



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ สภาพของปัญหา

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศแบบรัฐบาลกลางกึ่งอำนาจไว้เพียงแห่งเดียว นั้นย่อมไม่สามารถจับบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีเท่าที่ควร จักให้มีการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม อันเป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงต้องแตกต่างกันไปด้วย การปกครองท้องถิ่นนั้นจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการนำบริการให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น และการบริหารงานบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง กระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดองค์การปกครองขึ้นในแต่ละท้องถิ่น

แต่ในระยะเริ่มแรกของการปกครองท้องถิ่นนั้นประชาชนยังไม่ค่อยจะมีความรู้ความเข้าใจ ในการปกครองนัก รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้การบริหารราชการส่วนกลางเข้าช่วยเหลือสนับสนุน ทั้งด้านการเงินและตัวบุคคล เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการอยู่ได้ และยังให้การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคจัดกำลังเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งสอนให้องค์การปกครอง ท้องถิ่นได้เรียนรู้ถึงการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนได้มีความรู้ความ เข้าใจในการบริหารการปกครองมากขึ้น ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้อง ถอนตัวออกไป เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นได้เป็นการบริหารงานของประชาชน โดย ประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ

ประเทศไทยจัดตั้งเทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะฝึกฝนให้ประชาชนเข้าใจถึงระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ระบบเทศบาลที่นำ เอามาใช้จึงจำลองรูปแบบมาจากการปกครองของรัฐที่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักแบบและวิธีการปกครองของรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การเข้าไปมี ส่วนร่วมและมีสิทธิในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่จากการศึกษาวิจัยเท่าที่ผ่านมากลับ

ปรากฏความเข้าใจกันว่าการปกครองแบบเทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกการเมืองเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเมืองระดับชาติ มีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อชัยชนะในการหาเสียงและการเลือกตั้ง จนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลในเวลาต่อมาได้ ทางด้านการบริหารงานของเทศบาลก็มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน สิ่งเหล่านี้มีส่วนทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น และกลายเป็นสิ่งเหนียวรั้งมิให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ซึ่งผลสุดท้ายแล้วอาจจะเป็นการสร้างความเสื่อมศรัทธาให้แก่ประชาชน และเกิดความเบื่อบ่นหน่ายไม่ยากให้ความร่วมมือเท่าที่ควรได้^๑

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการปกครองในรูปอื่น แต่การดำเนินงานในท้องถิ่นของเทศบาลยังไม่มีอิสระเท่าที่ควร ส่วนกลางได้ควบคุมการดำเนินงานและกิจการท้องถิ่นของเทศบาลเป็นอันมาก นอกจากนี้กฎหมายยังมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด อย่างเช่น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุนกิจการอันเป็นประโยชน์ของเทศบาลด้วยการอนุมัติขยายสมัยประชุมสามัญและการเปิดสมัยประชุมวิสามัญตามคำร้องขอ การลงนามอนุมัติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติ การเห็นชอบด้วยกับเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณซึ่งจะมีผลให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งทั้งคณะ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล การชี้แจง แนะนำตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน และเอกสารมาตรวจสอบ เรียกสมาชิกสภาหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน การสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร และนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ และให้ยุบสภาเทศบาลได้^๒

^๑สนใจุรายละเอียดยกใน สมเจตน์ พันธุ์โสมิต, "ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐)

^๒โปรดดูรายละเอียดยกจาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

เทศบาลยังประสบกับปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอจะดำเนินงานให้ได้ผลดี ประกอบกับเทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างพนักงานเป็นจำนวนมาก ทำให้งบประมาณซึ่งมีน้อยอยู่แล้วไม่เพียงพอที่จะนำไปทำนุบำรุงท้องถิ่นหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลปีละมาก ๆ โดยไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง รัฐบาลจึงหันกลับมาใช้การปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง และต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สุขาภิบาลถูกจัดตั้งขึ้นในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงมาจากเทศบาล โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้ถึง ๒๐ ประการ แต่ในทางปฏิบัติกิจการที่ขึ้นหน้าขึ้นตาของสุขาภิบาลและเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่ประชาชนนั้นก็มีเพียงหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของถนนหนทางหรือเก็บขยะมูลฝอยเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่น ๆ สุขาภิบาลให้ความสนใจน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย ถ้าจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะชักรักตนเองอยู่ในตัวคือ ถ้าเห็นหลักการส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองโดยปล่อยให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกิจการสุขาภิบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะเป็นผลให้สิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองมีมากขึ้น แต่ถ้าเห็นหลักการประหยัดโดยใช้วิธีการให้ข้าราชการมาปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเองแล้ว บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาลย่อมลดน้อยถอยลงไป

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนั้นได้รวมเอากิจการค่านิคมบัญญัติและการบริหารไว้ด้วยกันเป็นรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาค เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นผู้ดำเนินงานสุขาภิบาล ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารเพียง ๔ คนเท่านั้น ซึ่งยังนับว่าน้อยในอันที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลก็แทบจะไม่มีบทบาทอะไรเลย ต่างก็มีความเกรงกลัวนายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ โดยในขณะที่มีการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีความรู้สึกว่าคุณอยู่ในฐานะกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมิใช่ฐานะกรรมการสุขาภิบาล เพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความผูกพันกับทางราชการมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลจึงมีบทบาทที่สำคัญในการ เป็นตัวเร่งสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและพัฒนาให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง

เขตความรับผิดชอบในจังหวัดนอกเหนือจากเทศบาลและสุขาภิบาลแล้วก็เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่และเป็นชนบท มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองในการบริหารงานก็ไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงได้แก่ข้าราชการที่ส่วนกลางส่งมาประจำในส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นต้น มีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารส่วนจังหวัด แต่การดำเนินงานของสภาจังหวัดก็มีบทบาทน้อยมากในการปกครองตนเอง เพราะส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญ

การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงกลายเป็นการบริหารงานส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็อยู่ในความควบคุมของกระทรวงทบวงกรมตามแนวดิ่ง โดยกระทรวงทบวงกรมเหล่านี้จะส่งการมาที่จังหวัดและจังหวัดก็ส่งงานต่อไปยังอำเภอ นั่นคือราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ที่จะต้องคอยปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบแบบแผนที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

๑.๒ ความสำคัญของเรื่อง

จากสภาพของปัญหาทั้งที่กล่าวมาจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เทศบาล ต่างก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายด้านด้วยกัน จนทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น เกิดความเบื่อหน่ายและในที่สุดไม่ให้ความสนใจ แต่การปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นอันดับแรกและโดยตรงต่อความเจริญของท้องถิ่นตน การปกครองท้องถิ่นเป็นการสร้างความรู้ความชำนาญทางการเมืองระดับประเทศให้แก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นจึงมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้นได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ขณะเดียวกันถ้าการปกครองท้องถิ่นล้มเหลวย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงการพัฒนาทางการเมืองของประเทศอย่างไม่ต้องสงสัยใด ๆ เลย

การพิจารณาถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยนั้นโดยทั่วไปแล้วย่อมหมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปไปตามพื้นที่ของประเทศ แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยกลับปรากฏว่าประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการปกครองแต่อย่างใดเลย การปกครองท้องถิ่นเป็นแต่เพียงรูปแบบ ส่วนพฤติกรรมที่แท้จริงนั้นเป็นการปกครองที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาแอบแฝงอยู่ การกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานส่วนใหญ่ มักจะถูกครอบงำโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนภูมิภาคจึงเปรียบเสมือนจักรกลอันสำคัญที่มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น เพราะข้าราชการเหล่านี้ดำรงตำแหน่งสองฐานะคือ ในฐานะตัวแทนรัฐบาลกลาง และตัวแทนของท้องถิ่น โดยจะต้องมีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญของส่วนกลางอันมีผลกระทบต่อฐานะตำแหน่งของตน และบทบาทในการดำเนินงานให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่ตนเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทที่เป็นจริงในเชิงพฤติกรรมต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่นโดยฐานะตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบดังที่กล่าวมาแล้ว ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีกมากมาย อย่างเช่น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหล่านี้เป็นต้น และถ้ากฎหมายมีใ้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะแล้วให้เป็นที่หน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเกิดความสับสนหรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่มีมากมายและไม่แน่ชัดนั้นขึ้นได้ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการปกครองจึงมีมาก ต้องเป็นผู้บริหารและศูนย์ประสานงานของทุกกระทรวงทบวงกรม มีบทบาทในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกในสิทธิและหน้าที่ มีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่น จึงอาจจะสรุปได้ว่าข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีบทบาทในด้านการบริหารและการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยฐานะตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายใ้มอบอำนาจไว้

การเมืองการปกครองท้องถิ่นที่พึงปรารถนาคือการเมืองการปกครองในรูปแบบการปกครองตนเอง โดยมุ่งที่จะสนับสนุนและส่งเสริมพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่จะแย่งเอางานของประชาชนมาปฏิบัติเสียเอง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจถึงการปกครองตนเอง แต่การที่จะให้ประชาชนเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยตามสภาพการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบันต้องอาศัยข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นสื่อกลางในการส่งเสริมสนับสนุน เพราะข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทในองค์การปกครองท้องถิ่นในเชิงพฤกษิกรมอย่างแท้จริง และมีฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลซึ่งต้องการที่จะสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกับประชาชนในท้องถิ่นซึ่งต้องการปกครองตนเอง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการเลือกศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทยนั้นก็เพราะเห็นว่ามีส่วนที่น่าสนใจกล่าวคือ ประการแรกภาคใต้มีปัญหาทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอย่างมากทีเดียว ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มหน้าที่และภารกิจให้แก่ข้าราชการปกครองมากขึ้นและอาจจะมีผลกระทบต่อบทบาทในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่เป็นตัวเร่งหรืออาจจะเป็นข้อจำกัดโดยตัวของมันเองไม่มากนัก ประการที่สองประชาชนในภาคใต้ส่วนใหญ่มีความสนใจในกิจการของบ้านเมืองค่อนข้างมาก บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคกับประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงน่าจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และประการที่สามเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประชาชนในภาคใต้เมื่อเทียบกับภาคอื่นแล้วนับว่าอยู่ในระดับที่ต่ำพอสมควร ดังนั้นความพร้อมในเรื่องรายได้เพื่อก้าวไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น จึงน่าจะเชื่อว่ามีโอกาสเป็นไปได้มากถ้าหากประชาชนมีความตื่นตัวในการปกครองตนเองมากขึ้นตามไปด้วย

๑.๓ การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยกันมาแล้วมากมายในหลายแง่มุม แต่ที่นับว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษาโดยตรงนั้นก็มีย่างเช่น

จากการศึกษาวิจัยของ จงศักดิ์ สุวรรณประสิทธิ์ เกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลพบว่า มูลเหตุแห่งความขัดแย้งทางการเมืองนั้นเกิดจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจในการบริหารเทศบาล และกะหมายเอื้ออำนาจให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนคณะเทศมนตรีได้ง่ายเกินไป ซึ่งในที่สุดแล้วจะเกิดความขัดแย้งกับคณะเทศมนตรี ถ้าความขัดแย้งรุนแรงจนไม่สามารถจะประนีประนอมกันได้ หรือแก้ด้วยวิธีการอื่นใดให้เทศบาลบริหารงานต่อไปได้แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณายุบสภาเทศบาล ซึ่งจะเป็นผลให้การปกครองรูปเทศบาลล้มลุกคลุกคลานและขาดความต่อเนื่องในที่สุด^๑

จากการศึกษาวิจัยของ ประสิทธิ์ พรหมพิสูทธิ์ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาลพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชน ขาดการเรียนรู้ทางการเมือง ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ ไม่มีการแสดงออกเพื่อรักษานผลประโยชน์ของตน มีความเคยชินต่อประเพณีการปกครองแบบคั้งเคิมที่เป็นผู้ถูกปกครองมากกว่าการปกครองแบบสุขาภิบาลสมัยใหม่ ประชาชนเข้าใจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็นการแสดงถึงการยอมรับอำนาจทางการเมืองการปกครองมากกว่าที่จะเข้าใจว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจ^๒

^๑สนิจุฑารายละเอียดใน จงศักดิ์ สุวรรณประสิทธิ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล : เปรียบเทียบกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแค และเทศบาลตำบลแก่งคอย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑).

^๒ไปรคฑารายละเอียดใน ประสิทธิ์ พรหมพิสูทธิ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล: ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลหมู่ ๖ ต.วังจันทน์บุรีรัมย์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓).

จากการศึกษาของ อนุ สงวนนาม ที่วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ นายอำเภอในการบริหารสุขาภิบาลพบว่า ชาคความเป็นอิสระในการบริหารงานเพราะถูกจำกัด โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนกลาง รายได้ของสุขาภิบาล น้อยไม่เป็นการเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้^๑

จากการศึกษาวิจัยของ ชงชัย วงศ์เหรียญทอง เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น ของไทยโดยอาศัยสภาตำบลนั้นก็พบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ อย่างเช่น

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับหลักการและอุดมการณ์ในการพัฒนาการเมือง ทั้งนี้เพราะตำบลในรูป สภาตำบลเป็นการปกครองกิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการ บริหารงานของตำบล แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะพัฒนาสภาตำบลตามหลักการกระจายอำนาจโดยยก ฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะตำบลหมู่บ้านยังอยู่ในฐานะยากจน รายได้ไม่เพียงพอ ประชาชนยังอาศัยกันอยู่อย่างกระจุกกระจาย ตำบลขาดผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

(๒) ปัญหาการดำเนินงานของสภาตำบลอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลกำหนดไว้ไม่แน่ชัด เพียงพอ การบริหารงานของคณะกรรมการสภาตำบลมิได้เป็นศูนย์กลางการบริหารที่แท้จริงเพราะ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานภายในตำบลโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาตำบล

(๓) ปัญหาประชาชนขาดความเข้าใจ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการ ปกครองของสภาตำบลมีน้อยมาก^๒

^๑โปรดดูรายละเอียดคิไซ อนุ สงวนนาม, "การศึกษาเชิงวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และ ความรับผิดชอบของนายอำเภอในการบริหารสุขาภิบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การเมืองและ การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑).

^๒ชงชัย วงศ์เหรียญทอง, "สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การเมืองและ การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๖๖-๘๖.

และจากการศึกษาวิจัยของ ท้าวร พรหมมีชัย เกี่ยวกับปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า รายได้มีน้อยไม่สัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตาม นโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็น ข้าราชการส่วนภูมิภาค และพฤติกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่เอื้ออำนวยในการบริหาร งานให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร *

๑.๔ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในบทบาทของข้าราชการ ปกครองส่วนภูมิภาคที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น การศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการปกครองส่วน ภูมิภาคในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นจึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๔ ประการคือ

(๑) เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของข้าราชการปกครองในส่วนภูมิภาคซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนจากราชการบริหารส่วนกลาง นำเอานโยบายการบริหารงานไป ดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตนเองต้องมีความรับผิดชอบต่อการตอบสนองความต้องการให้สอดคล้อง กัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีผู้เข้าใจกันว่าหากเกิดกรณีที่จะต้องเลือกระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือความเห็นของข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกับการปฏิบัติตามความเห็นหรือความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคผู้มุ่งหวังความก้าวหน้าในทางราชการ มักจะเลือกปฏิบัติตามคำสั่งหรือความเห็นของฝ่ายแรกมากกว่า

(๒) เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของข้าราชการปกครองในฐานะที่เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จำเป็นต้องกระทำโดยผ่านระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นส่วนที่สำคัญ ต่อการสร้างสรรคการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ การกระตุ้นให้ประชาชนมีตารตื่นตัวในการปกครองตนเอง และ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่น

*โปรดดูรายละเอียดใน ท้าวร พรหมมีชัย, "ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒).

(๓) เพื่อที่จะทราบถึงบทบาทของข้าราชการปกครองในการให้โอกาสแก่ประชาชน และการระดมประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ลดบทบาทการบริหารกิจการของข้าราชการปกครองในองค์การปกครองท้องถิ่นให้เหลือเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นคุ้นเคยกับการปกครองตนเอง และสามารถที่จะรับภาระหน้าที่ในการปกครองตนเองได้ในอนาคต

(๔) เพื่อที่จะให้ทราบถึงกระบวนการพัฒนาทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ การสร้างประชาธิปไตย การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การสร้างสถาบันทางการเมือง และการปกครองตนเองขององค์การปกครองท้องถิ่นว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ประสมกับปัญหาและอุปสรรค หรือไม่เพียงใด โดยจะไม่พิจารณาการปกครองท้องถิ่นเป็นสภาพหนึ่งดังที่เป็นอยู่ แต่จะยึดหลัก กระบวนการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่นจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล ไปสู่การปกครองตนเองแบบเทศบาลซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด

๑.๕ สมมติฐาน

ในการศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคที่จะมีต่อการพัฒนาทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นผู้ศึกษาจะตั้งเป็นสมมติฐานไว้ในเบื้องต้นว่า

๑. บทบาทของข้าราชการปกครองในการปลุกฝังและพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นสัมพันธ์กับทัศนคติของตัวข้าราชการเอง และความรู้ความเข้าใจและการแสดงออกของประชาชนในท้องถิ่น

๒. บทบาทของข้าราชการปกครองในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยการกระตุ้นจูงใจนั้นสัมพันธ์กับการมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และการให้โอกาสแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๓. บทบาทของข้าราชการปกครองในการสร้างเสถียรภาพให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นสัมพันธ์กับความเป็นสถาบันทางการเมืองขององค์การปกครองท้องถิ่น

๔. บทบาทของข้าราชการปกครองในการสนับสนุนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองนั้นสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐบาล และความพร้อมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

๑.๖ ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อให้เรื่องที่จะทำการศึกษาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และมีให้มีขอบข่ายที่กว้างขวาง
เกินไป ผู้ศึกษาจึงจำกัดขอบเขตของเรื่องโดย

(๑) ในค่านองคการปกครองท้องถิ่นนั้นถึงแม้ว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยใน
ปัจจุบันจะมี ๕ รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร
และเมืองพัทยาก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นารปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ
ที่แตกต่างออกไป องค์การปกครองท้องถิ่นที่ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ด้วย จึงมีเฉพาะเพียงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ
สุขาภิบาลเท่านั้น

(๒) ในค่านักบุคคลนั้นก็มุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการจังหวัด รองผู้ว่า
ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และปลัดอำเภอ เพราะ
บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทโดยตรงในองค์การปกครองท้องถิ่นตามพฤติกรรมที่เป็นจริงมากที่สุด

(๓) ในค่านแนวความคิดและทฤษฎีนั้นก็มุ่งที่จะหยิบยกเอาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้อง
กับการศึกษาวิจัยโดยตรงเท่านั้นมาเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาและประยุกต์ทดสอบกับ
ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ตามสมมติฐาน ดังนั้นการอ้างอิงแนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง
จึงเน้นในประเด็นของการสร้างประชาธิปไตย การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การสร้าง
สถาบันทางการเมือง เป็นสำคัญ

(๔) ในค่านกนิหมายนั้นก็มุ่งเน้นสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะใน
อนาคตอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่
ของตัวบุคคลในองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อการ
ปกครองตนเองของท้องถิ่น และการสร้างประสบการณ์เกี่ยวกับการเรียนรู้ทางการเมืองระบอบ
ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนซึ่งข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคจะต้องเข้าไปมีบทบาทคาดว่าจะยัง
คงมีอยู่ต่อไป

๑.๓) ระเบียบวิธีในการศึกษา

สำหรับระเบียบวิธีที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีความถูกต้องสมบูรณ์และมีความน่าเชื่อถือได้ จะต้องอาศัยการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนามประกอบกัน กล่าวคือ

๑. การวิจัยเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษาวิจัยจากหนังสือ ตำรา เอกสาร ผลงานการวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ ระเบียบข้อบังคับ แผนผัง คำสั่ง ซึ่งสามารถค้นคว้าได้จากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้องสมุด เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารตามข้อเท็จจริงก่อนที่จะทำการวิจัยสนาม

๒. การวิจัยสนาม โดยการออกแบบสอบถามที่ทดสอบความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือได้แล้วไปสอบถามตามประเด็นที่เกี่ยวข้องและต้องการจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และ ปลัดอำเภอ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดภาคใต้ มีการสัมภาษณ์ มีการสังเกตการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลในสนามหลายแห่งนำมาประมวลผลและทำการวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการศึกษาวิจัยนำเสนอเป็นผลงานต่อไป

๑.๔) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากสมมติฐานที่กำหนดไว้เป็นลักษณะของการวิจัยเพื่อหาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม ดังนั้นประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยก็คือ

๑. ในทางทฤษฎีนั้นถ้าสามารถทราบถึงระดับของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ แล้ว จะเป็นประโยชน์ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมศาสตร์ในโอกาสต่อไป

๒. ในทางปฏิบัตินั้นถ้าสามารถทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อบกพร่องในการปฏิบัติกับตัวแปรอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะสามารถเสนอข้อแนะนำแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติได้

๓. ในทางการพยากรณ์นั้นถ้าสามารถทราบถึงค่าความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ได้แล้ว ก็อาจจะทำนายถึงแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตได้

๑.๘ วิธีการเสนอเรื่อง

เพื่อให้เนื้อหาของเรื่องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันไปอย่างมีระเบียบเป็นระบบและสำคัญ ความตามก่อนหลัง ผู้ศึกษาจึงแบ่งออกเป็น

บทที่ ๑ บทนำ ซึ่งจะกล่าวถึงสภาพของปัญหา ความสำคัญของเรื่อง การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วิธีการเสนอเรื่อง และข้อตกลงเบื้องต้น

บทที่ ๒ จะกล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง ความหมาย และลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะในแง่ของการพัฒนาทางการเมืองกับประชาธิปไตย การพัฒนาทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การพัฒนาทางการเมืองกับการสร้างสถาบันทางการเมือง ตลอดจนถึงสภาพของการพัฒนาทางการเมืองของไทย

บทที่ ๓ จะกล่าวถึงการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทย ความหมายและลักษณะ การปกครองท้องถิ่น โดยจะเน้นรูปแบบและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเทศบาล

บทที่ ๔ จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาค ในองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งในค่านิยมและค่านิยม

บทที่ ๕ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีต่อการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในท้องถิ่น

บทที่ ๖ จะเป็นการสรุปผลการวิจัยและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

๑.๑๐ ข้อตกลงเบื้องต้น

เนื่องจากการนิยามความหมายของคำอันเป็นศัพท์เฉพาะซึ่งจำเป็นค่องนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยยังมีลักษณะเป็นนามนาคันตะอยู่ จึงต้องกำหนดเป็นข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมายของศัพท์ที่จะนำมาใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้คือ

บทบาทเป็นพฤติกรรมอันมีขอบเขตของบุคคลที่สัมพันธ์กับฐานะหรือตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่หรือตามสถานะโครงสร้างของสังคม

ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในที่นี้หมายถึง ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีฐานะตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรงเท่านั้น