

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา *

บทนำ

การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองแตกต่างกัน จำแนกได้เป็น 3 แบบคือ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรีชาหาหรือ ซึ่งพัฒนา มาจากความโดดเด่นของการเมืองค้ำชูชนชั้นที่เข้มแข็ง (2) วัฒนธรรม การเมืองแบบแข่งขัน-ทำลายล้าง ซึ่งพัฒนามาจากการแย่งชิงและยึดครอง ฐานเสียงและผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองในระดับชาติ และท้องถิ่น และ (3) วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-ผูกขาดอำนาจ ทางการเมือง ซึ่งพัฒนามาจากการรวมศูนย์อำนาจและการจัดระบบ ความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองแนวตั้งในอดีต วัฒนธรรมการเมือง ท้องถิ่นทั้ง 3 แบบนี้พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ใน สัดส่วนที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมการเมืองแบบปรีชาหาหรือมักพบใน อบต. มากกว่าที่อื่นๆ วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-ผูกขาดอำนาจมัก จะพบในเทศบาล สำหรับ อบจ. นั้น ยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์เพียงพอที่จะสรุป ได้

แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับขีด ความสามารถในการริเริ่มนโยบายการพัฒนาใหม่ๆ ของท้องถิ่นค่อนข้าง ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมแบบปรีชาหาหรือมีขีด ความสามารถในการริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายในเชิงนวัตกรรมได้สูงกว่า วัฒนธรรมแบบอื่นๆ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองคืออะไร เป็นอย่างไร และสำคัญอย่างไร

Civic culture is "habit of the heart"

Tocqueville

“วัฒนธรรมทางการเมือง” ในสังคมใดๆ หมายถึงแบบแผนความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ท่าที ซึ่ง หลอมรวมกันเป็น “อุปนิสัยทางการเมือง” ของผู้คนและสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ เช่น คนไทยชอบ ส.ส. ที่ช่วยฝากลูกเข้าโรงเรียน ช่วยประกันตัวผู้ต้องหา มางานแต่งงาน งานศพ งานวันเกิดของคนใน

* คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ครอบครัว มากกว่า ส.ส. ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาได้อย่างยอดเยี่ยม หรือ คนไทยถือว่าการหนีภาษี เป็นเรื่องธรรมดา (ยอมรับได้ ใครเสียภาษีเต็ม 100% ก็นับว่าโง่) หรือ คนไทยเชื่อว่าคนดีไปเล่นการเมือง แล้วจะเสียคน (การเมืองทำให้คนดีกลายเป็นคนเลว) ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น แบบแผนความคิด ความเชื่อ และ พฤติกรรมเหล่านี้อาจปรากฏให้เห็นหรือสังเกตได้จากพฤติกรรมของผู้คน (เช่น ส.ส. ขาดประชุม เพราะ ต้องไปงานศพ งานแต่งงาน) หรือจากภาษา (เช่น “เงินไม่มา กาไม่เป็น”) หรือจากสัญลักษณ์ (เช่น การ ประท้วงหน้าทำเนียบ) ฯลฯ เป็นต้น แต่บางครั้งวัฒนธรรมทางการเมืองก็อาจแฝงอยู่ในความคิด ความรู้สึกเล็กๆ ของผู้คนและสถาบันการเมืองในสังคม ยากที่จะสังเกตได้ แต่ก็สะท้อนออกมาเป็นท่าที ท่วงทำนองทางการเมืองของผู้คนในโอกาสต่างๆ เช่น คนไทยยังไม่เชื่อถือศรัทธาในระบอบการเมืองแบบ ประชาธิปไตยจริงๆ จึงยังคงนิยมชมชอบผู้นำแบบพ่อหรือแบบอัครวินซีมีอาชาว คนดีคนเก่งที่ไม่จำเป็นต้อง มาจากกระบวนการประชาธิปไตยก็ได้ หรือนักการเมืองตั้งพรรคการเมืองเฉพาะกิจเพื่อการเลือกตั้ง หรือ ทหารยึดอำนาจจากรัฐบาลคอร์รัปชัน เพราะเชื่อว่าสถาบันทหารมีหน้าที่พิทักษ์คุณธรรมทางการเมือง ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมโดยอ้อมเป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตทางการเมืองของพลเมือง และเป็นรากฐานของการจัดระเบียบทางการเมือง ซึ่งก่อกำเนิดสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ ดังนั้น ด้วย ตระหนักในความสำคัญ of วัฒนธรรมทางการเมืองดังเช่นที่วาทัน นักสังคมวิทยาการเมืองจึงได้ศึกษาหา ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง และเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการ “ปรับเปลี่ยน” หรือ “พัฒนา” วัฒนธรรมทางการเมืองให้เกื้อกูลหรือเป็นประโยชน์ต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของพลเมืองหรือต่อระบอบ การเมืองแบบใดแบบหนึ่ง ตามความประสงค์ของการพัฒนาการเมืองในยุคนี้

มิติของวัฒนธรรมการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่กว้างและซับซ้อน ยากที่จะกล่าวให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกแง่มุม ได้ เพื่อให้เข้าใจง่าย (แต่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ดีนัก) จึงใคร่ขอเสนอองค์ประกอบหลักๆ (Core components) ของวัฒนธรรม 7 ประการดังนี้¹

1. **ความคิด ความเชื่อ ท่าที และอุปนิสัยของพลเมืองที่มีต่อสถาบันทางการเมือง (Regime Orientation)** เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจ ท่าทีและของพลเมืองที่มีต่อผู้นำทาง การเมือง คณะรัฐมนตรี องค์กฤษฎีกา นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ องค์การตรวจสอบอิสระ ส่วน ราชการต่างๆ รวมทั้งต่อนักการเมือง และข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานของรัฐ ฯลฯ เป็นต้น ใน

¹ ส่วนหนึ่งประมวลจาก Walter A. Rosenbaum, **Political culture**, London: Thomas Nelson, 1975. หน้า 6-7 อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็น มุมมองวัฒนธรรมการเมืองจากความคิด ความเชื่อและท่าทีของสถาบันการเมืองนั้น เป็นวิธีการมองของผู้เขียนเอง ซึ่งประมวลได้จาก การวิจัยและสังเกตการณ์การเมืองท้องถิ่นไทย

ทำนองเดียวกัน ความคิดความเชื่อ ท่าที และพฤติกรรมของสถาบันการเมืองที่มีต่อพลเมือง ก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน เช่น ทศนคติ ท่าทีของผู้นำทางการเมือง นักการเมือง ข้าราชการพนักงานของรัฐ พรรคการเมือง รัฐสภา ฯลฯ ต่อประชาชน พลเมือง เป็นต้น

2. **ความคิด ความเชื่อ ท่าที และอุปนิสัยของพลเมืองที่มีต่อกระบวนการทางการเมือง และผลผลิต/ผลลัพธ์ของระบบการเมือง (Orientation toward governmental inputs and outputs)** เช่น อุปนิสัยของพลเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การไปลงประชามติ การไปร่วมแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การรับข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาล ไปจนถึงความคิด ความเชื่อถือไว้วางใจของพลเมืองต่อนโยบายและบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่างๆ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน สถาบันการเมืองก็มีแบบแผนความคิด ความเชื่อและท่าทีต่อกระบวนการทางการเมือง ผลผลิต และผลลัพธ์ของระบบการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นเดียวกัน เช่น พรรคการเมืองไทยคิดว่าการซื้อเสียงเลือกตั้งเป็นเรื่องจำเป็นต้องมี หรือข้าราชการและส่วนราชการในสังคมปัจจุบันมองพลเมืองเป็น “ลูกค้ำ” (Clientelism) จึงให้ความสำคัญกับการส่งมอบผลผลิตแก่ประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่มีท่าทีปกปิดข้อมูลต่อสาธารณชน หรือข้าราชการไทยยอมรับว่าการวิ่งเต้นซื้อตำแหน่งเป็นเรื่องจำเป็นต้องทำ ฯลฯ เป็นต้น
3. **ความคิด ความเชื่อ ท่าที และอุปนิสัยของพลเมืองที่มีต่อหน่วยทางสังคมการเมือง (Political identification)** เช่น ความรู้สึกผูกพัน ความเชื่อ ท่าที และอุปนิสัยของพลเมืองที่มีต่อชุมชน กลุ่มองค์กรหรือสมาคมของตนเอง หรือต่อเมืองหรือเขตการปกครอง หรือต่อประเทศชาติของตนเอง
4. **ความเชื่อถือไว้วางใจ ท่าที อุปนิสัยของพลเมืองที่มีต่อเพื่อนสมาชิกในสังคม (Political trust)** เช่น ท่าทีต่อการสังสรรค์สมาคมกับคนอื่น ท่าที อุปนิสัยที่มีต่อผู้คนในกลุ่มอื่น คนต่างภูมิภาค ต่างชาติ ฯลฯ เป็นต้น รวมไปถึงความอดทนต่อปัญหาความขัดแย้งและการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง (Political tolerant) การให้ความเคารพนับถือ ทศนคติเกี่ยวกับเพื่อนสมาชิกในสังคม ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ความคิด ทศนคติ ท่าที ความอดทนของสถาบันทางการเมืองต่อความขัดแย้ง ความแตกต่าง และการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองเช่นเดียวกัน
5. **ความคิด ความเชื่อ ท่าทีและอุปนิสัยของพลเมืองและสถาบันการเมืองที่มีต่อกฎหมาย หลักเกณฑ์ กฎกติกาของสังคม (Rules-of-game orientation)** เช่น ท่าทีอุปนิสัยเกี่ยวกับการยอมรับ/ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกติกาสังคม ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ท่าทีของสถาบันการเมืองที่มีต่อการยึดหลักกฎหมายในการบริหารราชการ

แผ่นดิน และความเคร่งครัด ความเท่าเทียมเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ ก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองเช่นกัน

