



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา ในระบอบการเมืองทุกระบอบ การออกกฎหมาย เพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมเป็นรากฐานของสังคมการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการออกกฎหมายยังเป็นการกำหนดการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอีกด้วย การออกกฎหมายจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งของการมีรัฐบาล แต่การออกกฎหมายมิใช่กิจกรรมเดียวของรัฐบาล ดังนั้น การศึกษากิจกรรมทางการออกกฎหมายจึงกระทำโดยโครงสร้างทางการเมืองที่เราเรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสถานะทางฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลไกที่สร้างความชอบธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง บทบาท และการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บังเกิดผล หรือการพิจารณาเห็นชอบต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการเสนอความเห็นหรือปัญหาต่าง ๆ ให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบและนำไปปฏิบัติ พฤติกรรมที่แสดงออกนี้จะกระทำโดยผ่านกลไกในรูปแบบของรัฐสภา หรือสภาท้องถิ่นเช่น สภาเทศบาลหรือสภาจังหวัด เพราะกลไกเหล่านี้ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองปกครองแทนประชาชนในแต่ละระดับทำให้เห็นว่ากลไกทางนิติบัญญัติเหล่านี้ เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ และจำเป็นที่เราต้องศึกษาวิเคราะห์

แม้สถาบันทางนิติบัญญัติเหล่านี้คือ ทั้งรูปแบบของรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น มีความจำเป็นต่อระบบประชาธิปไตย แต่การศึกษาวิจัยทางด้านนี้ยังไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการศึกษามหาวิทยาลัยของเมืองของสมาชิกสภาระดับท้องถิ่นซึ่งพบว่าจากการศึกษาที่ผ่านมา นั้น การศึกษาทางด้านพฤติกรรมของสมาชิกของสถาบันนิติบัญญัติเหล่านี้ มีน้อย

มากทั้งในระดับรัฐสภา และในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะประชาชนมักจะประเมินสถาบันนี้ โดยการพิจารณาพฤติกรรมส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้นทัศนคติทางการเมืองของประชาชนต่อสถาบันเหล่านี้ จึงก่อตัวขึ้นจากการประเมินบทบาทของสมาชิกสถาบันนิติบัญญัติเหล่านี้มากกว่า การประเมินบทบาทของสถาบันซึ่งทัศนคตินี้ส่งผลต่อความคาดหวังทางการเมืองของประชาชนด้วย จากการศึกษาเท่าที่ผ่านมาของนักรัฐศาสตร์ไทยที่เกี่ยวข้อง เราพบว่า ได้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในสถาบันนิติบัญญัติเหล่านี้ สามารถแยกได้ดังนี้

1. การศึกษาที่เน้นให้เข้าใจลักษณะองค์ประกอบ หรือโครงสร้างของสถาบัน หรือตัวระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ

2. การศึกษาที่เน้นให้เข้าใจถึงการกระทำหรือพฤติกรรมของรัฐสภา ซึ่งเป็นการศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกเป็นหลักทำให้เราได้เข้าใจว่าสถาบันเหล่านี้ทำงานอย่างไร ในความเป็นจริง และปัจจัยที่กำหนดการทำงานนั้นคืออะไร

เมื่อเรามาพิจารณาถึงในเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติเองจะพบได้ว่า การศึกษาในระดับรัฐสภา และระดับการปกครองท้องถิ่นก็ยังไม่เท่ากัน นักรัฐศาสตร์ไทยส่วนใหญ่ยังมุ่งประเด็นไปศึกษาในระดับรัฐสภามากกว่า การศึกษาในระดับท้องถิ่น การขยายขอบเขตการศึกษาลงในระดับท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก ส่วนเมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงการศึกษาในระดับท้องถิ่น การศึกษาในเรื่องสภาจังหวัดยังไม่มีการศึกษาแพร่หลายเท่าการศึกษาในระดับเทศบาลหรือระดับตำบล ทั้งที่สภาจังหวัดก็เป็นสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าสถาบันท้องถิ่นในระดับเดียวกัน ทั้งนี้เพราะสภาจังหวัดเป็นเวทีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่สำคัญมากเพราะบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดนั้น จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ในการเป็นตัวแทนสื่อปัญหาระหว่างฝ่ายประชาชน และข้าราชการ นอกจากนี้ปัจจุบันพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดยังเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบางครั้งก็ใช้การเป็นสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อจะพัฒนาตัวเองเพื่อก้าวไปสู่การเล่นการเมืองในระดับชาติต่อไป จากมติของรัฐทางด้านพัฒนาในทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้ชน

