



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ทฤษฎีการปกครองประเทศ

การทำให้รัฐดำรงอยู่ได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดองค์กรแห่งอำนาจขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปกครองรัฐ องค์กรดังกล่าวก็คือรัฐบาล ซึ่งหมายถึงคณะบุคคลที่ได้ รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไม่เพียงแต่ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายการปกครองประเทศอีกด้วย ส่วน ประกอบของรัฐบาลจะมีมากน้อยอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ¹ การใช้อำนาจปกครองและบริหาร ประเทศโดยทั่วไปแล้วมีหลักสำคัญ 3 ประการ²

1. หลักการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งลักษณะและวิธี การรวมอำนาจทางการปกครองนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองแบบหนึ่ง คือ ระบบการบริหารราชการส่วนกลาง การปกครองของประเทศต่างๆในโลก จะต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง เพียงแต่จะรวมอำนาจไว้ให้รัฐบาลกลาง มากหรือน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องมี

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 4.

² R. Reinow, Introduction to Government (New York: Knopf, 1952), P. 191-210, อ้างถึงใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่น, ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 13.

หน่วยงานกลาง หรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่จะอำนาจการปกครอง ประเทศ หลักการรวมอำนาจปกครองนั้นหมายถึงการที่กำหนดให้รัฐบาลกลางของประเทศมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยการปกครองรองลงไปปฏิบัติภารกิจสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการที่จะตราระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้หน่วยการปกครองรองๆ ลงไป นำไปใช้เป็นหลักการในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย³

การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ⁴

1. กิจกรรมการขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางเป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศ กิจกรรมการมีไว้เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศ ดังนั้น จึงกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการบังคับบัญชาทหารทั้งหมด ส่วนหน่วยปกครองอื่นๆ ที่รองๆ ลงไปไม่ใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจจัดการกิจกรรมการทหารแต่อย่างใด⁵

2. รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้แก่รัฐบาลกลาง

อำนาจวินิจฉัยสั่งการ คืออำนาจที่รัฐบาลกลางจะสั่งให้หน่วยการปกครองรองๆ ปฏิบัติการอย่างใด หรือในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติราชการ หน่วยราชการรองๆ ลงมาก็จะต้องเสนอให้หน่วยราชการของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้พิจารณาตัดสินปัญหานั้น และสั่งการมาให้หน่วยราชการต่างๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ได้แก่ อธิบดี ปลัด-

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 2-3.

⁴ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 122-124.

⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 2-3.

กระทรวง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง นายกรัฐมนตรีและที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นต้น^๖

3. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา

คือมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐ ว่าเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ มีหน้าที่อย่างไร มีอำนาจปฏิบัติการอย่างไร จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งคำสั่งบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา หรือจะต้องมีหน้าที่บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาตามระเบียบวินัยของราชการอย่างไร สายการบังคับบัญชานั้นเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับต่ำต้องขึ้นอยู่กับผู้ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามลำดับชั้น^๗

อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา อาจจะพิจารณาแบ่งออกเป็นลักษณะต่างๆ ดังนี้คือ^๘

อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง

อำนาจที่จะควบคุมกิจการต่างๆ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิด

อำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำดี

ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะทักท้วงผู้บังคับบัญชาได้ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัตินั้นผิดกฎหมาย หรือขัดต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการ^๙

2. หลักการแบ่งอำนาจ (decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ของประเทศที่

^๖ เรื่องเดียวกัน.

^๗ เรื่องเดียวกัน.

^๘ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 123.

^๙ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 3.

ได้กำหนดขึ้นเป็นเขตการปกครองโดยมีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินแก้ไข ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้¹⁰

ลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะสำคัญๆ คือ¹¹

1. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางและเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง อันเดียวกัน

2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มโครงการต่างๆ อาจทำโดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น

3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง คือเป็นการบริหารตามนโยบาย หรือคำสั่งของรัฐบาลกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และการริเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจจะทำได้เป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (discretionary power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น และส่วนกลางสามารถเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เหล่านี้ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล

¹⁰Brain C Smith, Field Administration (London: Routledge and Regan Paul, 1967), p. 22-23, อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 3.

¹¹ประทานคงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 3-4.

โดยสรุปแล้วลักษณะของหลักการแบ่งอำนาจ ก็คือระบบการปกครองส่วนภูมิภาค คือหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ที่รัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางต่อประชาชนนั่นเอง

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ¹²

การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะ เมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย¹³

หลักการกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ¹⁴

3.1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์การของรัฐบาลกลาง ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น¹⁵

¹² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 4.

¹⁴ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 5.

3.2. องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy)

เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมึลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น¹⁶

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านี้ เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

เลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้¹⁷

การกระจายอำนาจโดยทั่วไปนิยมปฏิบัติกันอยู่ 2 วิธี คือ ¹⁸

ก. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ¹⁹

นโยบายของรัฐบาล

การกระจายอำนาจถือเป็นหลักการปกครองประเทศหลักการหนึ่งซึ่งรัฐบาลในฐานะองค์กรแห่งอำนาจที่ปกครองรัฐ จึงต้องกำหนดหรือวางนโยบายการปกครองของประเทศ อันเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะนโยบายของรัฐ คือ "กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ" ซึ่งเขาได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กิจกรรมเช่นว่านั้นครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. ขอบข่ายของบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ ทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁸ ประชुर กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 130-134.

¹⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 5.

- ข. กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ ทหาร ผู้ควบคุมโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น
- ค. การเฉลิมฉลองในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่นในกรณีประเทศไทย ก็มีวันสงกรานต์ วันวิสาขบูชา
- ง. การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา²⁰

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell) ได้ให้คำนิยามว่า²¹ "ได้แก่ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้ากระทำการ ยินยอมอนุญาต หรือที่จะห้ามมิให้กระทำการ" ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ เหล่านี้ อาจแสดงออกได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำพิพากษารวมตลอดถึงการแสดงออกในรูปเชิงนัย (implicit) ก็ได้ ซึ่งไม่ว่านโยบายหนึ่งๆ จะแสดงออกมาในรูปแบบอย่างไรก็ตาม ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่านั้น ก็คือในรายละเอียดของนโยบายจะต้องบอกกล่าวให้ทราบอย่างชัดเจนแน่นอนถึงสิ่งที่ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องกระทำหรือ เตรียมตัว

²⁰Ira Sharkansky, "The Political Scientist & Policy Analysis," Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago: Markham Publishing Co., 1970), p. 1, อ้างถึงใน กุลชน หนาพงศธร, หลักในการกำหนดนโยบาย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 53-54.

²¹Lynton K. Caldwell, Environment: A Challenge to Modern Society (New York: Doubleday & Co., 1970), p. 1, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.



เพื่อกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อนโยบายนั้นในอนาคต

ทินพันธ์ นาคะตะ ซึ่งได้อธิบาย นโยบายของรัฐ หมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้ให้คำนิยามยังได้จำแนกลักษณะของคำนิยามนี้ออกได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก นโยบายของรัฐคือแนวทางการปฏิบัติของรัฐ และประการที่สอง นโยบายของรัฐ คือ โครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งที่กล่าวมาแล้วนั้น สิ่งเหล่านี้ย่อมจะหมายความรวมถึง สถาบันต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกาหนดนโยบายของรัฐและกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ²²

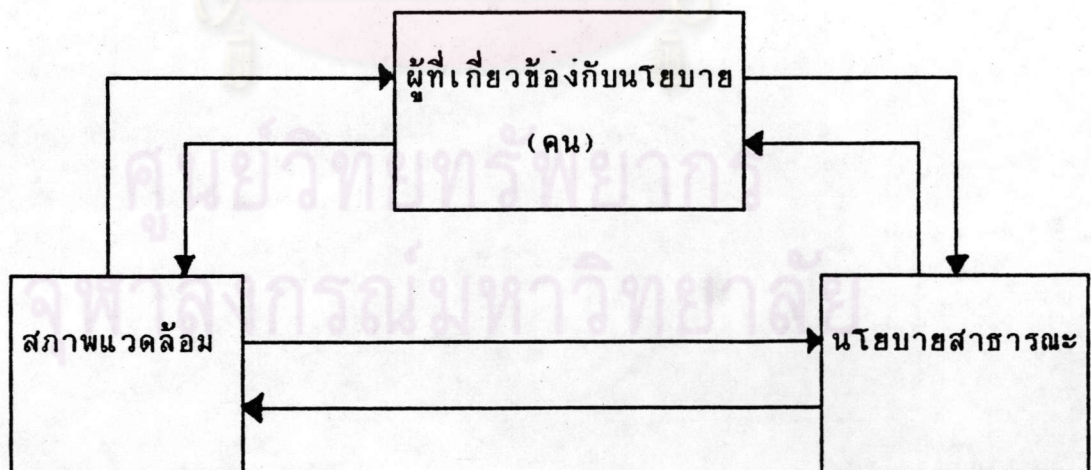
จากคำนิยามของนโยบายของรัฐในแง่มุมต่างๆ แล้ว เราพอจะสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐ คือ แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือหมยกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้แนะให้การปฏิบัติต่างๆ ต่อมมา เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติ²³

นอกจากนั้นการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการเรียนรู้ (cognitive process) ผู้ศึกษาจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับระบบนโยบาย (policy system) อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย ระบบนโยบาย

²² ทินพันธ์ นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ," พัฒนาบริหารศาสตร์ 13 (มกราคม 2516): 102, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

²³ กุลชน ธนาพงศ์พร, หลักในการกำหนดนโยบาย, หน้า 59.

หมายถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบายขึ้น²⁴ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย (policy environment) นโยบายสาธารณะ (public policy) และสภาพแวดล้อม (policy environment) ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันหลายลักษณะกล่าวคือถ้าหากพิจารณาว่า นโยบายเป็น ผลผลิตของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม ในกรณีนั้นนโยบายสาธารณะ ก็จะเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย และสภาพแวดล้อมจะเป็นตัวอิสระ (independent variable) แต่ถ้าต้องการศึกษาว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมได้รับผลกระทบจาก นโยบายสาธารณะอย่างไรบ้าง ในกรณีนั้นนโยบายสาธารณะจะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมจะเป็นตัวแปรตาม หรือถ้าจะศึกษาว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะและสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง ในกรณีนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็จะเป็นตัวแปรตาม ส่วนนโยบายสาธารณะและสภาพแวดล้อมก็จะเป็นตัวแปรอิสระ เป็นต้น ความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามอาจแสดงให้เห็นจากภาพต่อไปนี้



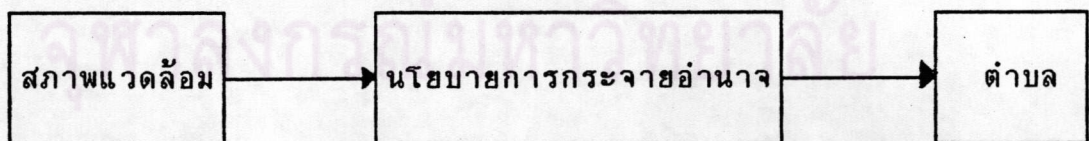
²⁴William Dunn, Public Policy Analysis: Introduction, (New York: Prentice-Hall, 1981), p. 46.

ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย หมายถึง บัณฑิตบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ในลักษณะผู้ที่ส่งผลกระทบหรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาล นอกจากนี้เพราะคนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบนโยบาย หากปราศจากคนก็ปราศจากระบบนโยบาย ซึ่งในการศึกษานี้ก็หมายถึง รัฐบาล กลุ่มคนในระบบการเมืองกลุ่มหนึ่ง , ตำบล อันเป็นกลุ่มคนในเขตการปกครองตำบล อันมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล

สภาพแวดล้อม หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดการก่อรูปนโยบาย สภาพแวดล้อมในที่นี้ก็คือ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในการศึกษานี้ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละรัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการปฏิบัติที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล โดยได้รับอิทธิพลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม หรือส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม ในการศึกษานี้ก็คือ นโยบายในการกระจายอำนาจ

ในการศึกษานี้จะได้ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามในลักษณะที่ว่า นโยบายเป็นผลผลิตของสภาพแวดล้อม และนโยบายก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในที่นี้คือ ตำบล ความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามอาจแสดงให้เห็นได้จากแผนภาพดังต่อไปนี้



การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองตำบล

การจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศไทยนั้น ได้มีการปกครองและบริหารประเทศโดยใช้หลักการจัดระเบียบทั้งสามหลักคือ หลัก

การรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ²⁵ ประเทศไทย เราได้จัดระเบียบบริหารราชการการปกครองออกเป็นสามส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น²⁶ โดยระเบียบบริหารราชการทั้งสามก็ได้ อาศัยกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศ ที่กำหนดว่าราชการบริหารแต่ละส่วน ประกอบด้วยองค์การและเจ้าหน้าที่อย่างไร และมีอำนาจหน้าที่ส่วนรวมอย่างไร แต่การจัดระเบียบราชการบริหารแต่ละส่วนก็มีตัวบทกฎหมายวาง ระเบียบโดยเฉพาะอีกหลายฉบับ ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิกษณนั้นนอกจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้วก็ยังมีพระ ราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมที่วางรายละเอียด เกี่ยวกับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และในส่วนของการปกครองส่วนท้อง ถิ่น ก็มีพระราชบัญญัติโดยเฉพาะขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติ เทศบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ตำบล นั้นก็เป็นหน่วยการปกครองที่มีสถานะที่อยู่ในรูปหน่วยการปกครอง ส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด ตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับ แรกขึ้นมาแม้กระทั่งในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ไม่ได้กล่าวถึงตำบล แต่ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า "การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ

²⁵ ประชวร กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 136-137.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

ปกครองท้องถิ่น²⁷ และในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ตาม มาตรา 62 ได้บัญญัติว่า "ท้องถิ่นหลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกัน ให้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง"²⁸ ตามพระราชบัญญัติทั้งสองนี้ ตำบลจึงมีสถานะเป็นหน่วย การปกครองส่วนภูมิภาคเหมือนเช่นอำเภอและจังหวัดและเป็นสถานะพื้นฐานของ การปกครองตำบลตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งในปัจจุบัน ในหนังสือต่างๆที่เกี่ยวกับการ ปกครอง ในความคิดเห็นของข้าราชการ นักวิชาการต่างๆทางด้านการปกครอง อาจารย์ผู้สอนทางด้านการปกครอง การปกครองท้องถิ่น ต่างก็มีความเข้าใจ ตรงกันว่า ตำบลนั้นจัดอยู่ในการปกครองส่วนภูมิภาคเรียงตามลำดับไล่ลงมาจาก จังหวัดและอำเภอ เช่นในหนังสือคำบรรยายกฎหมายปกครอง ของอาจารย์ประยูร กาญจนกุล²⁹ ก็ได้จัด "ตำบล" อยู่ในเรื่องของการปกครองส่วนภูมิภาค ในหนังสือ การปกครองส่วนภูมิภาคของชูศักดิ์ เทียงตรง³⁰ ก็ได้จัดตำบลอยู่ในเรื่อง การปกครองส่วนภูมิภาค และกล่าวในเรื่องของตำบลว่าเป็นหน่วยการปกครอง ภูมิภาครูปพิเศษ

แต่นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลในแต่ละสมัยได้มีความพยายามในการกำหนด นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล โดยการออกคำสั่งต่างๆรวมทั้งต่างๆรวม ทั้งพระราชบัญญัติต่างๆเพื่อทำให้ตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งใน หลายหลายรูปแบบที่มีอยู่ เพื่อการปกครองตนเองและพัฒนาให้มีความเจริญ ก้าวหน้าของตำบลนั้นๆ ตั้งแต่ในปี 2499 เป็นต้นมาจนกระทั่งในปัจจุบัน ซึ่งเป็น

²⁷ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534, มาตรา 68.

²⁸ เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27, กฎหมาย พ.ศ. 2457 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2477), หน้า 210-251.

²⁹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 136-139.

³⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การปกครองส่วนภูมิภาค, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 162-163.



ความพยายามในการกำหนดสถานะของตำบลให้มีสถานะขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากเดิมที่มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีระเบียบ
กฎหมายรองรับเหมือนเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารของหน่วยการปกครองท้อง
ถิ่นอื่นๆ ที่รองรับสถานะของการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เริ่มตั้ง
แต่คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 (ซึ่งอาจจะไม่ถือเป็นกฎหมาย) พระราช
บัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509
(ซึ่งอาจไม่ถือเป็นกฎหมาย) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม
2515 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลในสถานะ
องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับกันนั้นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล
เพราะหลักการและเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้ง
ให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ โดยมีองค์ประกอบของ
การเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปครบถ้วน ทั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีราย
ได้และมีรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ
เป็นต้นและยังมีกฎหมายรองรับการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเหมือนหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นอื่น ในหนังสือการปกครองท้องถิ่นของ ประหยัด หงษ์ทองคำ³¹
ก็ได้เขียนว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง
ในส่วนของรูปแบบของตำบลในรูปแบบอื่นๆ เช่น สภาตำบลในยุคต่างๆ
ยังไม่ได้มีการยอมรับว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด เนื่องจาก
ขาดกฎหมายหลักที่รองรับหรือเป็นตัวกำหนดสถานะของการเป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นแก่ตำบล และถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับก็ยังมีขาดองค์ประกอบต่างๆของการ
เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่มาก ซึ่งก็เป็นความต้องการของรัฐที่ต้องการเตรียม
ความพร้อมฝึกหัดประชาชนในตำบลได้ปกครองตนเองในรูปสภาตำบล ที่ยังมีใช้การ
ปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ จึงเป็นไปในรูปแบบลักษณะของการปกครองที่เป็นกิ่งหนึ่ง
ของการทำให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองหรือการปกครองท้องถิ่น และกิ่งหนึ่ง

³¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 27-29.

อยู่ในการกำกับดูแลของอำเภอ จังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด³² เพื่อการพัฒนาไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆต่อไป เช่น สุขาภิบาลหรือเทศบาล หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่นโยบายของรัฐในแต่ละยุคที่ต้องการให้ตำบลพัฒนาไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใด หรือกำหนดรูปแบบการฝึกหัดเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนในตำบลในรูปแบบต่างๆ เช่น สภาตำบล ที่ผ่านมาในหลายสมัยในหนังสือการปกครองท้องถิ่นต่างๆก็กล่าวว่า "สภาตำบล" ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเหมือนองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นในประหัต หงษ์ทองคำ³³ ในการปกครองท้องถิ่นไทยก็ไม่ได้ถือว่าสภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีแต่เพียงเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร พักขา เท่านั้น หรือ การปกครองท้องถิ่น ของประธาน คงฤทธิศึกษากร³⁴ ก็ได้จัดตำบลว่าอยู่ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคเท่านั้น มิได้จัดตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร พักขา

นอกจากนั้นในงานการศึกษาวิจัยต่างๆที่ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองตำบลในด้านต่างๆนั้นก็มีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน ได้แก่

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล³⁵ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การปกครองท้องถิ่น และพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาสภาตำบลม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร

³² ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 136.

³³ ประหัต หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 27.

³⁴ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 139.

³⁵ พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, "การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาสภาตำบล ในเขตอำเภอบ้านม่วง จังหวัดมหาสารคาม," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

พีระศักดิ์ พูนเดช^{๓๖} ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

อำนวย ปรัดตจรียา^{๓๗} ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบทปี 2535 ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม

ประสิทธิ์ การกลาง^{๓๘} ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบท ศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับผลประโยชน์โครงการสภาตำบล ราษฎรที่ทำงานในโครงการและราษฎรที่ไม่ได้ทำงานในโครงการ 2525 อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์

^{๓๖}พีระศักดิ์ พูนเดช, "บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

^{๓๗}อำนวย ปรัดตจรียา, "บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบทปี 2523 ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม," (ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524)

^{๓๘}ประสิทธิ์ การกลาง " บทบาทของสภาตำบลในการดำเนินงานในชนบท ศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับผลประโยชน์โครงการเปรียบเทียบคณะกรรมการสภาตำบล ราษฎรที่ทำงานในโครงการและราษฎรที่ไม่ได้ทำงานในโครงการ ปี 2525 อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์" (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).