6. **ความคิด ความเชื่อ ท่าทีและขีดความสามารถของพลเมืองเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political competence)** เช่น ท่าทีเกี่ยวกับการมีและใช้สิทธิทางการเมือง การเข้าถึงและใช้สถาบันการเมืองเพื่อรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มและสังคมส่วนรวม รวมถึงการรู้จักประเมินและประยุกต์ใช้ “พลังทางการเมือง” ความสามารถในการแสวงหาโอกาส/กลอุบาย เครื่องมือ สื่อ ภาษา สัญลักษณ์ สถาบันและกระบวนการทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกันทัศนคติ ท่าที และระเบียบปฏิบัติของสถาบันการเมืองต่อการเพิ่มขีดความสามารถและเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองอย่างทั่วถึง เสมอภาคและเพียงพอ ก็เป็นมิติหนึ่งของวัฒนธรรมการเมือง
7. **ความคิด ความเชื่อ และท่าทีของพลเมืองเกี่ยวกับความสามารถในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยใช้กระบวนการทางการเมือง (Political efficacy)** เช่น พลเมืองมีความเชื่อมั่นว่าตนเอง (พลเมือง) สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้ หรือแก้ปัญหาสังคมได้ (โดยใช้กระบวนการทางการเมือง) หรือในทางตรงกันข้าม พลเมืองไม่เชื่อหรือไม่คิดว่าตนสามารถทำอะไรได้ (จึงไม่สนใจการเมือง) ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ท่าทีของสถาบันทางการเมือง และหน่วยงานภาครัฐในการอบรมสั่งสอนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การเมืองด้วยการให้ประชาชนพลเมืองได้มีโอกาสทดลองเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เรียนรู้ขอบเขตและทักษะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ใช้พลังการเมืองในการขับเคลื่อนประเด็นทางการเมือง ฯลฯ เป็นต้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง

แบบแผนวัฒนธรรมทางการเมือง

Almond and Verba (1963) ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบการเมืองในหลายประเทศ และได้จำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองไว้ 3 ประเภทคือ Parochial Political culture (2) Subjective political culture และ (3) Participant/Civic political culture นักสังคมวิทยาการเมืองในยุคหลังได้เสนอแนวทางการจำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองที่แตกต่างออกไป ส่วนหนึ่งเป็นการขยายความแนวคิดจากหนังสือ Civic Culture ของ Almond and Verba ข้างต้น เช่น การจำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองโดยพิจารณาจากความหลากหลายและความเป็นเอกภาพของวัฒนธรรมการเมือง (Fragmented/Integrated political culture) เป็นต้น (Pye 1966)

วิธีการจำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองของ Almond and Verba (1963)

Parochial political culture: ในระบบสังคมการเมืองแบบนี้บทบาททางการเมืองของประชาชน ผู้นำทางการเมือง นักการเมือง และสถาบันทางการเมืองไม่ชัดเจน ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากหน้าที่ทางสังคมเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้ชัดเจน พลเมืองไม่อาจคาดหวังที่จะได้ประโยชน์อันใดจากการเมือง

Subjective political culture: ในระบบสังคมการเมืองแบบนี้ประชาชนเป็นผู้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาล เป็นลูกค้าหรือผู้บริโภคนโยบายสาธารณะของรัฐบาล (Clientelism) คาดหวังให้รัฐบาลทำหน้าที่คุ้มครองดูแลสังคมและพลเมืองให้ปลอดภัย อยู่ดีมีสุข จัดบริการฯ ให้ประชาชนได้ “บริโภค” อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความรู้ความชำนาญแบบมืออาชีพ แต่ในขณะเดียวกัน ประชาชนมีท่าทีเมินเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่สนใจการรวมกลุ่มเพื่อผลักดันหรือใช้พลังทางการเมืองในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม มีแนวคิดเป็นทำนองว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง การบริหารกิจการสาธารณะเป็นเรื่องของข้าราชการและพนักงานของรัฐ ไม่ใช่เรื่องของประชาชน

Participant/ civic political culture: ในระบบสังคมการเมืองแบบนี้ประชาชนเป็น “พลเมือง” ของระบบการเมืองที่สมบูรณ์ เป็นศูนย์กลาง เป็น “ผู้เล่น” เป็นตัวแสดงหลักในทางการเมือง มีความสนใจการเมือง เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองด้วยความเชื่อว่าตนเองสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ด้วยกระบวนการทางการเมืองและพัฒนาทักษะและขีดความสามารถทางการเมืองของตนเองอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน สถาบันการเมืองก็เปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองเข้าไปมีบทบาททางการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ไม่ผูกขาดหน้าที่ทางการเมืองไว้ที่ตัวสถาบันการเมือง ยอมรับความหลากหลายทางความคิดและผลประโยชน์ของผู้คนกลุ่ม องค์การภาคประชาสังคม ไม่ปิดกั้น และไม่ถือว่าความขัดแย้ง ความแตกต่างทางความคิดและผลประโยชน์ของประชาชนพลเมืองกลุ่มต่างๆ เป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคของระบบการเมือง

ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมการเมือง

วัฒนธรรมการเมืองในสังคมใดๆ เกิดจากการสังสมประสบการณ์ทางการเมืองของผู้คนในสังคมนั้นๆ ดังนั้นปัจจัยด้านประวัติศาสตร์การเมืองในช่วงที่ผ่านมา รวมทั้งโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และปรากฏการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน จึงมีผลอย่างสำคัญต่อแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนในสังคมนั้นๆ (Putnum 1993)

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบย่อย (Subset) ของวัฒนธรรมในระบบสังคมหนึ่งๆ อันเป็นแบบแผน บรรทัดฐานการดำรงชีวิตร่วมกันของคนในสังคมนั้นๆ ดังนั้นบรรดาปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อทางสังคม ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ของคนในสังคม ภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และแบบแผนการตั้งถิ่นฐานของคน รวมถึงสถานะเศรษฐกิจ การทำมาหากิน การแลกเปลี่ยนซื้อขายระหว่างคนภายในสังคมและภายนอกสังคม การศึกษาและการกล่อมเกลาทางสังคมและการเมือง และชนชั้นทางเศรษฐกิจสังคม ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น ก็ย่อมมีความเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน (Almond and Verba (1980), Lipset (1963) ฯลฯ) นักวิชาการด้านสังคมวิทยาการเมืองและการเมืองเปรียบเทียบได้ศึกษาและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมทางสังคมกับวัฒนธรรมการเมืองไว้หลายประเด็น อย่างไรก็ตาม Putnum (1993) ได้เสนอข้อโต้แย้งต่อข้อสังเกตดังกล่าว จากผลการศึกษากรณีประเทศอิตาลี ซึ่งน่าจะสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมกับวัฒนธรรมการเมืองไม่ได้มีแบบแผนตายตัวที่ชัดเจนเหมือนกันในทุกกาลเทศะแต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งของ Putnum (1993) ต่อทฤษฎีวัฒนธรรมทางการเมืองในมิติต่างๆ

1. ความสมานฉันท์กับวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย
ข้อเสนอทฤษฎีจำนวนมาก เช่น รุสโซ ซิเซโร อัลมอนต์ เบิร์ก ฯลฯ เป็นต้น ที่กล่าวเป็นทำนองว่าสังคมที่มีความเป็นเอกภาพ พลเมืองภูมิหลังทางสังคม ภาษา วัฒนธรรมร่วมกัน มีวิถีชีวิตคล้ายกันหรือเกือบลูกกัน และกัน ผลสมกลมกลืนกัน รู้จักคุ้นเคยกัน ฯลฯ เป็นปัจจัยเกื้อกูลให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะขาดเสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในสังคมที่ขาดเอกภาพ พลเมืองมีความแปลกแยก มีการย้ายถิ่นหรือมีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของประชากร แตกต่างและขัดแย้งกัน แต่ผลการวิจัยของ Putnum ไม่พบว่าสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่นประเทศอิตาลีแต่อย่างใด

นอกจากผลการวิจัยของ Putnum แล้ว ยังมีผลงานวิจัยของนักวิชาการ

อื่นๆ ที่ยืนยันข้อค้นนี้ อาทิ Benjamin Barber ที่ได้แย้งว่าระบอบประชาธิปไตยจะเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพมากกว่าในสังคมที่พลเมืองมีความหลากหลาย และแต่ละกลุ่มมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและกันอย่างเข้มข้น

2. **ระดับการศึกษาของพลเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย** นักทฤษฎีจำนวนหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่าระดับการศึกษาของพลเมืองเป็นปัจจัยส่งเสริม (มีผลทางบวกต่อ) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ดูมีน้ำหนักมากจนทำให้ผู้คนส่วนใหญ่พากันเชื่อว่าเป็นความจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์ แต่ผลการศึกษาวิจัยของ Putnam (1993) ก็ไม่พบว่าเป็นจริงเช่นนั้นเสมอไป ท้องถิ่นที่พลเมืองมีการศึกษาสูงจำนวนมากกลับมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เกื้อกูลต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น สนใจแต่เรื่องส่วนตัว ธุรกิจ ไม่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม/สมาคมฯ และเมินเฉยต่อการเมือง หรือมีวัฒนธรรมแบบยอมรับอำนาจ มีความสัมพันธ์ทางการเมืองแนวดิ่งมากกว่าการปฏิสัมพันธ์แนวราบ ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น ในทางตรงกันข้ามในท้องถิ่นที่พลเมืองส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ (หรือไม่สูงเท่ากับท้องถิ่นอื่นๆ ที่เจริญแล้ว) จำนวนมาก กลับมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน และเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างแข็งขันและเท่าเทียมกัน ทำให้ระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีชีวิตชีวา มากกว่าชุมชนอื่นๆ
3. **ระดับการเป็นชุมชนเมืองและขนาดของประชากร** มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่าชุมชนในเขตเมือง (Urbanization) หรือวิถีชีวิตของชุมชนเมือง (urban community) เป็นปัจจัยเกื้อกูลให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ มันคงยังยืนมากกว่าในชุมชนชนบทหรือที่ที่มีความเป็นชุมชนเมืองน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ผลงานวิจัยของ Putnam (1993) ก็ปฏิเสธข้อสรุปนี้เช่นกัน เพราะในความเป็นจริงพบว่าชุมชนเมืองที่ไม่เกื้อกูลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ยังยืนก็มีจำนวนไม่น้อย ในขณะที่ชุมชนชนบทจำนวนไม่น้อยที่มีวัฒนธรรมเกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย ยังผลให้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยยังยืนมีเสถียรภาพได้เช่นเดียวกัน

2. “ห่วงโซ่” (DNA) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย

พัฒนาการวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นเริ่มขึ้นพร้อมกับการมีชุมชนเมืองหลายร้อยปีมาแล้ว (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2511) ประชาชนพลเมืองและสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่นได้เรียนรู้และถูกหล่อ

หลอมค่านิยม ท่าที และพฤติกรรมทางการเมืองจากการเปลี่ยนผ่านสภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงหลายร้อยปีที่ผ่านมา ซึ่งน่าจะสรุปเป็นแบบแผน “ห่วงโซ่” วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

ห่วงโซ่ที่ 1: องค์กรชุมชน: วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม (Traditional civic culture)

ก่อนที่จะมีกฎหมายบ้านเมืองจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการนั้น ชุมชนต่างๆ มีองค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นธุระดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชน จึงนับเป็นวัฒนธรรมการเมืองตนเองแบบดั้งเดิม (Traditional civic culture) ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งนี้ยกเว้นชุมชนในเขตเมืองหลวงและตัวเมืองในภูมิภาคที่มีการจัดระบบการปกครองเป็นทางการชัดเจน วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกๆ นี้มีองค์กรชุมชนจำนวนมากเป็นพลังขับเคลื่อน โดยเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน เช่น กลุ่มทำนาทำไร่ กลุ่มเหมืองฝาย กรรมการวัด/มัสยิด กลุ่มประมงพื้นบ้าน กรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ในชุมชนหนึ่งๆ อาจมีองค์กรชุมชนจำนวนหลายองค์กร แต่ละองค์กรมีหน้าที่ดูแลกิจการสาธารณะเฉพาะด้านของตนเอง องค์กรเหล่านี้ไม่มีสถานะทางกฎหมาย การดำเนินกิจการสาธารณะของกลุ่มจึงต้องอาศัยกระบวนการทางสังคม ความไว้วางใจ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและระดมทรัพยากรจากสมาชิกกลุ่มด้วยการบริจาค สมทบทุน การ “ทำบุญ” และการเป็นอาสาสมัครร่วมทำกิจกรรม ฯลฯ เป็นต้น

ห่วงโซ่ที่ 2: กำหนดผู้ใหญ่บ้าน: จุดเริ่มต้นวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-แนวตั้ง

กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ (ตามกฎหมายบ้านเมือง) ประเภทแรกที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในชุมชนเมื่อประมาณ 100 ปีที่แล้ว มีผลทำให้วัฒนธรรมสมาคม-แนวราบดั้งเดิม (traditional civic culture) ค่อยๆ คลี่คลาย เปลี่ยนรูปไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแนวตั้งและรวมศูนย์อำนาจ (Integrated political culture) ในเวลาต่อมา กำหนดผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างส่วนราชการกับชุมชนระดับล่างสุด ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังปี 2490 เป็นต้นมา ส่วนราชการต่างๆ ได้เพิ่มบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะในชุมชนมากขึ้นโดยลำดับ ซึ่งทำให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนราชการเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองในชุมชนชัดเจนมากขึ้น และทำให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมือง “แนวตั้ง” ขึ้นในชุมชน

ห่วงโซ่ที่ 3: การล่มสลายและเปลี่ยนรูปขององค์กรชุมชน: จากองค์กรอิสระเป็นองค์กรลูกข่ายของส่วนราชการ

ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา มีผลต่อการเสื่อมสลายของวัฒนธรรมองค์กรชุมชนแบบดั้งเดิม การผลิตในระบบโรงงานสมัยใหม่ทำลายวัฒนธรรมการจัดการรวมหมู่ของชุมชนเกษตรดั้งเดิม การเลือกตั้งและการแข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในกิจกรรมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีผลให้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในชุมชนอ่อนตัวลง และทำลายความไว้วางใจระหว่างประชาชนในชุมชนลงไประดับหนึ่ง การย้ายถิ่นของประชากรวัยหนุ่มสาวจากชุมชนชนบทไปศึกษาและหางานทำนอกชุมชน รวมทั้งระบบการศึกษาในโรงเรียนที่ไม่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชุมชนก็มีส่วนทำให้ห่วงโซ่แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ ระหว่างเครือญาติ ระหว่างกลุ่มอาชีพ ฯลฯ ขาดตอนลง ทำให้องค์กรชุมชนจำนวนมากค่อยๆ สลายตัวไปตามกาลเวลา

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชน อาทิ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ ฯลฯ เป็นต้น ได้ใช้ความพยายามเข้าไปประคับประคองกลุ่มองค์กรชุมชนที่เหลืออยู่ไว้ได้จำนวนหนึ่ง พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นใหม่ตามเงื่อนไขของสังคมเศรษฐกิจยุคใหม่อย่างต่อเนื่อง อาทิ การส่งเสริมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรี/เยาวชน กลุ่มอาชีพ สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประเภทอื่นๆ และกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนโยบายส่งเสริมสินค้าและผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน (OTOP) และนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กิจกรรมของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในยุครัฐบาลปัจจุบัน ก็มีส่วนช่วยให้องค์กรชุมชนเริ่มกลับมามีชีวิตอีกครั้งหนึ่ง

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานะขององค์กรชุมชนในยุคนี้เปลี่ยนไปเป็นองค์กร “ลูกข่าย” หรือ “ลูกค้า” ของส่วนราชการที่เข้าไปจัดตั้ง และมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการในเชิงพึ่งพามากขึ้น องค์กรชุมชนลดการพึ่งตนเองลง เพราะสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากร (ได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณและทรัพยากรจากส่วนราชการต่างๆ) แหล่งข้อมูล และมีโอกาสได้เรียนรู้กว้างขวางมากขึ้น รัฐบาลและส่วนราชการก็สามารถส่งมอบบริการสาธารณะและขับเคลื่อนนโยบายผ่านองค์กรชุมชนไปสู่ครัวเรือนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ยิ่งทำให้วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแนวตั้งและรวมศูนย์เข้าสู่ระบบราชการส่วนกลางเข้มข้นยิ่งขึ้นโดยลำดับ

ห่วงโซ่ที่ 4: ท้องถิ่นในฐานะเป็น “ฐานเสียง” ของการเมืองระดับชาติ

การต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งระดับชาติก็มีผลต่อวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นมาเช่นเดียวกัน การแย่งชิงฐานคะแนนเสียงระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองระดับชาติเข้าไปจัดระบบฐานเสียงของตนเองในท้องถิ่น โดยการดึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน แกนนำองค์กรชุมชน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้าไปเป็น

ฐานเสียงทางการเมืองของตนเอง มีระบบผลประโยชน์และเครือข่ายความสัมพันธ์แนวดิ่งที่มีนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง คู่ขนานไปกับเครือข่ายความสัมพันธ์แนวดิ่งที่มีส่วนราชการเป็นศูนย์กลาง ดำรงอยู่ในขณะเดียวกัน หากเครือข่ายทั้งสองประเภทนี้สามารถประสานรวมเข้าเป็นเครือข่ายเดียวกันได้ ก็จะมีพลังการรวมศูนย์เข้มข้นยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่าได้เกิดขึ้นจริงในบางพื้นที่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง

ห่วงโซ่ที่ 5: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จุดเริ่มต้นของการเมืองระบบตัวแทน

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายบ้านเมืองยุคใหม่นั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆ ในชุมชนเพียงหน่วยงานเดียว อีกทั้งมีอำนาจระดมทรัพยากรจากประชาชนในท้องถิ่นโดยวิธีการบังคับ (เก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ เป็นต้น) และมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับประชาชนเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายได้อีกด้วย

ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กฎหมายบ้านเมืองได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้ง และมีวาระทางการเมืองที่แน่นอนและมีระบบการเลือกตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นทางการ

ในด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างองค์การบริหารตามยุคสมัยใหม่ มีระบบพนักงาน/ข้าราชการท้องถิ่นตามระบบมาตรฐานข้าราชการ/พนักงานของรัฐที่เป็นสากล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้เกิดระบบการเมืองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยตัวแทนที่เป็นทางการขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ และเมื่อรัฐบาลถ่ายโอนรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา พร้อมกับ การถ่ายโอนภารกิจใหม่ๆ จากรัฐบาลลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ก็ได้ส่งผลให้การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคลื่อนเข้าสู่การเป็น “ศูนย์กลาง” ของระบบการเมืองท้องถิ่นในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น

3. แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

การวิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” พบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยได้จำแนกลักษณะวัฒนธรรมการเมืองใน

ท้องถิ่นออกเป็น 3 แบบคือ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (Deliberative/Civic political culture) (2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile competition) และ (3) วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) สำหรับคำนิยามและคุณสมบัติโดยสังเขปของวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแต่ละแบบนั้น จะได้อธิบายโดยลำดับดังต่อไปนี้

วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (Deliberative/Civic political culture)

พลเมืองในท้องถิ่น

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบ “ปรึกษาหารือ” ในที่นี้มีจุดเด่นของวัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม (Traditional civic culture) ที่กล่าวข้างต้น วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นประเภทแรกนี้ประกอบขึ้นด้วยพลเมืองที่รู้จักคุ้นเคยกัน เป็นญาติมิตร รักใคร่นับถือกัน ผูกพันระหว่างกันและกัน และเชื่อถือไว้วางใจกันและกันค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่เป็นชาวเมืองหรือชาวชุมชนมาแต่กำเนิด มีจิตใจรักและผูกพันกับเมืองหรือชุมชนของตนเองอย่างชัดเจน มีจิตสำนึกสาธารณะ ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม/สมาคม ชมรม องค์กรชุมชน ในการจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะของชุมชน จึงมีองค์กรชุมชนทำหน้าที่จัดกิจกรรมสาธารณะประโยชน์จำนวนหลายกลุ่มหลายองค์กร แต่ละกลุ่ม/องค์กรมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน เช่นกลุ่มส่งเสริมอาชีพ กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มสวัสดิการ กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ กลุ่มส่งเสริม/อนุรักษ์วัฒนธรรม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้มีกิจกรรมต่อเนื่อง มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมากอย่างสม่ำเสมอ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง

พลเมืองในท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่ากิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และมีความใกล้ชิดและเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่ากลุ่ม/องค์กรชุมชนของตนเองอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็น “หน่วยราชการภายนอก” ไม่ใช่องค์กรของชุมชน ช่องทางการเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนพลเมืองมี 2 ช่องทางหลักคือ

ช่องทางที่ 1: พลเมืองถูกดึงเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นโดยผ่านการประชุม เวทีประชาคม ซึ่งจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับฟังความคิดเห็นในโอกาสต่างๆ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้มักจะเป็นแบบ Passive เป็นการรับรู้รับทราบข้อมูลและคำอธิบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าจะไปเรียกร้อง ต้อรองหรือคัดค้าน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่องทางที่ 2: การมีส่วนร่วมโดยผ่านกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก กลุ่มองค์กรชุมชนเหล่านี้เข้าไปมีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ (ต่อรอง เรียกร้อง/คัดค้าน) ในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจรวมถึงการเฝ้าตามดูการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน จึงกล่าวได้ว่าพลเมืองในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น และแสดงพลังทางการเมืองของตนเองโดยผ่านองค์กรชุมชนเหล่านี้ มากกว่าการมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกชนโดยตรง

ภาวะผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากกลุ่ม/องค์กรชุมชน และประชาชนทั่วไป และสนับสนุน (เป็นฐานเสียง) ให้มาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคนในท้องถิ่น ไม่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองภายนอก และไม่ใช่นักของทางการเมือง (ผู้ว่าฯ นายอำเภอหนุนหลัง) อย่างชัดเจน

ผู้บริหารท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้เป็น “นักประสานงาน” มากกว่าเป็นผู้นำที่เข้มแข็งเด็ดขาด ส่วนใหญ่มีแบบแผนการบริหารแบบเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/องค์กรชุมชน รับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีชุมชน และการปรึกษาหารือระหว่างกลุ่ม/องค์กรชุมชน และบางครั้งก็เชิญหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มาร่วมปรึกษาหารือ และตัดสินใจร่วมกัน ใช้หลักการตัดสินใจแบบ “เห็นพ้องต้องกัน” ให้ข้อมูล และรับฟังความเห็นของกันและกัน (ด้วยความอดทน) มากกว่าการใช้เกณฑ์เสียงข้างมาก

นโยบายและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากความคิดและความต้องการของกลุ่ม/องค์กรชุมชน จะมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่มาจากวิสัยทัศน์หรือความคิดความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นโดยลำพัง เป็นที่น่าสังเกตว่าการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้มักจะมุ่งแก้ปัญหาที่ประชาชนเผชิญหน้าอยู่ในอดีตและปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยพบเห็นแผนงานที่เน้นการป้องกันปัญหาหรือการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึงในอนาคตในระบอบวัฒนธรรมแบบนี้ได้บ่อยนัก

การเลือกตั้ง การแข่งขันและความขัดแย้งทางการเมือง

การเลือกตั้งในท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบปรึกษาหารือนี้อาจมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจากหลายกลุ่ม และมีการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นระหว่างกลุ่มต่างๆ ขึ้นได้เสมอ แต่ในที่สุดผู้ที่ได้รับเลือกจะเป็นผู้ที่กลุ่มองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับมากที่สุด เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแล้ว การแข่งขันทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงการเลือกตั้งก็ค่อยๆ คลี่คลายและหมดไป

สภาท้องถิ่นและการตรวจสอบทางการเมือง

สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นแกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน สภาท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้ส่วนใหญ่จะมีบทบาทชัดเจนเฉพาะด้านนิติบัญญัติเท่านั้น นอกจากนั้นก็จะเห็นสมาชิกสภาท้องถิ่นไปร่วมกับฝ่ายบริหารในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเวทีปรึกษาหารือกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และให้ข้อคิดเห็นแก่ฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างๆ สำหรับการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น ดูเหมือนจะให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อย ไม่ค่อยได้เห็นบทบาทการเป็นฝ่ายค้านหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเข้มแข็งจริงจังมากนัก และไม่ค่อยพบการแบ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหารในวัฒนธรรมการเมืองแบบนี้บ่อยครั้งนัก

วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile political culture)

วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงและต่อเนื่อง การเมืองแบบนี้อาจจะพบเห็นได้ในชุมชนเขตเมืองหรือกิ่งชนบทที่เมืองที่มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นฝักเป็นฝ่ายหลายกลุ่มหลายพวก (Fragmented/Plural society) ที่เข้ากันไม่ได้ และไม่มีพวกใดกลุ่มใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นอย่างเด็ดขาด

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบนี้พัฒนามาจากห่วงโซ่วัฒนธรรมการเมืองหลายแบบประกอบกันคือ (1) วัฒนธรรมการเมืองซึ่งประกอบด้วยองค์กรชุมชนที่ได้แปรสภาพจากองค์กรแนวราบแบบดั้งเดิมไปเป็นองค์กรแนวตั้งภายใต้ “เครือข่าย” ของส่วนราชการ และมีผู้นำกลุ่มเป็นศูนย์กลางอำนาจการนำกลุ่ม ในท้องถิ่นหนึ่งๆ จะประกอบขึ้นด้วยองค์กรชุมชนหลายองค์กรที่ยังสามารถรักษาอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์กรชุมชนเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนด้าน “การจัดตั้ง” (การบริหารจัดการ) และ/หรือทรัพยากรจากส่วนราชการที่เป็น “แม่ข่าย” ของตนเอง องค์กรเหล่านี้มักจะมีท่าทีไม่ไว้วางใจและไม่ร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ในชุมชน ท่าทีดังกล่าวนี้มักจะแสดงออกโดยตัวผู้นำองค์กรชุมชนนั่นเอง และ (2) วัฒนธรรมการเมืองแนวตั้งที่ประกอบขึ้นจากขั้วการเมืองขั้วอำนาจในท้องถิ่นหลายขั้ว เช่น ขั้วอำนาจกำนันผู้ใหญ่บ้าน ขั้วอำนาจผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ขั้วอำนาจนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ และขั้วนักการเมืองท้องถิ่น ขั้วอำนาจทางการเมืองแนวตั้งเหล่านี้อาจรวมตัวกันในบางครั้ง เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองของตนเอง แต่ก็ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆ อย่างเด็ดขาดถาวรได้

พลเมืองในท้องถิ่น

ประชาชนพลเมืองในฐานะปัจเจกชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีแนวโน้มเบื่อหน่ายการเมือง ไม่เชื่อถือศรัทธาในการเมืองท้องถิ่น มองภาพพจน์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร และนักการเมืองท้องถิ่น

ในทางลบ ในทำนอง “พวกนักการเมืองแย่งอำนาจและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ไม่ใช่เพื่อประชาชน พลเมืองหรือเพื่อชุมชน” ทั้งนี้เนื่องจากมีประสบการณ์การเมืองท้องถิ่นที่ไม่ดี แข่งกันเพื่อเอาชนะกันโดยใช้วิธีนอกกรอบประชาธิปไตย ขาดจริยธรรม

ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้าร่วมกลุ่มชั่วคราวความขัดแย้งทางการเมือง จึงมักจะมีผู้ที่เข้าไปอยู่ในกลุ่มการต่อสู้จริงๆ จำนวนไม่มากนัก แต่การต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นแบบไร้ขอบเขตและนอกกฎหมายอาจมีผลทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างคนในชุมชนในระดับกว้างขึ้นได้ และอาจเกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างคนในชุมชน (Political distrust) ด้วยกันเองมากขึ้น ผู้คนในชุมชนมีแนวโน้มที่จะขาดความอดทน (Intolerant) ต่อเกมการเมือง มองความแตกต่างและความขัดแย้งทางการเมืองเป็น “ปัญหา” มีความคิดความเชื่อว่าการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองจะต้องมีผู้ชนะเด็ดขาดเพียงกลุ่มเดียว ไม่เน้นการประนีประนอมและการแบ่งปันประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่ม

ภาวะผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น

ด้วยสภาวะการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงดังกล่าวนี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะจัดระบบการเมืองการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจและปิดกั้นอยู่ในวงแคบ เพื่อรักษาความได้เปรียบในทางการเมืองไว้ให้ได้มากที่สุด ผู้บริหารจะเลือกใช้วิธีการตัดสินใจโดยอิงหรือผ่านกระบวนการทำประชาคม หรือเปิดโอกาสให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนในวงกว้างเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในกรณีที่เราเห็นว่าตนเองจะมีความได้เปรียบทางการเมืองเท่านั้น แต่กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จัดจากขั้นนี้ก็มักจะจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้สนับสนุนของตนเอง หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ เท่านั้น ผู้คนทั่วไปซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่อาจไม่สนใจ ไม่ไว้วางใจ และไม่เข้าร่วมกระบวนการ

การเลือกตั้ง การแข่งขันและความขัดแย้งทางการเมือง

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นจุดศูนย์กลางของการแข่งขันทางการเมือง ในวัฒนธรรมการเมืองแบบนี้มีกลุ่มที่ลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งจำนวนหลายกลุ่ม และมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อกันอย่างชัดเจน ใช้กลยุทธ์การต่อสู้แบบทำลายล้าง เพื่อเอาชนะคู่ต่อสู้ให้ได้ ไม่ประนีประนอม อาจใช้วิธีนอกกฎหมาย และใช้ความรุนแรงประจวบกัน ในบางกรณีมีการดึงนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติเข้าร่วมเป็นพลังสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นด้วย ในกรณีเช่นนี้จะยิ่งทำให้การต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นเพิ่มความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น

พลเมืองส่วนใหญ่เบื่อหน่ายการเลือกตั้ง (ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) เพราะมีผลทำลายล้างชุมชนสูง ไม่เชื่อถือในกระบวนการเลือกตั้ง เพราะเป็นการเลือกตั้งที่สกปรก ชื้อเสียง ใช้อำนาจอิทธิพล

เข้มข้ม ฯลฯ ที่ชัดเจนและรุนแรง ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งก็ขาดความชอบธรรมในทางการเมือง เพราะพลเมืองไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง แม้จะไม่แสดงออกเพราะเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมือง

สภาท้องถิ่นและการตรวจสอบทางการเมือง

กระแสการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นรุนแรงไม่เฉพาะในช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น แม้การเลือกตั้งจะสิ้นสุดลงไปแล้ว การแข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองก็ยังไม่สิ้นสุดลง แต่จะไปต่อสู้กันในสภาท้องถิ่นต่อไปอย่างต่อเนื่อง มีการแบ่งกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหาร แต่ละฝ่ายต่างมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันชัดเจน ฝ่ายค้านในสภาจะคัดค้านและขัดขวางการทำงานของฝ่ายบริหารทุกเรื่อง เพียงเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมทางการเมือง โดยอาจไม่มีเหตุผลอื่นๆ นอกเหนือไปจากเหตุผลทางการเมือง และไม่ยอมประนีประนอม ทำให้ฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพและขับเคลื่อนนโยบายได้ยาก ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นบางส่วนอาจถูกดึงเข้าไปร่วมขบวนการทำลายล้างนี้ได้เช่นเดียวกัน

วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture)

วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้เกิดขึ้นจากห่วงโซ่วัฒนธรรมรวมศูนย์อำนาจที่พัฒนาขึ้นในท้องถิ่นประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา การผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ อาทิ เกิดจากการก่อตัวของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบในขั้นต้น (เช่น กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอิทธิพลที่อิงอำนาจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรืออาศัยอำนาจบารมีนักการเมืองระดับชาติ) หรือเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองเพราะมีผลงานเป็นที่ยอมรับ หรือมีนโยบายการดำเนินงานที่ประชาชนในท้องถิ่นนิยมชมชอบ เข้าถึงความต้องการของประชาชน ฯลฯ ทำให้กลุ่มการเมืองนั้นๆ ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกหลายครั้งติดต่อกัน แม้จะเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมือง แต่กลุ่มการเมืองนั้นๆ อาจยังได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอย่างต่อเนื่อง หรืออาจเกิดจากหลายๆ ปัจจัยร่วมกันก็ได้ เช่น เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น อิงอำนาจการเมืองระดับชาติ อีกทั้งมีผลงานเป็นที่ชื่นชมของประชาชน ก็จะมีอำนาจผูกขาดในตลาดการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและไร้คู่แข่งเป็นเวลานาน หลายสมัยติดต่อกันก็ได้ ฯลฯ ดังนั้น การเมืองในระบบวัฒนธรรมแบบนี้จะมีกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดอำนาจการเมืองท้องถิ่นโดดเด่นเพียงกลุ่มเดียว ปราศจากคู่แข่งที่สามารถท้าทายอำนาจได้จริงๆ

พลเมืองในท้องถิ่น

พลเมืองในระบบวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดอำนาจมีความโน้มเอียงไปในทาง “ยอมรับอำนาจ” การปกครองดูแลบ้านเมืองของผู้นำท้องถิ่น ปล่อยให้ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ และทำตัวเป็น “ผู้รับบริการที่ดี” หรือ “ผู้บริโภคดีดี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ทุกคนมีหน้าที่และทำหน้าที่ของตนเอง ปล่อยให้การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ประชาชนมีหน้าที่เสียภาษีและรับบริการ”

พลเมืองส่วนใหญ่มีความหวังว่าหน่วยงานภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต้องทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้ดี ถ้าไม่ดีก็ต้องปรับปรุง แม้ในความเป็นจริงอาจจะไม่พอใจในบริการของท้องถิ่นไปหมดทุกเรื่อง แต่คิดว่าเป็นหน้าที่ของส่วนราชการและนักการเมืองที่จะต้องมาตรวจสอบสอบถามจากประชาชน และนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป “ประชาชนพลเมืองไม่จำเป็นต้องไปให้ข้อมูลหรือประท้วงโวยวาย ฯลฯ เพราะโวยวายไปก็เสียเวลาเปล่า คิดว่าการแสดงความเห็น/ให้ข้อมูลของคนเพียงคนเดียวหรือไม่ก็คนจะไม่ช่วยให้อะไรดีขึ้น การแสดงความเห็น/ให้ข้อมูลแก่ส่วนราชการเป็นเรื่องไร้ประโยชน์

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง

วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจเน้นระบบการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำ (Elite group) จำนวนน้อย และไม่นิยมใช้วิธีการทำประชาคม ประชาพิจารณ์ หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง กระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การเลือกตั้ง การจัดเวทีชุมชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ถ้ามี) อาจไม่ได้มีสาระสำคัญมากไปกว่าการสร้างภาพธรรมให้กับการเข้าสู่อำนาจและการตัดสินใจของกลุ่มผูกขาดอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ในขณะเดียวกัน กลุ่มการเมืองที่มีอำนาจผูกขาดทางการเมืองในท้องถิ่นก็ใช้กระบวนการทางเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ เช่น กิจกรรมทางศาสนา การค้าขาย การลงทุน อิทธิพลอำนาจมืด ฯลฯ เป็นต้น เป็นวิถีแห่งการเข้าสู่อำนาจและรักษาอำนาจ และจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองไปสู่ผู้เกี่ยวข้อง

ด้วยสภาวะผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งและเป็นการเมืองแบบรวมศูนย์และผูกขาดอำนาจต่อเนื่องชัดเจนชัดเจน ทำให้ประชาชนพลเมืองมีความรู้สึกขาดความเชื่อมั่นในความสามารถทางการเมืองของตนเอง รู้สึกเป็นเพียง “คนตัวเล็กๆ” ไม่มีความสำคัญในทางการเมือง ไม่มีอิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจของนักการเมืองได้ และไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองของท้องถิ่นได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความสามารถทางการเมืองต่ำ (Low in political competency) นั่นเอง

ความรู้สึกขาดความเชื่อมั่นทางการเมือง และไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองได้นี้มีส่วนทำให้ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นไม่ค่อยสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มองค์กรชุมชน หรือเข้าร่วมกิจกรรมเวทีชุมชนที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีทัศนคติที่เน้นความเป็นปัจเจกชนชัดเจนมากขึ้น

ความเชื่อถือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคและรวมศูนย์อำนาจนี้ประชาชนพลเมืองมีความ
โน้มเอียงที่จะให้ความเชื่อถือในองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการจัดบริการสาธารณะให้แก่
พลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเชื่อมั่นในผลผลิตและผลลัพธ์
(Outputs/outcomes) ของระบบการเมืองในระดับสูงหรือค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นสิ่งที่พลเมืองในระบบ
วัฒนธรรมแบบนี้คาดหวังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเรื่องอื่นๆ ซึ่งน่าจะกล่าวได้ว่ามีแบบ
แผนทางการเมืองแบบ Subjective political culture นั้นเอง (Almond and Verba 1963) แต่ใน
ขณะเดียวกันก็อาจมิได้เชื่อถือศรัทธาในระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย
ที่เป็นทางการแต่อย่างใด จึงไม่ค่อยสนใจกิจกรรมการผลักดันประเด็นนโยบายฯ การตรวจสอบผู้มี
อำนาจทางการเมือง ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ภาวะผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น

ผู้นำ เป็นศูนย์กลางอำนาจและการตัดสินใจ เน้นการสรรหาผู้นำแบบ CEO มีวิสัยทัศน์ มี
ความสามารถด้านการวางแผน การริเริ่มนวัตกรรมที่เน้นการเดินไปสู่ความเจริญ ทันสมัย เจริญก้าวหน้า
มากกว่าการแก้ปัญหาในอดีตและปัจจุบัน มีทักษะด้านการบริหารที่สามารถนำเสนอ สามารถจูงใจ
ประสานงานกับหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ให้เห็นคล้อยตามและให้ความร่วมมือ เพื่อขับเคลื่อน
แผนงานไปสู่เป้าหมายของผู้บริหาร ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความโน้มเอียงที่จะเป็นผู้มีความรู้
ความสามารถ มีประสบการณ์ด้านการบริหารสูง อีกทั้งมีบุคลิกเป็นผู้นำสูงเป็นส่วนใหญ่

ในระบบวัฒนธรรมแบบนี้มักจะจัดระบบอำนาจทางการเมืองการบริหารเป็นแนวดิ่งและเป็น
แบบ “เจ้านาย-ลูกน้อง” มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้เป็นเจ้านาย/ลูกพี่กับผู้น้อย
ตามลำดับชั้น ในระบบการเมืองแบบนี้ประชาชนพลเมืองทั่วไปถูกจัดให้เป็น “ผู้น้อย” ระดับล่างสุด
ประชาชนจะเรียนรู้จากการเมืองว่าหากต้องการได้รับการคุ้มครองและได้รับการจัดสรรผลประโยชน์จาก
การเมืองท้องถิ่น ต้องการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมือง (เข้าถึงตัวผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง) ฯลฯ
ก็ต้องเข้าไปอยู่ในกลุ่มบริวารของผู้มีอำนาจเท่านั้น จึงมีแนวโน้มที่จะเดินเข้าแถวไปเป็นพวกเดียวกับ
กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ผูกขาดอำนาจ ไม่มีการแก่งแย่งอำนาจกัน ดังนั้นหากสังเกตจากสายตาของคน
ภายนอกก็จะเห็นว่าการเมืองแบบนี้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยดี ไม่วุ่นวาย

การเลือกตั้ง การแข่งขันทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมือง

การเมืองแบบที่สามนี้มีจุดเด่นในเรื่องการรวมศูนย์และการผูกขาดอำนาจทางการเมืองแบบ
เด็ดขาดต่อเนื่อง ไม่มีคู่แข่งทางการเมืองที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะท้าทายอำนาจของกลุ่มที่กุมอำนาจทาง
การเมืองได้ การเลือกตั้งอาจไม่จำเป็นต้องซื้อเสียง ผลการเลือกตั้งก็มักจะเป็นที่ยอมรับของประชาชน

ส่วนใหญ่ เว้นแต่ในบางกรณีที่เป็นกรณีการผูกขาดโดยผู้มีอิทธิพลแบบดั้งเดิม ก็อาจมีการใช้อำนาจข่มขู่ให้กลัวประกอบกับการซื้อเสียงก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนทราบดีว่าผลการเลือกตั้งไม่ได้แสดงถึงการยอมรับของประชาชน แต่ก็ยอมจำนนด้วยความเชื่อที่ว่าประชาชนไม่สามารถท้าทายอำนาจเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นที่ผูกขาดอำนาจได้

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเลือกตั้งในท้องถิ่นกรณีนี้ไม่ค่อยมีความขัดแย้งรุนแรง เพราะไม่มีการต่อสู้ทางการเมืองที่แหลมคมใดๆ เพราะกลุ่มผูกขาดอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นได้จัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองให้คนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างลงตัวไว้แล้ว ดังนั้น หากพิจารณาผิวเผินก็จะเห็นว่าท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบนี้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ลงตัว และมีเสถียรภาพสูง มองไม่เห็นข้อขัดแย้งและความไม่สมดุลต่างๆ ที่ซ่อนอยู่ภายใต้องค์กรที่มีลำดับชั้นอำนาจซับซ้อนนี้

สภาท้องถิ่นและการตรวจสอบทางการเมือง

ในระบบวัฒนธรรมแบบนี้พลเมืองไม่สามารถคาดหวังได้ว่าสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างจริงจังแต่อย่างใด เพราะสภาท้องถิ่นไม่มีฝ่ายค้าน มีแต่ฝ่ายสนับสนุน หรืออาจมีคนที่ไม่ใช่พวกเดียวกับฝ่ายบริหารเพียง 1-2 คนซึ่งไม่สามารถตรวจสอบอะไรได้มากนัก ไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้สะดวก คล่องตัว และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากสภาท้องถิ่นในทำนองถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันและกัน

ตารางที่ 1:สรุปมิติวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท

มิติของวัฒนธรรมทางการเมือง	Deliberative political culture	Fragmented and volatile political culture	Monopolistic and centralized political culture
ความเชื่อถือไว้วางใจของพลเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อผู้บริหาร นักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น	สูง “เป็นญาติพี่น้อง เป็นเพื่อนบ้าน เป็นสมาชิกกลุ่มฯ เดียวกัน”	ต่ำมาก “พวกนักการเมืองแย่งอำนาจและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ไม่ใช่เพื่อประชาชนพลเมืองหรือเพื่อชุมชน”	ปานกลาง แต่โน้มเอียงไปทาง “ยอมรับอำนาจ” เกรงกลัวอิทธิพลมืดสูง
ความเชื่อถือ มีศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยท้องถิ่น กระบวนการทางการเมือง (เช่นการเลือกตั้ง การจัดเวทีประชาคม การรับฟังความคิดเห็นประชาชน) การให้ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อถือในคุณภาพของบริการสาธารณะ และเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และสามารถแก้ปัญหาสาธารณะ และสามารถพัฒนาท้องถิ่นไปสู่ความสุขความไพบูรณ์	สูง	ต่ำมาก “การเลือกตั้งสกปรก ทำลายล้าง ขาดความชอบธรรม”	ปานกลาง-ต่ำ พลเมืองเป็น “ผู้บริโภคร” การเลือกตั้งและเวทีประชาคมเป็นเพียงกระบวนการสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายการเมือง แต่คาดหวังที่จะให้ อบต. ส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามอำนาจหน้าที่
ความรู้สึกผูกพันของพลเมืองในท้องถิ่นต่อชุมชน ความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรชุมชน หรือของชุมชน ความภาคภูมิใจในวัฒนธรรม ชื่อเสียง ฯลฯ ของชุมชน	สูง	ต่ำ “มีแต่พวกเรา-พวกเขา ไม่มีชุมชน/ไม่มีสังคมส่วนรวม”	ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผลสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำทางการเมือง
ความใกล้ชิด เชื่อถือไว้วางใจระหว่างคนในชุมชน (political trust) การเคารพในเกียรติ ศักดิ์ศรี และความเท่าเทียมกันของเพื่อนมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชน และเป็นมิตรไมตรีต่อผู้มาเยือน หรือย้าย	สูง ผ่านระบบเครือข่าย ผ่านกลุ่ม/องค์กรชุมชน	ต่ำมาก มองความขัดแย้ง / แตกต่างเป็น “ปัญหา”	ต่ำ เป็นผู้รับบริการ (Clientelism) แต่ไม่สนใจเข้าร่วมเวทีประชาคม และไม่ให้

มิติของวัฒนธรรมทางการเมือง	Deliberative political culture	Fragmented and volatile political culture	Monopolistic and centralized political culture
<p>เข้ามาใหม่ การมีจิตสำนึกสาธารณะ ยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อส่วนรวม ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม/สมาคม ชมรม องค์การชุมชน เพื่อนำปัญหาประโยชน์สาธารณะ การยอมรับ ความหลากหลายทางความคิด ความต้องการ ผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคม มีความอดทน (Tolerant) ต่อความคิดความเห็นที่แตกต่าง ต่อความขัดแย้งและการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง</p>		<p>ไม่อดทน เผชิญหน้าเพื่อเอาชนะ</p>	<p>ความสำคัญ กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เพราะคิดว่าไม่มีประโยชน์/ไม่ได้ผล มีความอดทนสูง (High political tolerant)</p>
<p>การเคารพกฎหมาย หลักเกณฑ์ กฎกติกาทางสังคมของพลเมืองในท้องถิ่น การไม่ยอมรับการหลีกเลี่ยงกฎกติกาของสังคม การใช้อภิสิทธิ์หรือยกเว้นกฎกติกา และการเล็งกฎหมายโดยการแก้-ตีความกฎหมายเพื่อให้เรื่องผิดเป็นถูกกฎหมายแบบศรีธนญชัย</p>	<p>ปานกลาง</p>	<p>ต่ำ “อำนาจคือความชอบธรรม”</p>	<p>ต่ำ อำนาจและอภิสิทธิ์คือความถูกต้อง</p>
<p>ศักยภาพทางการเมืองของพลเมืองในท้องถิ่น การเข้าถึงทรัพยากร และกระบวนการทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมือง พลังทางการเมือง สื่อ ภาษา สัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มและสังคมส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>สูง</p>	<p>ปานกลาง แต่ไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองมีโอกาสเข้าถึงก่อน</p>	<p>ต่ำ ทรัพยากรทางการเมืองอยู่ในมือของนักการเมือง พลเมืองเข้าไม่ถึง เป็นผู้บริโภค/ผู้รับบริการที่ดีก็พอแล้ว</p>
<p>ความเชื่อมั่นในตนเองของพลเมืองในท้องถิ่น เชื่อมั่นว่าตนเองสามารถนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ชุมชนได้ สามารถแก้ปัญหาของส่วนรวมได้ สามารถขับเคลื่อนสังคมได้ โดยใช้กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่น</p>	<p>ปานกลาง</p>	<p>ต่ำ “อนาคตเป็นเรื่องไม่แน่นอน เป็นเกมการเมือง ไม่มีใครกำหนดอะไรได้”</p>	<p>ต่ำ การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ประชาชนพลเมือง เป็นเพียงคนตัวเล็กๆ (เมื่อเปรียบเทียบกับนักการเมือง) ไม่มีพลังไม่มีเครื่องมือทางการเมืองใดๆ จะไปทำอะไรได้</p>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองแตกต่างกันอย่างไร?

ผลการวิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” (จรัส สุวรรณมาลาและคณะ 2547) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 59 มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่โน้มเอียงไปในลักษณะการเมืองแบบปรึกษาหารือ ในขณะที่เดียวกันก็พบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงร้อยละ 23 และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผูกขาดอำนาจโดยคนกลุ่มเดียวประมาณร้อยละ 8 (โปรดพิจารณาข้อมูลตารางที่ 2 ประกอบ)

เป็นที่น่าสังเกตว่าวัฒนธรรมการเมืองของ อบต.มีลักษณะแบบสมมาตรในสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 62.2) รองลงมาคือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และ อบจ. ตามลำดับ (ร้อยละ 53.7, 48.4, 36.0 และ 25.0 ตามลำดับ) ในขณะที่พบวัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงในกลุ่มของเทศบาลตำบลและเทศบาลนครในสัดส่วนที่สูง และพบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผูกขาดอำนาจในกลุ่มเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 2: แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น				รวม
		ปรึกษาหารือ/ แบบสมมาตร	แข่งขันรุนแรง	รวมศูนย์ ผูกขาด	ไม่สามารถ จำแนกได้	
องค์กรบริหาร	จำนวน	1	1	1	1	4
ส่วนจังหวัด	% within row	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%
เทศบาลนคร	จำนวน	9	6	8	2	25
	% within row	36.0%	24.0%	32.0%	8.0%	100.0%
เทศบาลเมือง	จำนวน	15	3	10	3	31
	% within row	48.4%	9.7%	32.3%	9.7%	100.0%
เทศบาลตำบล	จำนวน	29	16	2	7	54
	% within row	53.7%	29.6%	3.7%	13.0%	100.0%
องค์กรบริหาร	จำนวน	240	91	20	35	386
ส่วนตำบล	% within row	62.2%	23.6%	5.2%	9.1%	100.0%
รวมทั้งหมด	จำนวน	294	117	41	48	500
	% within row	58.8%	23.4%	8.2%	9.6%	100.0%

ภาวะผู้นำกับวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันทั้งในระดับการศึกษา ประสบการณ์และอาชีพ โดยผู้บริหารเทศบาล และ อบจ. มีระดับการศึกษาและประสบการณ์สูงกว่าผู้บริหารของ อบต. อย่างชัดเจน ในกรณีของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ อบจ. นั้นผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งเป็นนักธุรกิจ (เทศบาลนครร้อยละ 72 เทศบาลเมืองร้อยละ 67.7 และ อบจ. ร้อยละ 50) และจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูง (ประมาณร้อยละ 75) และมีประสบการณ์จากการฝึกอบรม ศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 85.2) ในกรณีของเทศบาลตำบลพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นนักธุรกิจประมาณร้อยละ 44.4 นอกจากนั้นเป็นอาชีพอื่นๆ อาทิ อดีตข้าราชการร้อยละ 18.5 เกษตรกรร้อยละ 16.7 เป็นต้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 3 ประกอบ)

ในกรณีของ อบต. นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นมีอาชีพหลากหลายมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว โดยเป็นนักธุรกิจประมาณร้อยละ 29.5 เกษตรกรร้อยละ 25.6 อดีตข้าราชการร้อยละ 10.1 เป็นอดีตพนักงานในองค์กรของรัฐร้อยละ 8.8 เป็นต้น ร้อยละ 42 จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และส่วนอื่นๆ ที่เหลือไม่จบปริญญาตรี (โปรดพิจารณาตารางที่ 3 และตารางที่ 4 ประกอบ)

ภาวะผู้นำท้องถิ่นมีความหลากหลายพอสมควร เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้นำแบบรวมศูนย์ หรือเป็นผู้นำแบบ Chief Executive Officer (CEO) ซึ่งมีบทบาทโดดเด่นเหนือตัวแสดงอื่นๆ สามารถสังเกตได้จากกระบวนการริเริ่มนวัตกรรมฯ ใหม่ๆ ของท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมักจะมีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มและริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ อบต. ที่มีภาวะผู้นำแบบปรึกษาหารือ เปิดกว้าง สังเกตได้ว่าการริเริ่มนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นใหม่ (นวัตกรรมท้องถิ่น) มาจากประชาชนและองค์กรชุมชนในสัดส่วนที่สูงกว่ากรณีของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ดังแสดงในตารางที่ 5 และ 6

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าภูมิหลังด้านการศึกษาและอาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นอาจมีความสัมพันธ์กับภาวะผู้นำและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ผู้บริหารเทศบาลซึ่งมีการศึกษาสูงและส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจมีแนวโน้มที่จะมีภาวะผู้นำแบบ CEO ในขณะที่ท้องถิ่นกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์ (มองประชาชนพลเมืองว่าเป็น “ลูกค้า” หรือ “ผู้รับบริการ” จากท้องถิ่น) ในขณะที่ผู้บริหาร อบต. นั้นมีระดับการศึกษาต่ำกว่า และมีพื้นเพอาชีพหลากหลายมากกว่า ทั้งเกษตรกร อดีตข้าราชการ ฯลฯ เป็น และมีภาวะผู้นำแบบรวมหมู่-ปรึกษาหารือ ในขณะเดียวกัน อบต. ส่วนใหญ่ก็มีวัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ เน้นความสัมพันธ์แนวราบมากกว่า (โปรดพิจารณาตารางที่ 3, 4 และ 6 ประกอบ)

ตารางที่ 3: ระดับการศึกษาของผู้นำท้องถิ่นจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการศึกษา		ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม
		อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	
ต่ำกว่า	จำนวน	0	0	0	7	48	55
มัธยมศึกษา	% within row	.0%	.0%	.0%	12.7%	87.3%	100.0%
ตอนต้น	% within column	.0%	.0%	.0%	13.0%	12.4%	11.0%
มัธยมศึกษา	จำนวน	0	0	0	4	52	56
ตอนต้น	% within row	.0%	.0%	.0%	7.1%	92.9%	100.0%
	% within column	.0%	.0%	.0%	7.4%	13.5%	11.2%
มัธยมศึกษา	จำนวน	0	0	0	8	107	115
ตอนปลาย ปวช. หรือเทียบเท่า	% within row	.0%	.0%	.0%	7.0%	93.0%	100.0%
	% within column	.0%	.0%	.0%	14.8%	27.7%	23.0%
อนุปริญญา	จำนวน	0	3	0	4	49	56
ปวส. หรือเทียบเท่า	% within row	.0%	5.4%	.0%	7.1%	87.5%	100.0%
	% within column	.0%	12.0%	.0%	7.4%	12.7%	11.2%
ปริญญาตรี	จำนวน	1	13	18	16	68	116
	% within row	.9%	11.2%	15.5%	13.8%	58.6%	100.0%
	% within column	25.0%	52.0%	58.1%	29.6%	17.6%	23.2%
สูงกว่าปริญญาตรี	จำนวน	2	7	9	7	23	48
	% within row	4.2%	14.6%	18.8%	14.6%	47.9%	100.0%
	% within column	50.0%	28.0%	29.0%	13.0%	6.0%	9.6%
ไม่มีข้อมูล	จำนวน	1	2	4	8	39	54
	% within row	1.9%	3.7%	7.4%	14.8%	72.2%	100.0%

	% within column	25.0%	8.0%	12.9%	14.8%	10.1%	10.8%
รวม	จำนวน	4	25	31	54	386	500
	% within row	.8%	5.0%	6.2%	10.8%	77.2%	100.0%
	% within column	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ตารางที่ 4:
อาชีพ ภูมิภาคของผู้นำท้องถิ่นจำแนกตามประเภท
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาชีพ		ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม
		อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	
อดีตรัฐมนตรี ข้าราชการ	จำนวน	0	2	3	10	39	54
	% within row	.0%	3.7%	5.6%	18.5%	72.2%	100.0%
	% within column	.0%	8.0%	9.7%	18.5%	10.1%	10.8%
นักธุรกิจ	จำนวน	2	18	21	24	114	179
	% within row	1.1%	10.1%	11.7%	13.4%	63.7%	100.0%
	% within column	50.0%	72.0%	67.7%	44.4%	29.5%	35.8%
อดีตพนักงาน ในองค์กรของรัฐ	จำนวน	0	1	0	0	34	35
	% within row	.0%	2.9%	.0%	.0%	97.1%	100.0%
	% within column	.0%	4.0%	.0%	.0%	8.8%	7.0%
อดีตพนักงาน ในองค์กรเอกชน	จำนวน	0	0	0	1	6	7
	% within row	.0%	.0%	.0%	14.3%	85.7%	100.0%
	% within column	.0%	.0%	.0%	1.9%	1.6%	1.4%
เกษตรกร	จำนวน	0	0	1	9	99	109
	% within row	.0%	.0%	.9%	8.3%	90.8%	100.0%

อาชีพ		ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม
		อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	
	% within column	.0%	.0%	3.2%	16.7%	25.6%	21.8%
ประกอบอาชีพส่วนตัว	จำนวน	0	0	1	0	16	17
	% within row	.0%	.0%	5.9%	.0%	94.1%	100.0%
	% within column	.0%	.0%	3.2%	.0%	4.1%	3.4%
อื่นๆ	จำนวน	1	3	1	3	44	52
	% within row	1.9%	5.8%	1.9%	5.8%	84.6%	100.0%
	% within column	25.0%	12.0%	3.2%	5.6%	11.4%	10.4%
ไม่มีข้อมูล	จำนวน	1	1	4	7	34	47
	% within row	2.1%	2.1%	8.5%	14.9%	72.3%	100.0%
	% within column	25.0%	4.0%	12.9%	13.0%	8.8%	9.4%
รวม	จำนวน	4	25	31	54	386	500
	% within row	.8%	5.0%	6.2%	10.8%	77.2%	100.0%
	% within column	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ตารางที่ 5
ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น
และสาเหตุของการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น

สาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม	ลักษณะการเมืองท้องถิ่น				รวม
	ปรึกษาหารือ	แข่งขันรุนแรง	ผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ	ไม่สามารถจำแนกได้	
ผู้บริหารท้องถิ่น	278	105	37	44	464
ข้าราชการประจำของท้องถิ่น	225	99	30	41	395
ประชาชน/กลุ่มองค์กรชุมชน	189	81	19	39	318

องค์กรภายนอกชุมชน	118	39	8	13	186
อื่นๆ	16	5	3	1	25

หมายเหตุ: นวัตกรรมหนึ่งๆ สามารถมีสาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมได้หลายสาเหตุ

ตารางที่ 6

ความสัมพันธ์ของแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น, ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาเหตุของการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น

สาเหตุที่ กระตุ้น ให้เกิด นวัตกรรม	อบจ.				เทศบาลนคร				เทศบาลเมือง				เทศบาลตำบล				อบต.			
	ปรีก ษา หรือ	แข่ง ขัน ร วม	ผูก ขา ด-รวม ศูนย์	จำ แ น ก ไม่ ได้	ปรี ก ษา หรือ	แข่ง ขัน ร วม	ผูก ขา ด-รวม ศูนย์	จำ แ น ก ไม่ ได้												
ผู้บริหาร ท้องถิ่น	1	1	1	1	9	5	7	1	15	2	10	3	28	15	2	5	225	82	17	34
ข้าราชการ ประจำ ของ ท้องถิ่น	1	1	2	0	10	7	7	1	12	2	7	3	19	10	1	7	193	79	13	30
ประชาชน น/กลุ่ม องค์กร	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3	1	16	7	0	1	171	74	14	27

ชุมชน																				
องค์กร ภายนอก ชุมชน	1	0	0	0	4	0	2	0	7	1	2	1	9	6	1	0	97	32	2	11
อื่นๆ	0	0	0	0	1	0	2	0	2	0	0	0	1	1	0	1	12	4	1	0

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างไร

การริเริ่มนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง ผลการวิจัยเรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลาและคณะ 2547) พบว่าท้องถิ่นที่มีแบบแผนวัฒนธรรมแตกต่างกันมีขีดความสามารถในการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นที่มีแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองแบบ ปรีกษาหรือหรือแบบ สมาคม (Deliberative/Civic political culture) มีขีดความสามารถในการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นได้มากที่สุด ทั้งในเชิงปริมาณและความหลากหลาย โดยส่วนใหญ่จะผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม หรือการปฏิสัมพันธ์กันอย่างเข้มข้น (Intensive fusions among participants) ระหว่างองค์กรชุมชน หน่วยราชการในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวแสดงหนึ่งในระบบการเมืองท้องถิ่นก็มีบทบาทริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้มาจากกระบวนการดังกล่าวนี้มักจะจำกัดอยู่ในกลุ่มการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่มองเห็นและรับรู้ได้ชัดเจนเป็นส่วนใหญ่

ในทำนองเดียวกัน ท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบต่อสู้แข่งขันรุนแรงก็สามารถริเริ่มนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน แต่มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย (มีความถี่ต่ำ และไม่หลากหลาย) เนื่องจากการเมืองในท้องถิ่นขาดเสถียรภาพ ความคิดริเริ่มนวัตกรรมมักจะมาจากผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นเป็นหลัก (อาจจะผ่านกระบวนการเวทีชุมชน แบบเป็นพิธีการ) ลักษณะนวัตกรรมท้องถิ่นมักจะเป็นการสนองตอบความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มและมักจะเป็นความต้องการระยะสั้นและชัดเจน นโยบายและมาตรการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะไม่ยั่งยืน อาจสิ้นสุดลงพร้อมกับวาระทางการเมืองของผู้บริหารกลุ่มนั้นๆ

ท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์และผูกขาดอำนาจก็สามารถริเริ่มนวัตกรรมการพัฒนาได้เช่นเดียวกัน อาจมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากกว่าวัฒนธรรมการเมืองแบบต่อสู้แข่งขันฯ เสถียรภาพทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมแบบนี้เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถริเริ่มนโยบายการพัฒนาใหม่ๆ ได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม การริเริ่มนวัตกรรมในระบบวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์และผูกขาดนี้มักจะมาจากตัวผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ถ้าหากผู้นำและผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ และมีความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจังสูง ก็จะสามารถริเริ่มแนวความคิดการพัฒนาใหม่ๆ ได้กว้างขวาง หากผู้นำและผู้บริหารด้อยความรู้ความสามารถและขาดความมุ่งมั่นแล้ว ก็จะมีโอกาสริเริ่มนวัตกรรมได้น้อย ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมการเมืองแบบแรก (วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคม) ก็พบว่าวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-ผูกขาดมีขีดความสามารถในการริเริ่มนวัตกรรมฯ ต่ำกว่า (ความถี่น้อยกว่า) และไม่หลากหลายเท่ากับที่พบในวัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมฯ

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-ผูกขาด อำนาจนี้มักจะพบเห็นการริเริ่มนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นแบบเป็นองค์รวม เป็นเรื่องใหญ่ๆ มีผลกระทบต่อชุมชนในระดับกว้าง และเป็นเรื่องที่เน้นผลประโยชน์ของชุมชน/เมืองในระยะยาว และมีความยั่งยืนได้มากกว่าวัฒนธรรมการเมืองแบบอื่นๆ ที่ผ่านมา อีกทั้งน่าสังเกตว่านโยบายที่ริเริ่มขึ้นนี้มักจะได้รับอิทธิพลจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ตารางที่ 7: ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นกับนวัตกรรมท้องถิ่น

แบบแผนวัฒนธรรม	ที่มาของนวัตกรรมท้องถิ่น	แบบแผนนวัตกรรมท้องถิ่น
วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (Deliberative/Civic political culture)	ใช้กระบวนการปรึกษาหารือ-ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Social fusion)	มีโอกาสเกิดการริเริ่มนวัตกรรมขึ้นได้สูง (ความถี่สูง จำนวนมาก) และมีความหลากหลาย ไม่มีขอบเขตจำกัด เน้นการสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนที่กำลังเผชิญหน้า เช่น 1. ริเริ่มบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่ม/ ประชาชนในท้องถิ่น 2. แก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร เพิ่มขีดจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชนในการดำเนินกิจกรรม 3. ปรับปรุงบริการสาธารณะ/กระจาย/ขยายความครอบคลุมบริการสาธารณะสู่ประชาชนในวงกว้าง ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น
วัฒนธรรมการเมืองแบบต่อสู้แข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile political culture)	ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นริเริ่มเพื่อรักษา/ขยายฐานอำนาจการเมืองของตนเอง	1. มีโอกาสเกิดการริเริ่มนวัตกรรมขึ้นได้ต่ำ (จำนวนน้อย) และไม่ค่อยหลากหลาย และมีขอบเขตจำกัด 2. เน้นการสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนที่กำลังเผชิญหน้า ทำนองเดียวกับกรณีแรกข้างต้น
วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture)	ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นริเริ่มเพื่อสนองตอบวิสัยทัศน์และนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของผู้บริหาร	1. มีโอกาสเกิดการริเริ่มนวัตกรรมขึ้นได้ต่ำ (จำนวนน้อย) ไม่ค่อยหลากหลายขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ 2. เน้นการพัฒนาชุมชนในองค์รวม และมองอนาคตมากกว่าปัจจุบัน

4. สรุป

หากจะสรุปความหมายคำว่า “วัฒนธรรมการเมือง” ให้สั้นๆ เข้าใจง่ายๆ ก็สรุปได้ว่า วัฒนธรรมการเมืองในสังคมใดๆ ก็คืออุปนิสัยทางการเมืองของพลเมืองและสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ อุปนิสัยทางการเมืองในที่นี้รวมความถึงความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ท่าที และพฤติกรรมทางการเมืองของพลเมืองและสถาบันการเมือง วัฒนธรรมการเมืองที่ว่านี้ส่วนใหญ่มาจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ทางการเมืองของผู้คนในสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

พลเมืองและสถาบันการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยเราก็ได้สั่งสมแบบแผนหรือ “ห้วงโซ่” วัฒนธรรมการเมืองหรือ “อุปนิสัยทางการเมือง” จากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองการปกครองในยุคสมัยต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไว้อย่างน้อย 5 ลักษณะคือ การดำรงอยู่ของสมาคมท้องถิ่นดั้งเดิม การรวมศูนย์อำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การล่มสลายและแปรรูปขององค์กรชุมชน การเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ การเมืองท้องถิ่นในระบบตัวแทนและระบบราชการยุคปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเด่นของห้วงโซ่วัฒนธรรมการเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสำคัญ ในบทความนี้ได้จำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นไทยยุคใหม่ออกเป็น 3 แบบโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์จากผลการวิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” คือ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรีกษาหารหรือ ซึ่งพัฒนามาจากความโดดเด่นของห้วงโซ่องค์กรชุมชนดั้งเดิม (2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันแบบทำลายล้าง ซึ่งพัฒนามาจากระบบแย่งชิงและยึดครองฐานเสียงทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น (3) วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ-ผูกขาดทางการเมือง ซึ่งพัฒนามาจากวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์อำนาจและการจัดระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแต่ละประเภทมีแบบแผนวัฒนธรรมแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน จากการสำรวจแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น (ริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นใหม่ๆ จนประสบผลสำเร็จ) จำนวนกว่า 500 กรณีมีแบบแผนวัฒนธรรมแตกต่างกัน โดย อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาส่วนใหญ่ (มีกรณีนวัตกรรมฯ) มีแบบแผนวัฒนธรรมแบบปรีกษาหารหรือ เทศบาลที่

เป็นกรณีศึกษา ส่วนใหญ่มีแบบแผนวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์และผู้ขาดอำนาจ ในขณะที่ อบจ. นั้นยังไม่สามารถสรุปแนวโน้มได้ เพราะมีกรณีศึกษาจำกัด (4 แห่งเท่านั้น)

แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับขีดความสามารถในการริเริ่มนโยบายการพัฒนาใหม่ๆ ของท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน ผลการวิจัยเรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2546-47 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมแบบบริหารหรือมีขีดความสามารถในการริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายในเชิงนวัตกรรมได้มากกว่า หลากหลายกว่า และยั่งยืนมากกว่าวัฒนธรรมแบบอื่น สำหรับวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ-ผูกขาดอำนาจทางการเมืองนั้น พบว่าประสบความสำเร็จในการริเริ่มและผลักดันนโยบายใหม่ๆ ได้พอสมควร แต่ด้อยกว่าแบบบริหารหรือ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมแบบแข่งขันแบบรุนแรงและทำลายนั้น พบว่ามีขีดความสามารถในการริเริ่มนวัตกรรมฯ ในระดับต่ำ มีโอกาสเกิดนวัตกรรมขึ้นได้บ้าง แต่ไม่บ่อยครั้ง และอาจไม่ยั่งยืน

ผู้เขียนตระหนักดีว่าข้อเสนอ ข้อเสนอแนะ และข้อสรุปทางวิชาการที่ได้เสนอไว้ในบทความนี้ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยเรา ซึ่งยังห่างไกลจากความสมบูรณ์อยู่มาก จึงใคร่ขอเชิญชวนนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักสังคมวิทยาการเมืองรุ่นใหม่ได้ช่วยกันศึกษาวิจัยในเชิงลึก เพื่อค้นหาข้อสรุปทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองในประเทศไทยที่น่าเชื่อถือได้มากขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

1. Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. **The Civic Culture**. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1965.
2. Aronoff, Myron J. "Political Culture," in **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**, Neil J. Smelser and Paul B. Baltes, eds., (Oxford: Elsevier, 2002), 11640.
3. Barzilai, Gad. **Communities and Law: Politics and Cultures of Legal Identities**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
4. Diamond, Larry (ed.). **Political Culture and Democracy in Developing Countries**. Boulder London: Lynne Rienner Publishers, 1993.
5. Kertzer, David I. **Ritual, Politics, and Power**. New Haven, CT: Yale University Press, 1988.
6. Kertzer, David I. **Politics and Symbols**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.
7. Kubik, Jan. **The Power of Symbols Against the Symbols of Power**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1994.
8. Laitin, David D. **Hegemony and Culture**. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1986.
9. Meyer, Thomas and Nicole Breyer. **The Future of Social Democracy**. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.
10. Putnam, Robert D. **Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy**, New Jersey: Princeton University Press, 1993.
11. Rosenbaum, Walter A. **Political Culture**. London: Thomas Nelson, 1975.
12. Wilson, Richard W. "The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches," in **World Politics** 52 (January 2000), 246-73.
13. Pye, Lucian. **Aspects of Political Development**. Boston: Little Brown, 1966.
14. Pye, Lucian and Sidney Verba (eds.), **Political Culture and Political Development**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1965.
15. Lipset, Seymour M. **The First New Nation**. New York : Basic Books, 1963.
16. จรัส สุวรรณมาลาและคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมการวิจัย (สกว.), 2547.

17. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. **พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิทยากร, 2511.
18. ทินพันธุ์ นาคะตะ. **วิถีชีวิตไทย วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่**. กรุงเทพฯ: หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์, 2546.