

บทที่ ๑

บทนำ



สภาพของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา โดยหลักของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจะต้องอยู่กับประชาชนทุกคน^๑ ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐบาลในสมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เล็งเห็นความสำคัญในการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประเทศ จึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น คือพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง, ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นใน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นระยะเวลา ๔๐ ปีเศษ ซึ่งยาวนานพอสมควร มีผู้กล่าวกันมากกว่า

^๑ คำรัง สุนทรสารพูล, "บทบาทของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ", นิตยสารท้องถิ่น ๑๖ (พฤษภาคม ๒๕๑๔) : ๓.

การปกครองท้องถิ่นของเรายังลุ่มลึกลงกลลากลานอยู่ และมีประชาธิปไตยมาแล้วตั้ง ๔๐ กว่าปี
 ทำไมประชาธิปไตยของเรายังลุ่มลึกลงกลลากลานอยู่ เพราะเหตุที่เราตั้งคนผิด^๑ เป็นการ
 ตั้งคนที่ในกรุงเทพฯ ราชนครตามหมู่บ้านหัวเมืองสมัยนั้นไม่มีใครรู้เลยว่า การปกครอง
 ระบบประชาธิปไตยคืออะไร^๒ ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศไทยเรามีการปกครองตามระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราช อันเป็นระบบที่ต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลานานพันปี ค่านิยมของ
 คนไทยจึงอยู่ในสภาพยอมรับฟังคำสั่งมากกว่าที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องการปกครอง
 ดังนั้นการนำเอาระบบการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มี การปกครอง
 ตนเอง จึงมีใช้ระบบการปกครองตามประเพณีดั้งเดิมของประเทศไทยเรา แต่เป็นระบบ
 การปกครองที่เรารับเอามาจากประเทศตะวันตก ซึ่งพื้นฐานการปกครองและจารีตประเพณี
 ที่ต่างกันกับเรา วิธีการปกครองแบบกระจายอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นได้จัดการปกครอง
 ตนเองนี้มีใช้สุทธิตายตัว ที่จะใช้ในการปกครองท้องถิ่น หรือเทศบาลได้ทุกประเทศ ทุกยุค
 ทุกสมัย ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์การปกครองของหลายประเทศว่า การกระจาย
 อำนาจการปกครองไปโดยไม่คำนึงถึงความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชนย่อมเป็น
 ผลร้ายมากกว่าผลดี ทำให้ท้องถิ่นเลื่อม หรือแก้ไขวิธีการปกครองดังกล่าวอยู่เสมอ
 ประสบการณ์ข้อนี้ย่อมสนับสนุนให้เห็นความจริงที่ว่าหลักการปกครอง หรือระบบการปกครอง
 แบบใดแบบหนึ่งนั้น หากจะใช้ให้ได้ผลเท่าเทียมกันในทุกแห่งเสมอกันไม่ ทั้งนี้ เพราะ
 สภาพภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ และเหตุการณ์ของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน^๓

^๑ วิทยุ อังคนารักษ์, "แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น",
นิตยสารท้องถิ่น ๑๖ (มิถุนายน ๒๕๑๕) : ๘

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

^๓ ทูสง่า ฤทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น", นิตยสาร
 ท้องถิ่น ๑๖ (มีนาคม ๒๕๑๕) : ๖ - ๗

สำหรับสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทย หากจะพิจารณาแล้วอาจแบ่งได้ ๕ ประเด็น^๑ ควบกันคือ

๑. ด้านประชาชน ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เคยชินต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยยังมีทัศนคติในการให้ทางราชการหยิบยื่นให้มากกว่าจะช่วยตนเอง หรือชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ นอกจากนี้ในปัจจุบันประชาชนโดยทั่วไปยังมองเห็นความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สำหรับประชาชนในเขตชุมชนมีความสนใจและเข้าใจต่อระบบเทศบาลดีขึ้น แต่ก็ยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะปกครองตนเองได้โดยแท้จริง

๒. ด้านสภาพสังคม สภาพความเป็นอยู่ในชนบทยากต่อการรวมคน รวมพลัง เพราะอยู่กันกระจัดกระจาย เนื่องจากสภาพการดำรงชีพเป็นแบบเกษตรกรรม ทำให้ความเจริญของท้องถิ่นมีไคแผ่กระจายไปอย่างทั่วถึง คงมีแต่เฉพาะชุมชนบางแห่ง ระบบการปกครองตนเองจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ จะเป็นประโยชน์ก็เฉพาะชุมชนที่มีความหนาแน่นเท่านั้น

๓. ด้านรายได้ของท้องถิ่น แต่ละรูปการปกครองท้องถิ่นมีรายได้น้อยมาก จนไม่เพียงพอที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รายได้ส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างเงินเดือน ค่าใช้สอยในสำนักงานเกือบหมดสิ้น เหลือไปบำรุงท้องถิ่นน้อยมาก สำหรับเงินอุดหนุนนั้นรัฐบาลมีภารกิจด้านอื่นมาก ไม่อาจจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพียงพอได้

๔. ด้านสมรรถภาพการบริหารงานของท้องถิ่น ประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่น เป็นคนว่า สมาชิกสภาเทศบาล ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่รับผิดชอบ ขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค นอกจากนั้นบุคคล

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐ - ๑๒.

ทั่ว ๆ ไป ยังไม่นิยมเข้าทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากนัก เนื่องจากมีทัศนคติ
ที่ว่าเกียรติภูมิต่ำกว่าข้าราชการของรัฐ

๕. คานการควบคุมของส่วนกลาง ส่วนกลางได้เข้าควบคุมท้องถิ่นโดยทาง
กฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละชนิดไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครองตนเอง เป็นต้นว่า กฎหมาย
เกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถูกจำกัดประเภท จนไม่อาจจะ
หารายได้ทางอื่นมาบำรุงท้องถิ่นได้ ซึ่งวิธีการควบคุมการใช้จ่าย และการหารายได้ที่
รัฐบาลกำหนดไว้นั้นไม่เป็นไปในทางชักจูง (Induce) ในท้องถิ่นเกิดความตื่นตัว
ช่วยตัวเองเลย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นของไทยต้องล้มลุก
คลุกคลานมาตลอด ผู้เขียนในฐานะที่เป็นนักศึกษาทางด้านการปกครองมีความสนใจสภาพ
ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และเห็นว่าโครงสร้างของการปกครอง
ท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถจะแก้ไขสภาพปัญหาให้ลุล่วงไปได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้
เลือกวิเคราะห์เพื่อจะหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย
เสียใหม่

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

แนวการศึกษาวิจัยของผู้เขียนจะมุ่งประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑. ศึกษาแนวทางของการปกครองท้องถิ่นประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อเปรียบ
เทียบกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย
- ๒. พิจารณาถึงวิวัฒนาการของการปกครองไทยในอดีต ซึ่งจะเป็นผลสะท้อน
ให้เห็นถึงสภาพความเป็นไปในปัจจุบัน
- ๓. พิจารณาถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันว่า เหตุใดจึง
ไม่สามารถเชื่ออำนาจประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่

๔. พิจารณาหาแนวทางปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการปกครองตนเองของท้องถิ่น อันจะเป็นรากฐานในการปกครองระดับชาติต่อไป

สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้ตั้งข้อสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

๑. "การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมีความต้องการเรียกร้องให้มีการปกครองตนเอง จะมีคุณค่าและมีประสิทธิภาพดีกว่าการที่รัฐบาลพยายามหยิบบั่นให้"

๒. "อุปสรรคสำคัญที่ตามมาอันเป็นตัวกีดขวางประสิทธิภาพของการพัฒนาท้องถิ่นของไทย คือ ข้อจำกัดในเรื่องรายได้ของแต่ละท้องถิ่น และอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สำหรับกรณีการพัฒนาท้องถิ่นของไทย อุปสรรคในส่วนจากรายได้ เป็นข้อจำกัดสำคัญมากกว่าอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง"

