



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพปัญหาและภูมิหลังของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ นั้น ที่นิยมใช้มีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. หลักการรวมอำนาจในการปกครอง (centralization of power)
2. หลักการแบ่งอำนาจในการปกครอง (deconcentration of power)
3. หลักการกระจายอำนาจในการปกครอง (decentralization of power)<sup>1</sup>

ประเทศไทยเราปกครองในระบอบประชาธิปไตย และได้จัดการการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ประเทศไทยเราเองนั้นมีโครงสร้างการใช้อำนาจธิปไตยแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งมีผลต่อการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น คือ รัฐบาลกลางมีอำนาจแต่องค์กรเดียวในรัฐ เพื่อสร้างเอกภาพทางการบริหารการปกครอง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จะมีอำนาจมาก

---

<sup>1</sup>นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2500), หน้า 3-5.

หรือน้อย หรือยกเลิกจำกัดอำนาจเมื่อใดก็ได้ โดยรัฐบาลกลางออกกฎหมาย รัฐบาลกลางจึงมีอำนาจในการควบคุมการปกครองทั้งสองส่วน โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นแม้จะเน้นถึงความอิสระในการบริหาร และอำนาจการปกครองตนเอง แต่รัฐบาลกลางก็จำเป็นต้องควบคุม หรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของรัฐบาลกลาง

แต่อย่างไรก็ดี การปกครองท้องถิ่นก็ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า กระบวนการทางการเมืองปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุดตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะที่จะเสริมสร้างความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตย ประกอบกับทั้งกระบวนการปกครองท้องถิ่น ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรงทางอ้อม ย่อมเป็นการฝึกฝนให้ประชาชน ได้เข้าใจถึงกลไกการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เช่นที่ จอห์น ดิวอี้ นักปรัชญาชาวอเมริกันกล่าวว่า " ประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตย ก็คือ ชุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน"<sup>2</sup>

รัฐบาลของไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัยต่างก็มุ่งหวังที่จะแก้ไข ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสาม เพื่อให้การบริหารประเทศพัฒนายิ่งขึ้น

---

<sup>2</sup>อมร รักษาสัตย์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา" ในเอกสารประกอบ ความรู้การประชมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. ครั้งที่ 3, (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย: พระนคร, 2505), หน้า 16, อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองไทยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: นานักวิชาการพิมพ์, 2519), หน้า 116.



ปีที่ผ่านมา ได้มีการเรียกร้อง เสนอแนะ แสดงความคิดเห็นต่างๆ ในการปรับตามแนวทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ในช่วงระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา เปลี่ยนแปลง โดยพลังผลักดันจากทั้งนักการเมือง นักวิชาการ นักศึกษา และประชาชน ในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีการกระจายอำนาจในระดับต่างๆ ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเองเพิ่มขึ้น เช่น การเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯ พณ ฯ ท่าน ชวน หลีกภัย ก็ได้ดำเนินการในแนวทางการกระจายอำนาจ โดยการให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล และได้มีการตรากฎหมายรองรับไว้ด้วย คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งขณะนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เป็นการปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นองค์กรแรก ภายใต้รัฐบาลชุดนี้ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ของไทยอีกด้วย อันเป็นการสะท้อนแนวโน้มของรัฐบาลชุดนี้ที่ต้องการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ดียิ่งขึ้น

"ตำบล" เป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญที่รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ให้ความสำคัญและดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงอยู่เสมอ โดยเล็งเห็นว่าเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่สำคัญแก่การปกครองของประเทศนับตั้งแต่ การปกครองในสมัย พ.ศ. 2440 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดึงเอา "ตำบล" มาเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ในรูปการปกครองท้องที่ และเริ่มปรับปรุงให้เป็น "สภาตำบล" ตามแนวทางการพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2449 ในปี พ.ศ. 2509 และในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้หยุดชะงักลง ในระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบร้อยปี เมื่อนับถึงปัจจุบันแล้วนั้น "ตำบล" ได้มีรูปแบบและวิวัฒนาการมาหลายต่อหลายครั้งด้วยกัน ซึ่งทั้งนักวิชาการ นักศึกษา ในแวดวงที่เกี่ยวข้องต่างก็ยอมรับว่า ตำบลยังประสบปัญหาอีกมากมายในการนำไปสู่แนวทางการกระจายอำนาจให้ "ตำบล" เป็นสถาบันฝึกสอนให้การเรียนรู้ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น โดยปัญหาต่างๆ ที่ตำบลประสบ เช่น ความพร้อมของ



ประชาชนในการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น ปัญหาการแทรกแซงจาก  
ข้าราชการ ปัญหาด้านโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น จนทำให้ "ตำบล" ที่มี  
อายุยาวนานไม่สามารถหาบทบาทของตนเองได้พบว่าจะมีบทบาทในแนวทางใด

สภาพปัญหาต่างๆของตำบลที่ประสบปัญหาในขณะนี้ เราทุกคนต่างก็  
ยอมรับว่ามีสาเหตุหนึ่งมาจากการเมืองการปกครองจากส่วนกลาง หรือระดับบน  
ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ที่ได้กำหนดรูปแบบของตำบลขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาและข้อ  
ถกเถียงที่ซับซ้อนมากมายในเรื่องรูปแบบของตำบล ในแวดวงนักวิชาการ  
นักการเมือง ข้าราชการ และประชาชนเป็นจำนวนมากถึงรูปแบบของตำบลว่า  
เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจะ  
เป็นทั้งสองฐานะ คือเป็นทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยที่หลาย  
ต่อหลายฝ่ายมีความสับสน และสงสัยกันอยู่เป็นจำนวนมากถึงหน่วยการปกครองนี้  
เมื่อเราได้พิจารณาจากพัฒนาการของตำบลในแต่ละยุคแต่ละสมัย เราจะเห็นสภาพ  
ของการเข้ากำหนดรูปแบบของตำบลของการเมืองการปกครองในส่วนกลาง โดย  
นโยบายกระจายอำนาจในแต่ละสมัย นับตั้งแต่สมัยพ.ศ. 2440 ที่เริ่มมีการจัดตั้ง  
ตำบลขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเหตุผลของการรวมอำนาจ  
สู่ศูนย์กลาง ต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี  
พ.ศ. 2499 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำบลใน  
รูปของ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" และต่อจากนั้นในปี  
2509 ก็มีการจัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่ เพื่อปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะ  
คล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย (พ.พ.ป.) จนทำให้นับตั้งแต่ พ.ศ.  
2440 เป็นต้นมาจนถึงก่อนปี 2515 ปรากฏว่ามีการจัดการปกครองซ้ำซ้อนกัน  
ถึง 4 รูปแบบ คือ

1. การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2457

2. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222



/2499

3. การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

4. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

จากการที่มีความหลากหลายดังกล่าวทำให้เกิดความสับสน ในที่สุดจึงได้มีการยุบเลิกการจัดการปกครองในรูปแบบที่ 2, 3, 4 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้จัดตั้งรูปแบบใหม่เพียงรูปแบบเดียว ซึ่งเป็นการหยุดชะงักของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับตำบลพอสมควรเพราะแนวคิดที่เน้น "ประสิทธิภาพ" และถูกควบคุมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค และในยุคต่อมาก็ได้เป็นเครื่องมือของการพัฒนาของรัฐ จนกระทั่งในยุคปัจจุบันก็ได้เกิดพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้ตำบลมีสถานะในหน่วยการปกครอง 2 สถานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในขณะนี้หลายฝ่ายก็เริ่มมองว่าการปกครองของตำบลตามพระราชบัญญัตินี้อาจจะเกิดปัญหาในเรื่องของสถานะในการปกครอง เหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา

#### ความสำคัญของปัญหา

"ตำบล" นับเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และมีบทบาทต่อการพัฒนาในชนบท ทั้งนี้เพราะเป็นการปกครองที่มีอาณาเขตรับผิดชอบครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ รวมทั้งขนาดพื้นที่ภายในตำบลมีพอสมควรไม่ใหญ่และเล็กจนเกินไป จะเป็นองค์กรพื้นฐานที่สำคัญในการปกครอง โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นทุกฝ่ายได้ให้ความสำคัญและเห็นถึงความจำเป็นเพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองตลอดจนการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้



รัฐบาลให้ความสำคัญในการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้"ตำบล"เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตามความมุ่งหวังของรัฐบาลก็อาจประสบปัญหาได้ เพราะจากพัฒนาการในอดีตที่มีการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปยังส่วนล่างย่อมก่อให้เกิดปัญหาของรูปแบบการปกครองขึ้นอีกในอนาคตได้จากพ.ร.บ.นี้

ปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินงานของตำบล อันมาจากปัญหาในเรื่องของ "สถานะ" ของรูปแบบการปกครอง ที่มีผลมาจากการการเมืองการปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น เป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อนและเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของตำบลในการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคต การที่จะมองเห็นสภาพของปัญหาที่เกิดจากการเมืองการปกครองส่วนบนกำหนดจนเป็นอุปสรรคต่อตำบลในการบริหารงานในการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เราจำเป็นต้องมองถึงพัฒนาการในอดีต ในแต่ละยุคแต่ละสมัยที่ผ่านมาของการปรับปรุงรูปแบบการปกครองตำบล ซึ่งจะสะท้อนเหตุผลและสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ และได้เห็นพัฒนาการของลักษณะรูปแบบการเข้าชั้นของหน่วยการปกครองตำบลที่เกิดขึ้นและสะสมกันจนกลายเป็นข้อถกเถียงและสับสนในเรื่องของสถานะการปกครองในรูปแบบนี้ นอกจากนี้ก็ยังคงศึกษาถึงพ.ร.บ.ใหม่ที่เกิดขึ้น เพื่อเข้าใจสภาพการเมืองการปกครองที่กำหนดสถานะการปกครองของการเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น จนเกิดปัญหาต่อสถานะและรูปแบบการปกครองที่มีความซ้อนกันของรูปแบบการปกครองใหม่

การศึกษาจากพัฒนาการในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ก็เพื่อที่เราจะได้เข้าใจและมีแนวทางที่ถูกต้องในการพัฒนารูปแบบของตำบล ในการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีประสิทธิภาพ และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และประเทศชาติต่อไปในอนาคต การศึกษาจากอดีต จะทำให้เรามีบทเรียนจากอดีตที่จะไม่ให้ผิดพลาดและเกิดปัญหาอย่างเช่นในอดีต และการศึกษาจากสภาพปัจจุบันก็เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่อาจจะมีแตกต่างจากอดีต รวมทั้งยังทำให้เราพอมองเห็นแนวโน้มหรือแนวทางในการพัฒนา



รูปแบบการปกครองของตำบลต่อไปในอนาคต โดยการศึกษาเช่นนี้จะทำให้เรา เข้าใจการปกครองในรูปแบบตำบลได้อย่างถูกต้อง และตรงกับจุดที่สำคัญ ที่ส่งผล ต่อการประสบปัญหาต่างๆของตำบลจริงๆ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดก็ตามก็ล้วนแล้วแต่มาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางทั้งสิ้น แต่การ กระจายอำนาจโดยใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการใช้เหตุผลทางการปกครอง ส่วน ท้องถิ่น จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย และส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น นั้นๆ "ตำบล" ก็เช่นกันเป็นตัวอย่งที่ดีในการอธิบายถึงสภาพเช่นนี้ที่เกิดขึ้นกับ ตำบล จนเกิดปัญหาความซ้อนและสับสนในรูปแบบการปกครองตำบล อันส่งผลต่อ ความล้มเหลวในการดำเนินงานและปัญหาต่างๆแก่ตำบล ในฐานะองค์กรปกครอง ท้องถิ่น

แต่เนื่องจาก"ตำบล"เป็นหน่วยการปกครองที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญอย่าง มาก จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษา และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของรูปแบบการ ปกครองของหน่วยการปกครองรูปแบบนี้ เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ครอบคลุม กลุ่มทั่วประเทศและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนพอ สมควร จึงเป็นเรื่องที่ควรจะศึกษาและชี้ให้เห็นแง่มุมต่างๆของรูปแบบการปกครอง ในรูปแบบนี้ให้เกิดความชัดเจนและถูกต้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไปใน อนาคตต่อรูปแบบการปกครองตำบล ในการมุ่งสู่แนวทางของการเป็นองค์กร ฐานในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยการเริ่มจากการเป็นองค์กรปกครอง ท้องถิ่นระดับพื้นฐาน เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เป็นฐานเสริม สร้างการพัฒนาให้แก่โครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนบน

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐบาล แนวคิดต่างๆ ในเรื่องการปกครอง ท้องถิ่น ในแต่ละช่วงที่สำคัญเกี่ยวกับตำบล รวมทั้งสภาพทางการเมืองและแนว คิดทางการเมืองการปกครองของผู้มีอำนาจในการกำหนดเป้าหมาย
2. เพื่อการศึกษาบทบาทของส่วนกลางที่มีต่อการปกครองตำบลในฐานะ



ที่เป็นองค์กรหนึ่งในระบบการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดปัญหาต่อรูปแบบการปกครองตำบล หรือไม่ อย่างไร

3. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานของตำบลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### สมมติฐานการศึกษา

การศึกษานี้ได้ตั้งสมมติฐานว่า " นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจสู่ตำบลในแต่ละสมัย ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปกครองของตำบล ในเรื่องของสถานะตำบลในกระบวนการปกครองของไทย "

### กรอบแนวความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะได้อาศัยแนวความคิดทางการปกครองท้องถิ่นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองทั้งสามส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาการเข้าไปมีบทบาทระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษาจากรูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆทางตะวันตก ในเรื่องนโยบายและรูปแบบการปกครองประเทศเหล่านั้น

นอกจากนั้น ยังจะอาศัยทฤษฎีองค์การ ในส่วนของการพิจารณาถึงตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรองค์หนึ่งในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคว่าจะเกิดปัญหาอย่างไรในการเข้ามากำหนดและมีบทบาทจากการเมืองการปกครองส่วนกลางในเรื่องสถานะในการปกครองตำบล และจะส่งผลกระทบต่อหน่วยการปกครองตำบล และยังคงอาศัยการศึกษาเรื่องการปกครองตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น และการปกครองตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รวมทั้งยังจะได้อาศัยทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกับการเมืองการปกครองมีความเกี่ยวข้อง เป็นผลหรือภาพ



สะท้อนทางการเมืองการปกครอง แนวคิดทางการเมืองการปกครอง และสภาพแวดล้อมต่างๆในขณะนั้น เหตุผลทางการเมืองการปกครอง จากนโยบายสาธารณะนั้นอย่างไร

### วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาทางด้านการวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นสำคัญ โดยการรวบรวมข้อมูลจากข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่

ข้อมูลชั้นแรก (primary source) แหล่งข้อมูลประเภทนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ราชกิจจานุเบกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะปฏิวัติ โดยรวบรวมเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆเหล่านี้ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 2499 2509 2515 และในปีปัจจุบัน ตลอดจน เอกสารหนังสือพิมพ์ หรือเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องในช่วงต่างๆเหล่านั้น

ข้อมูลชั้นที่สอง (secondary source) ซึ่งได้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น งานเอกสารวิจัย ตำรา สิ่งพิมพ์ต่างๆที่เคยมีผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว ส่วนวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากการรวบรวมข้อมูลมาได้แล้ว จะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากข้อมูลเอกสารต่างๆที่ได้รวบรวมตามวิธีการข้างต้น โดยการหาค่าอธิบาย เหตุผลให้ความหมายแก่สิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกรอบแนวคิดและสมมติฐานเพื่อช่วยพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ในการวิเคราะห์จะพยายามเน้นถึงสภาพของการเมืองการปกครองในแต่ละสมัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของส่วนกลาง จนเกิดปัญหาเรื่องความซ้อนของรูปแบบการปกครอง จนนำไปสู่การดำเนินงานของตำบลในปัจจุบัน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาของการเมืองการปกครองของส่วนกลาง เข้ามำกำหนดการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น



### ขอบข่ายและขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยจะจำกัดขอบเขตการศึกษา โดยจะศึกษาถึงแนวความคิดและสภาพทางการเมืองการปกครองในช่วงตั้งแต่มีการตั้งตำบลในปี 2440 จนกระทั่งปัจจุบัน และจะมุ่งเน้นแต่การเมืองการปกครองของผู้มีอำนาจเป็นผู้นำในยุคนั้นๆ จะไม่พูดถึงบทบาทของข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มิใช่ผู้กำหนดนโยบายโดยตรง อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำประเทศเป็นสำคัญ จึงเน้นถึงแนวคิด และนโยบายของผู้นำประเทศในขณะนั้น เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนและขอบข่ายในการศึกษาจะมุ่งเน้นที่เฉพาะเรื่องการปกครองในรูปของตำบลเท่านั้น และผลกระทบในด้านปัญหาของความซ้อนของรูปแบบการปกครองและสถานะที่เกิดขึ้นแก่ตำบล อันเกิดจากการเข้ามากำหนดของส่วนกลาง โดยจะไม่กล่าวถึงปัญหาอื่นๆ ที่อาจจะเกิดจากการเข้ามากำหนดรูปแบบการปกครองของส่วนกลาง

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ข้อจำกัดในการศึกษาได้แก่ เอกสาร ข้อมูลบางอย่างที่ปกปิด หรือสูญหาย นโยบายบางประการของรัฐบาลเกี่ยวกับตำบล ซึ่งไม่อาจทราบได้ จึงอาจจะได้เอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วนเพียงพอ นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นโยบายทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในเรื่องของตำบลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ตามสภาพแวดล้อมและแนวคิดทางการเมือง จึงทำให้การศึกษาจากเอกสารข้อมูล โดยการวิจัยแบบวิเคราะห์เนื้อหา อาจจะมีอคติของผู้ศึกษาแทรกอยู่ได้ในการศึกษาคั้งนี้ และจากเอกสารข้อมูลต่างๆ โดยที่ผู้เขียนเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตามในการศึกษาคั้งนี้ได้



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ผลของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น
2. เป็นประโยชน์สำหรับการบริหารการดำเนินงานของตำบลต่อไปในแนวทางที่ถูกต้อง
3. เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่สนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. เป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยจะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานของตำบล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นต่อไป
5. เป็นการเพิ่มเอกสารทางวิชาการในการปกครองท้องถิ่น และเป็นแนวทางในการพิจารณาในการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไปในแนวทางที่ถูกต้อง

### เค้าโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 จะประกอบไปด้วย สภาพปัญหา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา ขอบข่ายและขอบเขตของการศึกษา และข้อจำกัดของการศึกษา รวมทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 เป็นการเสนอทฤษฎีแนวความคิดการปกครองท้องถิ่น และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ

บทที่ 3 นโยบายและแนวความคิดของเรื่องการปกครองตำบลในแต่ละสมัย ตลอดจนสภาพทางการเมืองการปกครองและสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์แนวความคิดนโยบายในแต่ละสมัย ว่า



ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของสถานะในการปกครองตำบลอย่างไร ในรูปแบบใด  
และนำไปสู่ปัญหานี้อย่างไร

บทที่ 5 ข้อสรุปและเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย