



แนวความคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย โดยจะกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึง แนวความคิดในเรื่องความขัดแย้ง ผลของความขัดแย้ง กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง บทบาทของพรรคการเมืองกับการรวบรวมผลประโยชน์ โดยอธิบายถึงหลักการทางทฤษฎีตลอดจนการนำไปใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และในที่สุดท้ายจะพูดถึงผลงานวิจัยในแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

หลักการปกครอง (principle of government)

หลักการปกครองซึ่งประเทศไทยใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปใช้หลักการดำเนินงาน 3 ลักษณะดังนี้ คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หมายถึง หลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรม เมืองต่าง ๆ ของรัฐและมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับของการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดจนอาณาเขตรัฐ กล่าวโดยสรุปคือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครอง กระทำโดยพนักงานซึ่งเป็นผู้แทน

ราชการบริหารส่วนกลาง การรวมอำนาจดังกล่าวอาจจำแนกคุณลักษณะได้ดังนี้
(สมพงษ์ เกษมสิน, 2535 : น.63)

1.1 รวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินการบังคับบัญชา เป็นไปโดยสิทธิ์ขาด และทันที่วงที่ในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับเป็นการให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในให้ได้ผลดี

1.2 รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางที่สำคัญได้แก่ อำนาจในการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และด้านควบคุมการบริหาร

1.3 ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หลักการสำคัญการรวมอำนาจอยู่ที่ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องมีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) เมื่อประเทศมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น การรวมอำนาจปกครองอย่างเดี่ยว เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของความล่าช้า โดยเฉพาะการวินิจฉัยสั่งการต้องรอจากส่วนกลางหรือเบื้องบน ทั้งปริมาณงานหรือบริการต่าง ที่รัฐบาลจะต้องบริหารแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น จึงได้นำหลักการแบ่งอำนาจปกครองมาใช้ โดยการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ และบริหารราชการบางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้ ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2522 : น.140)

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (ประยัต หงษ์ทองคำ, 2523 : น.5)

3.1 มีองค์กรเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึง จะต้องเป็น องค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของ ตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

3.2 องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือกำหนด นโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคืออำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มากเกินไป จนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and poveryignty) ของประเทศ

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองอย่าง กว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น เป็นสำคัญ เช่น อาจจะเข้าร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าปฏิบัติ หน้าที่ในองค์กรท้องถิ่น สนใจเข้าฟังประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรืออาจถึงขนาดสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น ตัวแทนของประชาชนในองค์กรท้องถิ่นก็ได้

การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมาย คือ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 6)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบ อำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและ ท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจการหมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการ ดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จึงนำหลักการปกครองทั้ง 3 ลักษณะมาใช้ คือใช้หลักการรวมอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและหลักการกระจายอำนาจ เป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอน 156 : 2534) ในส่วนของระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบัน จึงมีอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมากด้วยเหตุผล คือ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2527 : น.3)

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสที่ให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมือร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่น และประเทศชาติได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภาระกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่น ย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยประโยชน์ด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียงรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็น การช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ข้อพิจารณาของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ สำหรับประเทศที่มี การปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ ของรัฐบาลในการอำนวยให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเองและอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง อยู่ตลอดเวลา

2. หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง

3. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละ เล็กเล็น้อย เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง ต่อเมื่อท้องถิ่นมี ความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนด นโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ระดับของการกระจายอำนาจ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ (พรชัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 54-57)

1. รัฐบาลกลางอาจเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้การแต่งตั้งและการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนด

2. รัฐบาลกลางอาจเข้ามาแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการควบคุมระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งและการให้ออกจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรได้รับอนุญาตจากองค์การปกครองท้องถิ่น และการสั่งหรือการบรรจุแต่งตั้งผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดซื้อ การกู้ยืมเงิน การใช้เงินยืม และการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินช่วยเหลือให้เป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

3. รัฐบาลกลางอาจควบคุมทางอ้อม ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การแนะนำ และการชี้แจง

จากแนวความคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองอาจมีระดับของการกระจายอำนาจการปกครองนับตั้งแต่ การกระจายอำนาจการปกครองน้อย คือส่วนท้องถิ่นมีการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด การกระจายอำนาจการปกครองปานกลาง คือ รัฐบาลกลางแทรกแซงการตัดสินใจและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น โดยการปกครองท้องถิ่นให้การอนุญาตและให้การยินยอมและการกระจายอำนาจการปกครองมาก คือการปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง

ตาราง แสดงระดับการกระจายอำนาจการปกครอง

ระดับการกระจาย อำนาจการปกครอง	ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่น
สูง	องค์การปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง
กลาง	รัฐบาลแทรกแซงการตัดสินใจและดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยองค์การการปกครองท้องถิ่นอนุญาตและให้การยินยอม
ต่ำ	องค์การปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

แหล่งที่มา : Maud and Wood, 1975 : p.82

ดังนั้นปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าควรกระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหาร และปกครองตนเองได้โดยอิสระ อำนวนวประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลางในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้าง ๆ ว่า กิจกรรมที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือกิจการที่ให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (purely local interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน และถนนหนทาง เป็นต้น กิจการดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจการอื่นที่ไม่ถือว่า เป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุม

และรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่นโดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจการดังกล่าว เช่น การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ได้มีผู้ให้ความหมาย และกล่าวถึงไว้มากมาย ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่ละความหมายมักจะมีหลักการที่สำคัญไม่แตกต่างกันจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่หลักการใหญ่แล้วย่อมตรงกันเพราะบ่งถึงลักษณะสำคัญหรือลักษณะจำเป็น (necessary characteristics) ของการปกครองท้องถิ่น โดยจะนำมาพิจารณาโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมาย คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควรและอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่น มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ (William A. Robson, 1953 : p.574)

วิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน

โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน มาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529 : น.105)

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ นักการเมืองและนักบริหารของไทยคนหนึ่ง ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น (ดำรง ลัทธพิพัฒน์, 2515 : น.113)

อรุณ วิสูตรโยธาภิบาล ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในส่วนรวม (อรุณ วิสูตรโยธาภิบาล, 2517 : น.19)

ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น" เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519 : น.40)

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้คือ "การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มั่งบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเองด้วย การมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อมอย่างกว้างขวางทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิเพื่อจะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2522 : น. 238-239) อย่างไรก็ตาม การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐ คือรัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529 : 105)

หลักการและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : น.16-19)

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้น ได้แก่ อำนาจอธิปไตยซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanence) ใช้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility) (จรรยา สุภาพ, 2518 : น.246-247)

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออก

ได้เป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือองค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางแล้ว แต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคนการเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่น ว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชน และท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้นหรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่งการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างนี้มีได้หมายความว่าประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครอง และบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัตินั้นหมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็จะเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่มีลักษณะทางอ้อม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วยแล้วยังเป็นผลดีในประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย



ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวโดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวความคิดไว้ว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการประเศ นั้นจะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองผสมกันไป โดยการที่จะใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใดนั้น ย่อมสุดแล้วแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น เช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้ และสนใจในกิจการบ้านเมืองดี ก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจ และไม่มีการรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุม เมื่อไม่มีอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ (ชานาญ ชูบุรุษ, 2524 : น. 37) หลักการในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้นมาผันแปรหรือยืดหยุ่น ดังกล่าวนี้นเองที่ทำให้นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่าเป็นการตีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจหรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กับประชาชนตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปนัยกับผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง (autocratic relation-ship) (ดำรง ลักษิพัฒน์, 2515 : น. 113)

สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ (ประยัต หงษ์ทองคำ, 2523 : น. 10)

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของการปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงขบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง คำบังคับบัญชาจากเบื้องต้น ดังนั้นในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจอิสระตามสมควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง หลักการดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นและเกิดความรู้สึกผูกพันที่จะร่วมหาทางแก้ไขปัญหานั้นให้ด้วย

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีความรวดเร็วมากขึ้นในแง่ของการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายนั้น มีหลักอยู่ว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลย่อมจะไม่สามารถให้บริการหรือแก้ปัญหาแก่ท้องถิ่นนั้น ส่วนในแง่ของการให้บริการได้รวดเร็วขึ้นนั้น เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหาสามารถร่วมมือกันตัดสินใจปัญหาและดำเนินการได้ทันทีหรือเกิดความรวดเร็วได้มากกว่าการดำเนินการโดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบราชการหรือรัฐบาลกลาง

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในทั่วโลกมีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นที่ประชาชนในทุกส่วนของประเทศจะต้องร่วมมือกัน ตัดสินปัญหาต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลกลาง เพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้ เพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้เพราะภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็มีปริมาณ มากมายอยู่แล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว

ความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะรวมอำนาจไว้ที่ส่วน กลางหรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติ หรือศูนย์บัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งเป็นระบบที่ กำหนดระเบียบราชการบริหารไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐ การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีผลดีในแง่ที่ว่า ทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศและทำให้สามารถรักษาเอกภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้ แต่ก็จะมีปัญหาในการจัดบริการ สาธารณะ กล่าวคือ ไม่อาจทำได้รวดเร็วและทั่วถึงหรือไม่สามารถสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการไม่เหมือนกัน และมีปัญหาแตกต่างกัน

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาข้างต้น รัฐบาลจึงนำวิธีการกระจายอำนาจ (decentralization) มาใช้ เพราะเชื่อกันว่าจะทำให้การบริหารงานมีความ รวดเร็ว และส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การ ปกครองของประเทศจะเป็นรูปแบบใดก็จะมีการใช้หลักการกระจายอำนาจมาใช้ ในการบริหารการปกครองอยู่เสมอ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้อง ถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน

รัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ในการควบคุมก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่วัตถุประสงค์มีคล้ายกันคือ

1. เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด
2. เพื่อดูว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐาน

สูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยรวม

มาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกได้ดังนี้คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นจะทำอะไรได้บ้างนอกจากนี้ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใด ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมาย เทศบาลหรือสุขาภิบาลจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือการตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบเอกสาร สามารถเรียกเจ้าหน้าที่เทศบาลมาชี้แจงได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลได้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติกิจการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยให้รัฐบาลมีอำนาจอุปสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชนหรือส่วนรวมหรือปฏิบัติการขัดต่อกฎหมาย รัฐบาลมีอำนาจที่จะอุปสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย เมื่อเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง หรือแก่ราชการ อำนาจเช่นว่านี้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย

4. การควบคุมโดยวิธีให้เงินอุดหนุน โดยหลักการแล้วหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดแล้ว รัฐบาลมีอำนาจตามความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่อาจปฏิเสธได้

5. การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยวิธีนี้จะ เป็นไปในรูปของการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการจัดหาวัสดุ การบริหารงานที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด เช่นการจัดทำงบประมาณ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องทำตามแบบและวิธีการที่ราชการกำหนด การจัดเก็บภาษีรายได้ของท้องถิ่นก็ต้องจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หากการควบคุมนั้นสามารถก่อให้เกิดการป้องกันการทุจริต ป้องกันการทำงานที่ขาดแผนหรือโครงการ เป็นการป้องกันการดำเนินงานที่ขาดมาตรฐาน ทั้งนี้หากการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมที่ช่วยด้วยเหตุผลด้วยสำนึกในประโยชน์ของท้องถิ่นและความมั่นคงแห่งชาติโดยรวมแล้ว การควบคุมดังกล่าวจึงถือว่ายังคงความจำเป็นอยู่

หน้าที่รับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรที่องค์การท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ (ประทาน ดงฤทธิศึกษากร, 2525 : น.11-12)

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ (budget) เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถ (capacity) ของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษา หรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น

จากความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนั้น กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือเป็นการปกครองที่จะต้องมีการมีส่วนร่วมเป็นหลักใหญ่ ดังนั้น หากสามารถพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการได้มากเท่าไร ก็ยังจะเป็นการพัฒนาระดับความสามัคคีทางการเมือง การปกครอง ในระดับท้องถิ่นของประชาชนได้มากเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ

(decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง (local self government) (โอมรินทร์ พานิชพันธ์, 2512 : น.8)

ความหมายของความขัดแย้ง

ดี.อี. เบ็ค (D.E. Beck) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ความขัดแย้ง" ใหม่ว่า "เป็นการตกลงกันไม่ได้ (disagreement) การโต้เถียง (debate) และการเล่นเกมต่าง ๆ รูปแบบของการแข่งขัน (competition) ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวข้องแสวงหากการทำลายล้างกันหรือการกำจัดการกันและกัน" (D.E. Beck, 1971 : pp. 22-24)

เดวิด ดับบลิว จอห์นสัน และ แฟรงค์ พี จอห์นสัน (David W. Johnson and Frank P. Johnson) ได้ให้ความหมายคำว่า "ความขัดแย้ง" หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย ดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง (David W. Johnson and Frank P. Johnson, 1975 : pp. 136-137)

แมรี ปาร์เกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follett) ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งมิใช่ภาวะสงคราม แต่เป็นความแตกต่างในด้านความเห็น และผลประโยชน์ (Mary Parker Follett, 1941 : P.232)

ประเภทของความขัดแย้ง

แอล อาร์ พอนด์ (L.R. Pondy) เห็นว่าความขัดแย้ง "เป็นกระบวนการ" และได้แยกประเภทขึ้นตอนต่าง ๆ ของความขัดแย้งไว้ดังนี้คือ (L.R. Pondy, 1972 : P.370)

1. อาการแอบแฝงของความขัดแย้ง (latent conflict) คือความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการแข่งขัน (competition) กันในด้านทรัพยากรที่มีน้อย หรือหายาก การดิ้นรนอยากเป็นตัวของตัวเอง (drive for autonomy) และการมีเป้าหมายที่ต่างกัน (divergence of goals) ซึ่งรูปแบบของความขัดแย้งประเภทนี้ เป็นเรื่องของความขัดแย้งในด้าน "บทบาท" (role conflict)

2. ความขัดแย้งประเภทที่มองเห็นได้ (perceived conflict) เกิดจากความเข้าใจผิดระหว่างกัน ต่อสิ่งที่มีอยู่หรือเป็นจริงและจะแก้ความขัดแย้งประเภทนี้ได้ก็โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร

3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ (felt conflict) อาจเกิดขึ้นจากความตึงเครียดเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากอาการ (latent) 3 ประเภทดังกล่าวแล้วข้างต้น คือการแข่งขันในทรัพยากร ความต้องการอิสระ และเป้าหมายแตกต่างกัน เป็นต้น

4. ความขัดแย้งที่เปิดเผย (manifest conflict) มีอาการของการระรานอย่างเปิดเผย (open aggression) และเป็นเรื่องความรุนแรง (violence) ที่ปรากฏออกมาให้เห็นได้

5. สภาพหลังจากความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว (conflict aftermath)

ที่มาของความขัดแย้ง

ถ้าหากจะพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง พอนด์ (Pondy) ก็เคยให้คำว่า "ความขัดแย้ง" อธิบายไว้ดังนี้ (L.R. Pondy, 1967 : pp.299-306)

1. ความขัดแย้งด้านทรัพยากร นโยบายก็สามารถทำให้เกิดความขัดแย้งได้ กล่าวคือทรัพยากรมีจำกัดไม่พอเพียงกับความต้องการนโยบายแตกต่างกัน เข้ากันไม่ได้ หรือมองกันคนละแง่คนละมุม
2. ความขัดแย้งเกิดจากอารมณ์ เช่น ถูกกดดัน ไม่เป็นมิตร กระจายกระจายของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน เป็นต้น
3. ความขัดแย้งจากความเข้าใจของแต่ละบุคคล การรับรู้ (perception) ต่อเรื่องสถานการณ์ เป็นต้น
4. ความขัดแย้งอันเกิดจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การระรานหรือความขัดแย้งได้

ส่วน เค.อี. เบบ์ดิง (K.E. Boulding) เห็นว่า แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีทางด้านความขัดแย้งนั้นมี 4 ประเภทด้วยกันคือ (K.E. Boulding, 1964 : p.359)

1. กลุ่มบุคคล (parties) ซึ่งความขัดแย้งมองเห็นได้ด้วยตาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย หรือมากกว่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล กลุ่ม หรือองค์การก็ได้ (เช่น พรรคการเมือง บุคคล กลุ่ม เป็นต้น)
2. สาระของความขัดแย้ง (field of conflict) นั่นก็คือขัดกันเกี่ยวกับเรื่องอะไร
3. ภาวะการแปรเปลี่ยนเกี่ยวกับความขัดแย้ง (dynamics of conflict situations) ซึ่งแต่ละฝ่ายย่อมปรับตัวเอง ในด้านจุดยืนต่อสิ่งที่เขามีความเชื่อต่อจุดยืนของอีกฝ่ายหนึ่ง และก็ทำให้ระบบแตก ซึ่งแปรสภาพเป็นแบบของความขัดแย้งที่เห็นได้โดยทั่ว ๆ ไป
4. การบริหารความขัดแย้ง (conflict management) ในรูปของการควบคุมใกล้เคียง

แต่ ริชาร์ด วอลตัน ได้จัดแบ่งความขัดแย้งออกเป็น 2 ประเภทเท่านั้น คือ (Richard Walton, 1969 : p.75)

1. ความขัดแย้งในเนื้อหาสาระ (substantive issues) เกี่ยวกับการตกลงกันได้ ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ นโยบาย กำนับปฏิบัติ การแข่งขันกัน ในด้านทรัพยากรชนิดเดียวกัน มีแนวคิดแตกต่างกันเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และบทบาทที่สัมพันธ์กัน เป็นต้น

2. ความขัดแย้งทางอารมณ์ (emotional issues) เกี่ยวกับความรู้สึกที่จะไม่ติดต่อกันระหว่างคู่แข่งกัน ซึ่งแสดงออกในรูปของความโกรธเคือง ไม่ไว้ใจกัน เกรงกลัว และปฏิเสธกันและกัน เป็นต้น

ความเกี่ยวพันกันระหว่าง "เนื้อหาสาระ" (substantive) และ "อารมณ์" (emotional) นับเป็นสิ่งสำคัญ เพราะว่า "เนื้อหาสาระ" ย่อมต้องการ "การต่อรอง" และการแก้ปัญหาาร่วมกัน (bargaining and problem-solving) ส่วน "อารมณ์" ย่อมต้องการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ เลียใหม่ ในด้านการรับรู้ของมนุษย์ คือ ความเข้าใจ (cognitive) "อารมณ์" (affective)

จากทฤษฎีและแนวความคิด ที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาในข้างต้นสามารถนำมาอธิบายถึงการศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นได้ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบล โดยจะส่งเสริมให้สภาตำบลเป็น องค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว การร่วมแก้ไขปัญหา ของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับหลักการปกครอง ตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว มีความสอดคล้อง กับแนวความคิดในการกระจายอำนาจในประเด็นที่ว่า การกระจายอำนาจเป็น รากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างฐาน คือ ระดับท้องถิ่น หากรัฐบาลเน้นแต่การพัฒนาเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญการ

เลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและในการปกครองตนเอง ก็จะทำให้การพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดความไม่สมดุลย์ นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ได้นั้น รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความคิดริเริ่ม และมีส่วนร่วมที่จะช่วยตนเองจากท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจเท่านั้น และการกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจและสังคมในแง่การสร้างรายได้ การสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อความเจริญในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ฉบับดังกล่าว ก็ยังเป็นประเด็นที่โต้เถียงกันอยู่ไม่ว่าจะ เป็นนักการเมือง นักวิชาการ และข้าราชการประจำ ในเรื่องของเนื้อหาสาระ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่อง ความขัดแย้ง ที่ ฮาร์โรลด์ เอฟ กอร์ทเนอร์ (Harold F. Gortner) ได้กล่าวไว้ว่า ความขัดแย้ง เป็นการต่อสู้กันระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายหรือมากกว่า เพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดของตน รวมทั้งที่แมรี พาร์เกอร์ ฟลอเร็ท (Mary Parker Follet) ได้ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้ง เป็นความแตกต่างในด้านความเห็นและผลประโยชน์ โดยข้อโต้เถียงหรือความขัดแย้งดังกล่าวนี้ เป็นความขัดแย้งในด้านเนื้อหาสาระ ตามที่ ริชาร์ด วอลตัน (Richard Walton) ได้จัดแบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ และเนื้อหาสาระที่เป็นความขัดแย้งกันนี้ก็ เป็นเรื่องของระดับในการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งต้องการให้สภาตำบลสามารถตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้สภาตำบลสามารถตัดสินใจ และดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด และอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงการตัดสินใจและดำเนินการของสภาตำบลโดยสภาตำบลอนุญาตและยินยอม นอกจากนี้ยังมีข้อโต้เถียงในเรื่องขอบเขตของการกระจายอำนาจว่า การที่สภาตำบลจะได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ควรพิจารณาจากรายได้ของแต่ละสภาตำบล ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นหรือควรให้สภา

ตำบลได้รับการยกฐานะ เป็นนิติบุคคลพร้อมกันทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ได้อย่างเด็ดขาด

ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิจัย โดยการวิเคราะห์ถึงข้อโต้เถียงเหล่านั้นต่อไป

ผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ชโลธร ผาโคตร ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 - 2519 : ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ พบว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างมาก แต่ยังไม่ได้เป็นสถาบันที่แสดงออกและรวบรวมผลประโยชน์อย่างแท้จริงและมีลักษณะของการรวมกลุ่มอย่างชั่วคราว ในส่วนของพรรคการเมืองก็ขาดอุดมการณ์และมีความแตกแยกกันอย่างมาก ขณะเดียวกันระบบข้าราชการประจำยังเข้ามามีครอบงำระบบการเมืองอย่างมาก และสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ว่า นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น มิได้ยึดหลักการกระจายอำนาจ การกำหนดนโยบายของรัฐ ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน และการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายได้ เนื่องจากโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อ่อนแอ (ชโลธร ผาโคตร, 2521)

2. สุกิด ลั่นซ้าย ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของไทยพบว่า ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความสำนึกทางการเมืองต่ำและมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเห็นว่ารัฐบาลยังไม่ค่อยจะเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์การปกครองท้องถิ่นมากนัก จึงไม่มีการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ข้าราชการ

ปกครองจะตามใจรัฐบาล และแสดงบทบาทในการสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจนกว่ารัฐบาลจะปล่อยให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (สาคิต ลันชัย, 2526)

3. พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการปกครองท้องถิ่นและ ฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาสภาตำบลม่วง อำเภอบางม่วง จังหวัดสกลนคร พบว่าแนวโน้มของการที่จะให้สภาตำบลพัฒนาเป็นองค์กรปกครอง ท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงในหลายด้าน โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพของคณะ กรรมการสภาตำบล และเรื่องรายได้ โดยเสนอให้การปกครองส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคลดบทบาทลงโดยกระจายอำนาจหน้าที่ และการจัดเก็บรายได้ไปยัง ท้องถิ่นให้มากที่สุด (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, 2532)

4. พีระศักดิ์ พูนเดช ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของนายอำเภอในการ ส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตอำเภอไทยน้อย จังหวัดนันทบุรี พบว่า สภาตำบลในปัจจุบันมีจุดอ่อนสมควรปรับปรุงในด้าน ความรู้ ความสามารถของคณะกรรมการสภาตำบล งบประมาณ อำนาจ หน้าที่ กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของสภาตำบล ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจต่อ การบริหารงานของสภาตำบล และการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล (พีระศักดิ์ พูนเดช, 2523)

5. ว่าที่ร้อยตรี อำนวย ปรัดตจวิทยา ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทและ หน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2523 : ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พบว่า การปรับปรุงโครงสร้าง ของสภาตำบลเพื่อการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคตนั้นควรพิจารณา ถึงความพร้อม สิ่งแวดล้อมของแต่ละสภาตำบลและไม่ควรปรับปรุงยกฐานะให้เป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่นพร้อมกัน และเหมือนกันทุกตำบล ดังนั้นการปรับปรุงและ ยกฐานะสภาตำบลจึงต้องคำนึงถึงความสามารถของสภาตำบลเป็นเกณฑ์สำคัญ (อำนวย ปรัดตจวิทยา, 2524)

6. ประสิทธิ์ การกลาง ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของสภาตำบลในการ ดำเนินงานโครงสร้างงานในชนบท : ศึกษาความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับ ประโยชน์ของโครงการ เปรียบเทียบคณะกรรมการสภาตำบล ราษฎรที่ทำงานใน

โครงการและราษฎรที่ไม่ได้ทำงานในโครงการปี 2525 อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า การที่สภาตำบลเข้ารับผิดชอบโครงการดังกล่าว แสดงว่ารัฐบาลได้กระจายอำนาจการพัฒนา ให้แก่ท้องถิ่น และจากผลการศึกษาวิจัยแสดงว่าสภาตำบลมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการยกฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ได้ (ประสิทธิ์ การกลาง, 2526)

7. จำลอง โพธิ์สุข ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบลในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม พบว่า ระบบราชการได้เข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล โดยผ่านกลไกข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด การควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งในด้านการบริหารงาน ตัวบุคลากร และงบประมาณ คณะกรรมการสภาตำบลยังไม่มีทัศนคติที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยต่อการที่ข้าราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล ผู้ศึกษาได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากสภาตำบลยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการสภาตำบล อยู่ในสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งรายได้ของสภาตำบลมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน (จำลอง โพธิ์สุข, 2530)

8. วรเกียรติ สมสร้อย ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาและทางเลือกในการปรับปรุงสภาตำบล พบว่า สภาตำบลมีปัญหาสำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างมีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีข้าราชการส่วนภูมิภาคคอยควบคุมการบริหารงานของสภาตำบลและด้านพฤติกรรมของคณะกรรมการสภาตำบลยังขาดความรู้ในด้านการบริหารงาน ผู้ศึกษาได้เสนอให้ปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลให้มีอิสระในการบริหารงาน และลดการครอบงำของการปกครองส่วนภูมิภาคแบบค่อยเป็นค่อยไปตามสภาว่ความพร้อมของแต่ละสภาตำบล มิใช่ปรับพร้อมกันทั่วประเทศ (วรเกียรติ สมสร้อย, 2533)