๓. "การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในส่วนของโครงสร้างและการบริหารงาน ไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบใดก็ตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนี้ จะไม่สามารถบรรลุประสิทธิผลในทางปฏิบัติ วิธีการในการเสริมประสิทธิผล คือ การกำหนดแนวความคิด และโครงสร้างรวมทั้งกระบวนการบริหารงานที่ประสมประสานเข้าด้วยกันระหว่างความต้องการของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งต้องมีระยะเวลาในการพัฒนายาวนานพอสมควร"

วิธีการศึกษาวิจัย

แนววิธีการศึกษาวิจัยจัดเป็นแบบพรรณนา และวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Approach) ในการศึกษาเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นี้จะใช้วิธีค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยจะศึกษาจากตำราทฤษฎี ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งแนวความคิดในการแก้ไขปรับปรุง และข้อ

เสนอแนะของนักวิชาการต่าง ๆ ในแวดวงของการปกครองท้องถิ่นที่ได้เสนอไว้ในหนังสือวารสาร และเอกสารวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสาร อันเป็นหลักฐานข้อมูลประกอบในการศึกษาวิจัย และอ้างอิงส่วนใหญ่เน้นกันว่าจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษา และห้องสมุดของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับเอกสาร ข้อมูล และตัวเลขต่าง ๆ ตลอดจนคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ ได้รับความอนุเคราะห์จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นโดยตรง

นอกจากการค้นคว้าวิจัยทางเอกสารแล้ว ผู้เขียนยังได้ใช้การวิจัย โดยจะเป็นการสัมภาษณ์เพื่อหาข้อมูลมาสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ และจะอาศัยผลจากการวิจัยที่หน่วยราชการ และบุคคลอื่น ๆ ใดก็ตามมาแล้วมาประกอบการพิจารณาอีกด้วย

สำหรับการสัมภาษณ์นั้น จะดำเนินการวิธีสุ่มตัวอย่างตามแบบวิธี Purposive Samples โดยผู้เขียนพิจารณาเลือกตัวอย่างเอง เพื่อให้เหมาะสมกับการวิจัย ทั้งนี้ เพราะผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละท่าน จะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ และนักวิชาการต่าง ๆ ส่วนแนวในการสัมภาษณ์จะเน้นวิธีการ Focused Interview โดยจะมุ่งความสนใจของผู้ให้สัมภาษณ์สู่จุดหมายที่ใดที่กำหนดไว้ อันเป็นข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

จากสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นอันมีสาเหตุหลายประการ ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว ในการวิจัยเรื่องแนวความคิดในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ๒๕๑๔ - ๒๕๒๑ นี้ ผู้เขียนได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ แล้ว เห็นว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองมีน้อยมาก ซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่สามารถจะเป็นพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้ ต้องประสบกับการล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั้น มีผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการจัดองค์การของรูปการปกครองท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวย อาทิเช่น การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล และรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมาจากข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่มีบทบาทในการบริหารงานในท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างเต็มที่ ฉะนั้น ในการวิจัยนี้จึงมุ่งประเด็นศึกษาเฉพาะโครงสร้างการจัดองค์การของรูปการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนปัญหาในด้านอื่น ๆ เช่น การคลัง และอำนาจหน้าที่ ผู้เขียนจะกล่าวถึงน้อยมากเพราะเป็นเรื่องที่กว้างขวางอย่างมาก เหมาะสำหรับผู้สนใจในการปกครองท้องถิ่นจะพิจารณาศึกษาวิจัยต่อไป

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน รูปการปกครองท้องถิ่นได้ครอบคลุมอยู่ทุกพื้นที่ของประเทศ อันได้แก่ รูปแรกคือ เทศบาล มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น มีรายได้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ รูปที่สองคือสุขาภิบาล เป็นเขตที่มีความเจริญพอสมควร แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ รูปที่สามคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังมีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง มีความเจริญสูง เพราะเป็นศูนย์กลางการคมนาคม และการพาณิชย์ และเป็นที่ตั้งของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉลี่ยมีเศรษฐกิจและการศึกษาสูงกว่าส่วนอื่น ๆ ของประเทศ และการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกูปหนึ่ง คือ เมืองพัทยา กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดตั้ง เนื่องจากท้องถิ่นเขตนี้มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เพราะเป็นสถานที่พักผ่อนของชาวไทย และชาวต่างประเทศ จึงต้องกำหนดให้มีรูปแบบการปกครองต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ เพื่อรับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หากจะพิจารณารูปการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๕ รูปดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ปัญหาต่าง ๆ มักเกิดกับการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปนี้ ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษนั้นเป็นเขตพื้นที่ที่มีความเจริญสูงกว่า

ประชากรมีการศึกษา และมีเศรษฐกิจดีกว่า ทำให้ประสบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ น้อยกว่า
 ดังนั้น ในการวิจัยนี้จึงมุ่งประเด็นศึกษา เฉพาะรูปการปกครองท้องถิ่น ๓ รูป คือ เทศบาล
 สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจะหาแนวทางปฏิรูปโครงสร้างให้เหมาะสม
 ต่อไป ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษจะกล่าวเพียงย่อ ๆ เพื่อให้เห็นโครงสร้างซึ่งแตก
 ต่างออกไปเท่านั้น อนึ่ง การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง คือ รูปองค์การบริหารส่วนตำบล
 ซึ่งได้ยกเลิกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดย
 จัดตั้งขึ้นเป็นสภาตำบล เนื่องจากยังมีใ้กำหนดให้เป็นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่
 ขอลงกล่าวถึงในที่นี้

ส่วนในการสัมภาษณ์นั้น ผู้เขียนได้พิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่างตามแบบวิธี
 Purposive Samples โดยเลือกสัมภาษณ์ข้าราชการส่วนกลาง อันได้แก่ผู้ตรวจ
 ราชการ กรมการปกครอง, เจ้าหน้าที่กองวิชาการ และเจ้าหน้าที่กองราชการส่วนท้องถิ่น
 สังกัดกรมการปกครอง ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องของในการรับนโยบายนั้น ผู้เขียนได้พิจารณาเลือกจากผู้วราชการ จังหวัด
 นายอำเภอ, ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น, ปลัดอำเภอ, เทศมนตรี, สมาชิกสภาจังหวัด และ
 กำนัน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เหล่านี้ต่างปฏิบัติงานคลุกคลีอยู่กับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน
 การสัมภาษณ์ผู้เขียนได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview เพื่อให้ได้
 ข้อมูลมาประกอบการวิจัยที่สมบูรณ์เท่าที่จะทำได้

ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนประสบกับอุปสรรคหลายประการ คือ
 ๑. ในด้านข้อมูลเอกสารไม่สามารถจะหาข้อมูลที่ทันสมัยที่สุดได้ เพราะความ
 เปลี่ยนแปลงทาง การเมืองของประเทศ เป็นไปอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๒๑
 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารประเทศหลายครั้ง มีทั้งการแต่งตั้ง, การเลือกตั้ง,
 การปฏิรูปการปกครอง และการปฏิวัติ ซึ่งรัฐบาลแต่ละยุคก็มีนโยบายของคนแตกต่างกันไป
 แต่ที่คล้ายกันก็คือ มุ่งที่จะพัฒนาการปกครองระบอบท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น เพราะเห็นความ

สำคัญในการปูพื้นฐานการปกครองประเทศ ฉะนั้น การเก็บข้อมูลจึงกระทำโดยลำบากที่จะรวบรวมให้ครบถ้วนได้

๒. สำหรับการสัมภาษณ์ ผู้เขียนไม่อาจจะสรุปตัวอย่างได้อย่างเต็มที่ โดยเหตุผลเพื่อความสะดวกของผู้เขียนเอง จึงได้กำหนดพื้นที่ในการสรุปตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น สำหรับผู้รับปฏิบัติ ตามนโยบาย ผู้เขียนได้เลือกจังหวัดที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสมุทรปราการ โดยมีเหตุผลที่ว่าเป็นเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ และมีเส้นทางคมนาคมสะดวก สามารถจะติดต่อกับกรุงเทพมหานครในเวลาอันสั้น ฉะนั้น เมื่อมีความเจริญมากเท่าใด ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมมากขึ้นเท่านั้น และในทางตรงกันข้าม หากท้องที่ที่มีความเจริญยังประสบปัญหาต่าง ๆ แล้ว ท้องที่ที่อยู่ห่างไกลก็อาจจะประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน หรืออาจจะมากกว่า

๓. จากการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องเท่าใดนัก แต่ก็เป็นที่ที่รู้สึกดีในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และตัวอย่างที่มุ่งสัมภาษณ์จากจังหวัดดังกล่าว แม้ว่าจะไม่สามารถเป็นตัวแทนของการปกครองท้องถิ่นทั้งประเทศได้ก็ตาม แต่จากสภาพปัญหาตลอดจนความบกพร่องต่าง ๆ ในเรื่องโครงสร้างการจัดองค์การคล้ายคลึงกัน ก็น่าจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ได้

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยนี้

ตามที่ผู้เขียนได้เลือกวิจัยเรื่อง แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ไทย ๒๕๑๘ - ๒๕๒๑ ผู้เขียนคิดว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอาจจะได้ข้อคิดไปบ้าง เพื่อใช้ในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น แม้ว่าการวิจัยครั้งนี้จะยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ แต่คิดว่าน่าจะเป็นข้อมูลอันหนึ่งในการศึกษาวิจัยต่อไป

นอกจากนั้นประโยชน์ที่จะได้รับอีกประการหนึ่งก็คือ ในฐานะที่ผู้เขียนเป็น นักศึกษาระดับปริญญาโท ทางสาขาการปกครอง ซึ่งได้ค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะได้รับประโยชน์จากการค้นคว้าเรื่องนี้อีกด้วย

วิธีการ เสนอ เรื่อง

ผู้เขียนได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๖ บท โดยมีเค้าเรื่องย่อ ๆ ดังนี้

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ ว่าด้วยแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่น จะกล่าวถึงแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ และจะศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาว่าสอดคล้องกับหลักอุดมคติหรือไม่ ประเทศไทยมีปัญหาเช่นใดจึงไม่เข้ากับหลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว

บทที่ ๓ ว่าด้วยวิวัฒนาการของการปกครองของไทย จะศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของการปกครองไทยสมัยนานเจ้า, กรุงสุโขทัย, กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อจะพิจารณาคู่พื้นฐาน ค่านิยม ทศนคติ ของคนไทยที่มีต่อการปกครองของประเทศ

บทที่ ๔ ว่าด้วยโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๕๑๔ - ๒๕๒๑ จะพิจารณาถึงรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ๔ รูป คือ รูปเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร โดยนำเอาแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติตามบทที่ ๒ มาพิจารณาเปรียบเทียบ

บทที่ ๕ ว่าด้วยแนวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย โดยจะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สถาปนาอุปสรรค โครงการ และนโยบายที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการ เสริมสร้างประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่น และแนวความคิดใหม่ ๆ ที่รัฐบาลได้คิดขึ้นมา เพื่อปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

บทที่ ๖ ว่าด้วยบทสรุปในส่วนของการวิเคราะห์ และพิสูจน์สมมติฐาน จะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักอุดมคติของการปกครองท้องถิ่น กับการปกครองท้องถิ่นไทย วิเคราะห์ปัญหาโครงสร้าง และกระบวนการบริหารงานที่จำเป็น นอกจากนั้นจะดำเนินการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ตลอดจนสรุป และเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นไปในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย.