่สำคัญๆ อันมีส่วนช่วยอบรมกล่อมเกลตาวัฒนธรรมของคนเรา ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่ทำงาน สื่อมวลชน และระบบการปกครองของสังคมนั้น

ถึงแม้การปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นระบบการเมืองอันพึงปรารถนาของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองก็ตาม แต่การที่ประเทศหนึ่งยังไม่มีมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ได้หมายความว่าประเทศนั้นๆ จะไม่มีการพัฒนาทางการเมืองเอาเสียเลยในทำนองเดียวกัน การที่ประเทศหนึ่งๆ มีการพัฒนาทางการเมืองก็มีใช่เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าประเทศนั้นจะบรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตย แนวความคิดหรือทฤษฎีทางการพัฒนาทางการเมืองจึงไม่ได้หมายความว่าในแนวทางประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะอาจจะมึระบบการเมืองที่พัฒนาหลายระบบก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยเสมอไป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงควรจะกว้างพอที่จะรวมเอาระบบการเมืองสมัยใหม่ทั้งหลายได้อย่างเหมาะสม การพัฒนาทางการเมืองกับการเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นคนละความหมายกัน ถึงกระนั้นก็ตามการเป็นประชาธิปไตยก็เป็นลักษณะหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทางการเมือง

การเมืองการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ระบบการเมืองจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญ สำหรับการปกครองท้องถิ่น การแสดงความต้องการและมีการสนองตอบเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถพิจารณาได้จาก 2 ทาง คือ ประชาชน และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (output function) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยสามารถพิจารณาได้จากลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีก ดังนี้

1. การเลือกตั้ง (election) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของระบบการปกครอง การเลือกตั้งและโดยวิธีการใช้สิทธิออกเสียง (voting) เป็นการแสดงการใช้ดุลยพินิจการใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้ง นอกจากการใช้สิทธิออกเสียงแล้วสามารถทำได้อีกในลักษณะของการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (running for election)

2. การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง (party activity) คือ การเป็นสมาชิกพรรค (party member) การเป็นผู้ที่ช่วยเหลือทำงานให้กับพรรค (party worker) และหรือเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ทั้งหมดเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง หากการเมืองระดับท้องถิ่นได้จัดขึ้นในระบบพรรคการเมือง จะทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง เพราะเป็นองค์กรสำคัญที่ประชาชนจะร่วมกันกำหนดนโยบาย เลือกสรรตัวบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ร่วมกันพิจารณาตัดสินใจปัญหา หากส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติให้ความสนใจการปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นจะมีความหมายและมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3. การแสดงความคิดเห็นของประชาชน (public opinion) เป็นวิธีการของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกทางหนึ่ง

4. การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การที่ประชาชนในกลุ่มอาชีพต่างๆ หรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นในลักษณะคล้ายคลึงกัน จัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มต่อพรรคการเมือง อันเป็นการสร้างอำนาจการต่อรองของกลุ่ม และเพื่อความสะดวกในการรวบรวมผลประโยชน์ของพรรคการเมืองอีกด้วย

5. การแสดงออกของประชาชน (direct action) ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเดินขบวน (demonstration) การนั่งประท้วง (sit-in) เป็นต้น วิธีการประท้วงหรือเรียกร้องความต้องการของประชาชน หรือวิธีการแสดงซึ่งความต้องการ ถือว่าเป็นกิจกรรมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้วิธีหนึ่ง

8. แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง

“การพัฒนา” หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือการปฏิรูปไปสู่สภาพที่ดีกว่า หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง และความเจริญก้าวหน้าและการเติบโต

“การเมือง” หมายถึง เรื่องราวที่เกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์ อิทธิพลและผู้มีอิทธิพล การบังคับบัญชาหรือการมีอำนาจเหนือกว่า ผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม รูปแบบของอำนาจ ความขัดแย้ง และเรื่องราวของรัฐ

ชยอนันต์ สมุทวณิช (2526: 98) กล่าวว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง (political development) มีความสำคัญในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ เพราะเป็นแนวทางในการวัดระดับความก้าวหน้า และความเสื่อมโทรมทางการเมืองของระบบการเมืองต่างๆ แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมือง ได้มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านให้ความหมายไว้ดังนี้

ลูเซียน พาย (Lucian W.Pye อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ 2547: 7-8) ได้รวบรวมความหมายของพัฒนาการทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ให้ไว้ พอสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต่อการปรับปรุงและพัฒนาเศรษฐกิจ
2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม
3. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่
4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐชาติ ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยม และมีความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ
5. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย
6. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง

7. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย
8. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของควมมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ
9. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ อันหมายถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน
10. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

พาย (Pye) ได้สรุปว่า แนวคิดทั้ง 10 ประการนี้ มีจุดร่วมกัน 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ความเท่าเทียมกัน (Equality) ความเท่าเทียมกันนี้ มิได้หมายความว่าเฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หรือสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมความถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระบบประชาธิปไตยและในระบบเผด็จการ เป็นแต่เพียงในระบบเผด็จการ การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการระดมพลังจากรัฐบาล ความเท่าเทียมกันนี้ ยังหมายถึงการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคล ไม่ใช่ใช้ชาติตระกูลเป็นเกณฑ์

ประเด็นที่สอง ความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) ความสามารถนี้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย (Output) ของระบบ เป็นเรื่องของความสามารถของระบบว่าจะผลักดันสังคมและระบบเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องของประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาล รวมตลอดทั้งเงื่อนไขต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล ระบบการเมืองที่สามารถแล้วมักมีความสามารถสูงในการตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของประชาชน ได้อย่างดี มีความสามารถที่จะให้ นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทำงานของรัฐบาลเป็นเรื่องของ “อาชีพ” ไม่ใช่เรื่องของสมัครเล่น จะต้องยึดถือความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) และหลักของทางโลก (Secular) ในการบริหารงาน

ประเด็นที่สาม การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะ (Differentiation and Specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จำต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดความแตกแยก และเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะต้องมีการร่วมมือประสานงานกันและต้องสอดคล้องกับการรวมตัวกันในชาติ

การพัฒนาทางการเมืองนั้น มี 6 แนวคิดใหญ่ๆ ที่มีลักษณะร่วมกันทั้ง 3 ประการ คือ

1. ความทันสมัยทางการเมือง

2. การสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง
3. การพัฒนาสมรรถนะของระบบการเมือง
4. การพัฒนาความสามารถของระบบการเมืองที่จะสร้างเสริมการพัฒนาสังคม
5. การพัฒนาที่ระบบการเมืองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน
6. ความทันสมัยทางการเมืองและการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง

ฮันติงตัน (Huntington อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ 2547: 10) ได้เสนอความหมายการพัฒนาทางการเมืองเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมือง ให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น (Structural Differentiation) เป็นเรื่องของกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้ครอบคลุมไปทั่วทุกส่วนในรัฐให้อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันเดียวกัน (Rationalization of Authority) และเป็นเรื่องของความร่วมมือทางการเมืองของประชาชนแต่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้กับระบบ เพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้โดยไม่มีควมวุ่นวายไร้เสถียรภาพ ทุกระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ข้างต้นได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หลายประเทศประสบกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองจนการเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงัน เกิดความเลื่อมทางการเมือง ฮันติงตัน (Huntington) ได้เสนอว่าการทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันมีลักษณะของ“ความเป็นสถาบัน”(Institutionalization) ด้วย ลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดการขยายตัวของความร่วมมือทางการเมืองของประชาชนได้อย่างดี

ฮันติงตัน (Huntington) ได้ชี้แจงว่า การที่สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ประสบกับความวุ่นวายใช้กำลังทางการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคนในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบหรือสถาบันทางการเมืองในการตอบสนอง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวัง คับข้องใจ และนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำ คือ ไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย

ฮันติงตัน (Huntington อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2526: 112-113) เห็นว่า การพัฒนาทางการเมือง มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การนำเอาหลักของเหตุผล (rationalization) มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจต่างๆ
2. บูรณาการแห่งชาติ (national integration) ได้แก่ การจัดระบบความสัมพันธ์ของระบบย่อย (สถาบัน) ของระบบการเมืองให้มีเอกภาพ
3. การสร้างประชาธิปไตย (democratization)
4. การมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation)

โดย ฮันติงตัน (Huntington) เน้นความสำคัญของการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง (political institutionalization) ซึ่งหมายถึง การสร้างสถาบันทางการเมืองและระเบียบการต่างๆ ที่ใช้เป็นกติกาทางการเมือง

อัลมอนต์ (Almond อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2526: 109-110) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไว้ว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นกระบวนการสั่งสมการเพิ่มขึ้นของการแบ่งแยกแจกแจงบทบาท (role differentiation) ความเป็นอิสระของระบบย่อย (sub system autonomy) และการที่ระบบการเมืองปฏิบัติหน้าที่โดยปลอดจากอิทธิพลของสถาบันดั้งเดิม โดยเฉพาะศาสนา (secularization) โดยเห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจเกิดจากปัจจัยภายนอกสังคม หรือเกิดจากปัจจัยภายใน โดย อัลมอนต์ (Almond) วิเคราะห์ว่า การพัฒนาทางการเมืองจะต้องผ่านขั้นตอนที่สำคัญ 4 ระยะ คือ

1. ระยะของการสร้างรัฐ (state building)
2. ระยะของการสร้างชาติ (nation building)
3. ระยะของการขยายการมีส่วนร่วม (distribution expansion) หมายถึง การที่ระบบการเมืองเพิ่มและขยายสิทธิทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม
4. ระยะของการขยายการแจกจ่ายทรัพยากร (distribution expansion) ได้แก่ การที่มีการแบ่งปันทรัพยากรให้กระจายไปยังส่วนต่างๆ ของสังคมอย่างเป็นธรรมมากขึ้น

การศึกษาในตัวบทฤษฎีของพัฒนาการทางการเมือง จะทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนา และหลักของการพัฒนาทางการเมืองในแง่ต่างๆ ซึ่งมีการศึกษามาเป็นเวลานานมาแล้วในกลุ่มของนักวิชาการฝั่งตะวันตก ซึ่งการพัฒนารวมทางการเมือง ก็คือ “การเปลี่ยนแปลงชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคม โดยมีเป้าหมายใดๆ ที่แน่นอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อำนาจเพื่อแจกแจงสิ่ง

ที่มีคุณค่าให้กับสมาชิกของสังคมอย่างเป็นธรรมกว่าเดิม” (สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 36) โดยการ
พัฒนาทางการเมืองนี้ย่อมต้องอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาในด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นในด้าน
ของการพัฒนาทางสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และที่จะขาดเสียไม่ได้เลย ก็คือ การพัฒนา
ทางด้านบุคลากรของประเทศ เพื่อที่จะได้มาทำหน้าที่ในการเป็นส่วนหนึ่งในการบริหาร
ประเทศชาติของตนให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

นอกจากนี้นักวิชาการก็ยังได้มีการนำการวิเคราะห์มาใช้ในการศึกษาแนวทางในการ
พัฒนาทางการเมือง ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 แนวทางด้วยกัน คือ (สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 6-22)

1. การวิเคราะห์ระบบ (system analysis) ในการศึกษาแนวการวิเคราะห์ระบบนี้ จะเป็น
ลักษณะของการใช้แนวทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยมองว่าระบบการเมืองก็มีลักษณะ
เหมือนกับระบบชีววิทยา ซึ่งมีปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ปัจจัยนำออก
(output) และมีปัจจัยแทรกซ้อน รวมถึงผลตอบกลับ (feedback) ของปัจจัยต่างๆ ที่ถูกนำออกไป
ด้วย ซึ่งการวิเคราะห์ระบบมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 5-9)

1.1 ระบบการเมือง ประกอบด้วยหน่วยต่างๆ 3 หน่วย คือ เจ้าหน้าที่ทางการเมือง
ระบบการเมือง และประชาคมทางการเมือง

1.2 Input เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ที่นำเข้าสู่ระบบ โดยในที่นี้จะแบ่งเป็น 2
ประเด็น คือ ข้อเรียกร้อง เช่น การให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การแก้ไขปัญหาการ
ว่างงาน ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีก็จะแปรสภาพเป็นการ
เดินขบวนประท้วง การโจมตีของสื่อสาธารณะ เป็นต้น และการสนับสนุน อาจจะเป็นในแบบของ
การสนับสนุนในนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล หรือ อาจจะเป็นการสนับสนุนในตัวพรรคการเมือง
ต่างๆ ในการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

1.3 Output เป็นปัจจัยที่ถือเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่นำออกสู่ประชาคม
ทางการเมือง เช่น นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ รวมถึงคำสั่งต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า
ปัจจัยดังกล่าว เกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งภายในของระบบการเมือง เช่น การปรับอัตราสินค้าอุปโภค
บริโภค เป็นต้น และภายนอกของระบบการเมืองเช่น ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น

1.4 Feedback เป็นกระบวนการที่จะทำให้รัฐบาลทราบว่ามีนโยบาย กฎ ระเบียบ
และคำสั่งต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการได้รับความสนับสนุน หรือต่อต้านจากประชาชนมากน้อย
เพียงไร กระบวนการสุดท้ายนี้ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่รัฐบาลจะได้ทราบว่าสิ่งที่รัฐบาลได้
ดำเนินการสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั่นเอง

2. แนวทางการวิเคราะห์เชิงหน้าที่ (functional analysis) แนวทางการศึกษาดังกล่าว
จะศึกษาโดยอาศัยกิจกรรม หรือหน้าที่ของระบบเป็นเกณฑ์ โดย อัลมอนด์ และ เพาเวลล์ (Almond

and Powell อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 10-14) ได้สรุปว่าระบบการเมืองแต่ละระบบจะต้องประกอบไปด้วย โครงสร้างทางการเมืองและหน้าที่ นอกจากนี้ระบบการเมืองใดๆ ก็ตามที่ โครงสร้างทางการเมืองต่างทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลกระทบต่อการอยู่รอดของระบบการเมืองนั้นๆ

3. แนวการวิเคราะห์เชิงพฤติกรรม (behavioral approach) แนวการวิเคราะห์เชิงพฤติกรรม (สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 15-17) จะช่วยทำให้การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์มีขอบเขตที่เด่นชัด เนื่องจากเป็นวิธีการศึกษาด้วยวิธีการสำรวจข้อมูลและประกอบกับต้องมีการนำมาวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละชนิดที่ได้รับมาก่อนว่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์แนวทางดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะของการศึกษาแบบเชิงสถิติ และเชิงประมาณ มีตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ มีหน่วยในการวิเคราะห์และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยลักษณะที่สำคัญของการวิเคราะห์ตามแนวทางนี้ จะต้องอาศัยการค้นคว้า และวิจัย

4. แนวการวิเคราะห์กระบวนการทางสังคม (social process) นักวิชาการที่มีส่วนสำคัญในการศึกษาแนวทางนี้ คือ ค็อยซ์ (Deutsch อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 18-19) โดยพยายามทำการเชื่อมโยงพฤติกรรมทางการเมือง เข้ากับกระบวนการทางสังคม ซึ่ง ค็อยซ์ (Deutsch) ได้ศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสังคม ที่เรียกว่า Social Mobilization กับการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่ช่วยให้มนุษย์หันมายอมรับการดำเนินชีวิตในรูปแบบใหม่ โดยละทิ้งแนวทางวิถีชีวิตแบบเดิมและการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางดังกล่าว จะส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองในหลายๆ ด้าน ทั้งในด้านของบุคคลที่ประชาชนจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ของการเมืองมากขึ้น เช่น การเลือกตั้ง การเดินขบวน เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของประชาชน และด้านของตัวผู้นำทางการเมือง ให้เกิดรูปแบบผู้นำในแบบสมัยใหม่ขึ้น โดยคำนึงถึงการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและสังคม

5. การวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ (comparative history) แนวทางการวิเคราะห์ในแนวทางดังกล่าว ไม่ได้ทำการศึกษาในลักษณะที่ใช้ตัวแบบหรือความสัมพันธ์ของตัวแปรใดๆ กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่เน้นในเรื่องของการเปรียบเทียบที่มีลักษณะของวิทยาศาสตร์ในเชิงรูปธรรมของประวัติศาสตร์ทางสังคมของแต่ละสังคม เพื่อใช้เปรียบเทียบกัน โดยจะสนใจในเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบัน วัฒนธรรมและตัวผู้นำทางการเมือง ซึ่งแนวทางการศึกษาดังกล่าวมีนักทฤษฎีที่สำคัญ เช่น S. Huntington และ S.N. Eisenstadt เป็นต้น

ฮันติงตัน (Huntington อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธหุน 2541: 57-59) ได้จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองไว้ทั้งสิ้น 6 แนวทาง ได้แก่

1. ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงของสังคม กล่าวคือ รูปแบบของการพัฒนาทางการเมืองจะดำเนินไปในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของระบบการเมืองในอดีตว่าเป็นไปในลักษณะใด เช่น สังคมที่ในอดีตเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สังคมสมัยใหม่ก็จะมีแนวโน้มไปในการปกครองแบบเผด็จการ หรืออำนาจนิยม

2. สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งถือว่ามีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง

3. สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ได้แก่ อิทธิพลจากภายนอกประเทศ เช่น แนวความคิด ค่านิยม ความเชื่อ เทคโนโลยี ตลอดจนการแทรกแซงของต่างชาติ

4. ระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลง มองว่าการเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง ๆ รัฐจะมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมมาก ในขณะที่ชนชั้นกลางยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ การพัฒนาประชาธิปไตยก็จะเป็นไปได้ยาก จึงอาจจะเกิดสภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นได้

5. ลำดับชั้น หรือทิศทางการเปลี่ยนแปลง การเริ่มเปลี่ยนแปลง โดยการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ การยินยอมให้มีพรรคการเมือง การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ในที่สุดสังคมก็จะก้าวเข้าสู่การพัฒนาตามแนวทางประชาธิปไตยที่มีความมั่นคง ดังนั้น การพัฒนาทางการเมืองให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีเงื่อนไขของลำดับชั้นของการเปลี่ยนแปลง โดยเริ่มจากการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในชาติเสียก่อน ตามด้วยการสร้างอำนาจอันชอบธรรม และความเท่าเทียม ความเสมอภาคทางการเมืองจึงจะตามมา

6. ความรวดเร็ว หรือความล่าช้าของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองได้ กล่าวคือ สังคมที่มีทั้งความล่าช้าและความรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงย่อมสร้างช่องว่างทางสังคมได้อย่างชัดเจน หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เร็วจนเกินไปอาจก่อให้เกิดการปรับตัวได้ไม่ทัน และก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นได้ เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย มีแนวทางที่สำคัญ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2544: 296) คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย โครงสร้างการเมืองการปกครองจะส่งเสริมการแบ่งโครงสร้างการเมืองให้มีความแตกต่างตามความชำนาญเฉพาะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการกำหนดตัวผู้ปกครอง รวมทั้งอำนาจในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบผู้ปกครอง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาสถาบันทางการเมืองเพื่อให้มีการปรับตัว และมีสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของ

ประชาชน ตลอดจนกระจายอำนาจเพื่อให้ระบบย่อยมีความอิสระในการบริหาร ซึ่งจะสามารถรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณัฐชัย นวลมิ่ง (2553) ได้ทำการศึกษาบทบาทของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท พบว่า บทบาทของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีหน้าที่ 2 ส่วน คือ งานประจำในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น และงานการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบาทที่เหมาะสมของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเลือกตั้ง คือ ควรปฏิบัติหน้าที่ของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวกับงานประจำที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง

วัลย์ลัดดา ชัยปัญญา (255 1) ได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า ปัญหาอุปสรรคด้านอัตรากำลังกับการปฏิบัติงานมีปัญหามากที่สุด เนื่องจากหน่วยงานมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ด้านบทบาทหน้าที่ของพนักงานมีปัญหาอุปสรรค ได้แก่ พนักงานไม่มีความรอบรู้และสันทัดชัดเจนเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงานมีปัญหาที่สุดคือพนักงานไม่มีความรู้ความเข้าใจในมาตรฐานงานด้านต่างๆ ด้านประเมินผลการปฏิบัติงานมีปัญหาในเรื่องหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจน โปร่งใส

บุษยา ไทรงาม (2549) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการศึกษาพบว่า ขวัญในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงครามอยู่ในระดับสูง และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับขวัญของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การปกครองบังคับบัญชา ผลตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล ความสัมพันธ์ในหน่วยงาน และการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล

จารินี รุทธะกาญจน์ (2546) ได้ทำการศึกษาการเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร

พบว่า การที่จะพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ด้วยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ควรเน้นการทำให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในประเภทที่มีโครงสร้างรองรับ และมีลักษณะแบบกว้าง มีพัฒนาการของกลุ่มไปสู่ความเป็นสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกับพรรคการเมืองให้ได้ เพื่อให้กลุ่มการเมืองดังกล่าวมีเสถียรภาพ เปิดกว้าง มีเป้าหมายมากไปกว่าการเลือกตั้ง มีกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ สามารถที่จะเป็นที่พึ่งของประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความสนใจทางการเมืองของประชาชนและทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองขึ้นในระดับท้องถิ่น และนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยต่อไป

10. ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดสระแก้ว

สระแก้ว เป็นชื่อที่มาจากชื่อสระน้ำโบราณซึ่งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองสระแก้ว มีอยู่จำนวน 2 สระ ในสมัยกรุงธนบุรีราวปี พ.ศ. 2323 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (เมื่อครั้งทรงเป็นสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก) เป็นแม่ทัพยกทัพไปตีกัมพูชา (เขมร) ได้เวะพักกองทัพที่บริเวณสระน้ำทั้งสองแห่งนี้ กองทัพได้อาศัยน้ำจากสระใช้สอยและได้ขนานนามสระทั้งสองว่า "สระแก้ว-สระขวัญ" และได้นำน้ำจากสระทั้งสองแห่งนี้ใช้ในการประกอบพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา โดยถือว่าเป็นน้ำบริสุทธิ์ สมัยก่อนสระแก้วมีฐานะเป็นตำบลขึ้นอยู่ในการปกครองของอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดกบินทร์บุรี ซึ่งทางราชการได้ตั้งเป็นด่านสำหรับตรวจคนและสินค้าเข้า-ออก มีข้าราชการตำแหน่งนายกองทำหน้าที่เป็นนายด่าน จนถึงปี พ.ศ. 2452 ทางราชการจึงได้ยกฐานะขึ้นเป็นกิ่งอำเภอ ชื่อว่ากิ่งอำเภอสระแก้วโดยใช้ชื่อสระน้ำเป็นชื่อกิ่งอำเภอ ขึ้นกับอำเภอกบินทร์บุรี ในภายหลังจังหวัดกบินทร์บุรีถูกรวมกับจังหวัดปราจีนบุรี (เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2468) ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2501 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นอำเภอชื่อว่า อำเภอสระแก้ว ขึ้นอยู่ในการปกครองของจังหวัดปราจีนบุรี และในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ได้รับการยกฐานะเป็นจังหวัด

ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดสระแก้ว ตั้งอยู่ภาคตะวันออกของประเทศไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร 256 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 7,195.436 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 4,496,962 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 19.71 ของภาคตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ราชอาณาจักรกัมพูชา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอบึงนาราง อำเภอหนองมะโมง จังหวัดพิจิตร และอำเภอสนมชัย เขต จังหวัดฉะเชิงเทรา

ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพทั่วไป พื้นที่จังหวัดสระแก้วโดยรวมเป็นพื้นที่ราบถึงที่ราบสูงและมีภูเขาสูงสลับซับซ้อน มีระดับความสูงจากน้ำทะเล 74 เมตร กล่าวคือ

ด้านเหนือ มีทิวเขาบรรทัดซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำบางปะกง มีลักษณะเป็นป่าเขาที่ขรุขระได้แก่ บริเวณอุทยานแห่งชาติปางสีดาเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร

ด้านใต้ มีลักษณะเป็นที่ราบเชิงเขา มีสภาพเป็นป่าโปร่ง ส่วนใหญ่ถูกบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตร ทำให้เกิดสภาพป่าเสื่อมโทรม ตอนกลางมีลักษณะเป็นที่ราบ ได้แก่ อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวังสมบูรณ์ เป็นเขตติดต่อจังหวัดจันทบุรี

ด้านตะวันออก ลักษณะเป็นที่ราบถึงที่ราบสูง และมีสภาพเป็นป่าโปร่ง ทำไร่ ทำนา

ด้านตะวันตก นับตั้งแต่อำเภอวัฒนานคร มีลักษณะเป็นสันปันน้ำและพื้นที่ลาดไปทางอำเภอเมืองสระแก้วและอำเภออรัญประเทศ เข้าเขตราชอาณาจักรกัมพูชา

การแบ่งเขตการปกครอง

ประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553 รวมทั้งสิ้น 544,100 คน เป็นชาย 273,726 คน หญิง 270,374 คน การปกครองแบ่งออกเป็น 9 อำเภอ 58 ตำบล 731 หมู่บ้าน ประกอบด้วย อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอลองหาด อำเภอตาพระยา อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร อำเภออรัญประเทศ อำเภอเขาฉกรรจ์ อำเภอโคกสูง และอำเภอวังสมบูรณ์



ภาพที่ 2.1 แผนที่จังหวัดสระแก้ว

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นจักรกลสำคัญที่สุด หากประชาชนเข้าใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างถูกต้อง ย่อมส่งผลให้พัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาบทบาทของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น โดยจะนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานส่วนตำบลมาเป็นตัวชี้วัด