ชั้นนำในเขตเมืองของชนบท สามารถอาศัยผลพวงทางการพัฒนาที่ จัดตั้งและขยายธุรกิจในระดับจังหวัดและภูมิภาคด้วย ทำให้ก่อให้เกิดชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในเขตเมืองของจังหวัดหลายจังหวัดและเป็นลักษณะหนึ่งของการแปรเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองในระดับอำเภอจังหวัดและภูมิภาค จนส่งผลต่อการพัฒนาของสถาบันการเมืองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ทำให้เกิดอำนาจใหม่ในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองของนายทุนท้องถิ่นที่มีผลต่อประชาชนภายในอำเภอและจังหวัดมาก¹

สิ่งเหล่านี้ทำให้บทบาทและการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจังหวัดได้มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด เสื่อมฐานะมาเป็นสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด และปัจจุบันมีบทบาทภาระเพิ่มมากขึ้น สมาชิกสภาจังหวัดเริ่มทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น คือบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามหรือสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นคือ มีบทบาทมากขึ้นที่จะเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ทางด้านสภาจังหวัดพบว่าส่วนใหญ่ที่ศึกษามาเน้นความเป็นสถาบัน (Institutionalization) กล่าวคือ การศึกษาเหล่านี้จะเน้นองค์ประกอบหรือโครงสร้างของสภาจังหวัดเป็นสำคัญ โดยพยายามแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบ หรือโครงสร้างของสภาจังหวัดมีบทบาท หรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้เองทำให้สามารถชี้ให้เห็นว่าปัญหาหรืออุปสรรคของสภาจังหวัดว่าเป็นอย่างไร และการศึกษาเหล่านี้จะเน้นไปถึงเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับของสภาจังหวัด และเป็นลักษณะการศึกษาสภาจังหวัดในเชิงพรรณนาประวัติศาสตร์ ซึ่งการศึกษา

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช รัฐ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 หน้า

เหล่านี้สามารถแยกเป็นหมวดหมู่ดังนี้คือ

1. โครงสร้างและระบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. บทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากผลงานที่ศึกษาที่ผ่านมา เช่นผลงานของประเภท ศรีชัย ซึ่งศึกษาบทบาทของสภาจังหวัดในการควบคุมงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513, ถาวร พรหมมีชัยศึกษาปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522 และผลงานอีกชิ้นคือ จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ, แสง สงวนเรืองและกระจ่าง พันธุนาวิน รายงานการศึกษาเรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 จากผลงานดังกล่าวเกี่ยวกับการศึกษา เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมาี้ เหล่านี้เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้าง โดยเฉพาะสถาบันกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะสภาจังหวัด โดยการพยายามอธิบายถึงลักษณะต่าง ๆ เช่น องค์ประกอบกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยยึดเอกสารที่เป็นทางการมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลงานที่ผ่านมาในเรื่องต่าง ๆ เช่น จำนวน กระทำ, การสอบถามข้อเท็จจริง หรือการเสนอบัญญัติให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติตาม การศึกษาดังกล่าวไม่ได้สะท้อนสภาพการทำงานของสภาจังหวัดในความเป็นจริง เช่น ประวัติความเป็นมา โดยเฉพาะภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดว่ามาจากไหน ขณะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทอย่างไรในสภาจังหวัด การต่อรองระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดด้วยกันหรือระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดกับฝ่ายบริหาร เงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดต้อง



มีบทบาทเช่นนั้น และบทบาทที่อยู่นอกเหนือที่กฎหมายกำหนดคือ บทบาทนอกสภานั้น สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทในการพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นภาพผลวิบัติที่เป็นจริงของบทบาทของสภาจังหวัด ดังนั้นการศึกษานี้พยายามจะเสริมต่อเพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของสภาจังหวัดโดยเน้นถึงทางด้านพฤติกรรมที่เป็นจริง

จากผลงานของไพรัช สุทธิวงศ์กมล ที่ศึกษาเรื่องบทบาทในทางการเมืองผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ : วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523 นั้น ได้ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ไปพอสมควร แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายของการวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำซึ่งเป็นผลงานของสภาจังหวัดเช่นการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การใช้ระบบกรรมการของสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งผลงานของไพรัช นั้น ได้ก้าวเข้ามาสู่การศึกษาทางด้านพฤติกรรมและบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดประกอบด้วย ซึ่งในการศึกษานี้ก็จะเสริมต่อในส่วนบทบาทหรือพฤติกรรมและการทำงานของสภาจังหวัดในความเป็นจริง ซึ่งจะทำให้เราได้เข้าใจว่าสมาชิกสภาจังหวัดนั้น มีประวัติความเป็นมาและมีภูมิหลังเป็นเช่นไร และความเป็นมาหรือลักษณะภูมิหลังเหล่านี้ จะเป็นปัจจุบันที่กำหนดบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเพียงใด และนอกจากนี้บทบาทการแสดงออกของสมาชิกสภาจังหวัดทางด้านต่าง ๆ ได้สนองตอบถึงเชิงการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือไม่

จากการศึกษาปัญหาของสภาจังหวัดที่ผ่านมาพบว่าสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยในกรณีที่จะควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารและมักจะคล้อยตามผู้บริหารได้ง่าย ลักษณะการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาจังหวัดเป็นลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย บทบาทในการทำงานที่เสนอร่างข้อบังคับจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของสภามิน้อย แต่ตรงกันข้ามจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ฝ่ายบริหารมากกว่า สภานิติบัญญัติ ในระดับท้องถิ่นซึ่งเหล่านี้จะมีผลต่อราษฎรในท้องถิ่นจะเป็นผลต่อการริเริ่มหรือเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปในทางที่ต้องการและคาดหวังไว้จากการตรวจสอบลักษณะบางประการของบทบาทสมาชิกสภาจังหวัดในอดีตพบว่า

ปัญหาของการศึกษาสภาจังหวัดมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาจังหวัด

1.1 ยั้งขาดประวัติและภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาจังหวัด เช่น การเข้าใจปัญหาของท้องถิ่น การสร้างสมประสบการณ์ทางการเมือง สิ่งเหล่านี้จะส่งผลผลักดันต่อการมีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างไร

1.2 ทักษะคติของสมาชิกสภาจังหวัดในการประเมินบทบาทตน ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง ในเชิงการเป็นตัวแทนของประชาชนและสิ่งที่คาดหวังในอนาคตในการเมือง

1.3 ทักษะคติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารว่า ทางฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัดมีทัศนคติในความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร ตลอดจนในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ได้ดำเนินบทบาทที่เป็นจริงในการเป็นตัวแทนประชาชนท้องถิ่นอย่างไร

2. ปัญหาเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

2.1 ปัญหาเรื่องการเข้าช้อนทางโครงสร้างที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นทั้งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำให้บทบาททั้งสองนี้ แยกออกจากกันยาก ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ

ก. ที่มีผู้กล่าวอ้างว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญต่อคำสั่งหรือนโยบายเป้าหมายหรือแผนกดำเนินงานที่ส่วนกลางกำหนดมาให้มากกว่ามติของสภาจังหวัดที่ให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม¹ เป็นจริงหรือไม่

¹ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 29ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 45 ผู้ว่าราชการมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด

ข. งานที่รัฐมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยราชการปฏิบัติยังมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารจึงเป็นไปได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ

2.2 ความซ้ำซ้อนในการจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค และบางหน่วยงานไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ปัญหาการถูกควบคุมโดยกฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมากกว่าสมาชิกสภาจังหวัด บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดจึงถูกควบคุมโดยกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่สามารถริเริ่มและปฏิบัติเองได้โดยมีหน่วยงานที่สามารถรองรับได้จึงไม่สามารถทำให้สมาชิกสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินการเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะศึกษา

1. ประวัติความเป็นมาของสมาชิกสภาจังหวัด โดยเน้นตั้งแต่ประวัติความเป็นมาทางภูมิหลังว่าเป็นอย่างไรในการสมัครรับเลือกตั้งความสำคัญระหว่างนโยบายและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่เน้นตัวบุคคล และเรื่องเงินที่เข้ามาปัจจัยสนับสนุนให้ผู้สมัครได้ รับเลือกตั้ง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในการเป็นตัวแทนท้องถิ่นเช่นไร ในภายหลัง โดยทั้งนี้จะมุ่งศึกษาโดยใช้กรณีศึกษาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์

2. ขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด ได้ดำเนินบทบาทของตนเองอย่างไร โดยแยกถึง

2.1 บทบาทในสภาซึ่งจะ เน้นศึกษาถึงผลงานในทางปฏิบัติขณะอยู่ดำเนินการในสภา ประกอบด้วย

ก. บทบาทในการเข้าไปมีส่วนกำหนดเชิงนโยบายสาธารณะ เช่น การออกข้อบัญญัติจังหวัด

ข. บทบาทในการเป็นฝ่ายควบคุมดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม, การอภิปราย การเสนอความเห็น การเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัด

2.2 บทบาทนอกสภา ซึ่งแยกได้เป็น

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดและประชาชน

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการ

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดด้วยกัน

ง. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดกับพรรคการเมือง

3. บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดดังกล่าวได้ตอบสนองการเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร และการตอบสนองการเป็นตัวแทนนั้นคือการแสดงบทบาทของการเป็นผู้อุปถัมภ์เป็นความจริงหรือไม่

4. เพื่ออาศัยผลของการศึกษาเป็นแนวทางในการประกอบการพิจารณาวางแผนพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นพื้นฐานในการเปรียบเทียบกับผู้นำท้องถิ่นระดับจังหวัดให้ภูมิภาคอื่นต่อไป

สมมุติฐานในการศึกษา

1. ประวัติภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินบทบาททางการเมืองระดับท้องถิ่น และอาศัยบทบาททางการเมืองแก้กลุ่มบทบาททางเศรษฐกิจของตนเอง

2. สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทในการพัฒนาการเมืองโดยดำเนินบทบาทเป็นผู้อุปถัมภ์มุ่งตอบสนองการเป็นตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่น

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ได้กำหนดหน่วยการศึกษาคือ สมาชิกสภาจังหวัดเป็นหน่วยการวิเคราะห์ในขอบเขตเฉพาะในส่วนการกระทำของสภาจังหวัดเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการศึกษานี้ถือว่าสภาจังหวัดมีบทบาทหรือการกระทำของสภาจังหวัดมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองระดับท้องถิ่น และประชาชนที่อยู่ในระบบการเมืองนั้น ถ้าบทบาทนั้นกระทำตรงต่อปัญหา หรือสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ก็จะก่อประโยชน์สำหรับประชาชน ถ้ากระทำในลักษณะตรงกันข้ามก็จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้นการศึกษานี้จะเน้นในการกระทำของสภาจังหวัดเท่านั้น

แต่เนื่องจากการจำกัดในเรื่องระยะเวลาและต้องการเน้นเฉพาะหน่วยของการศึกษา (Unit of Analysis) และเพื่อเป็นการเลือกรวมจุดของการศึกษาสภาจังหวัด ผู้ศึกษาจึงต้องเลือกศึกษาเป็นกรณีศึกษา (Case Study) โดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ก็เพราะจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ใหญ่และมีความเจริญ มีสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมสูง เป็นจังหวัดที่ระดับความรุนแรงของปัญหาในท้องถิ่นในชนบทสูง เมื่อเทียบกับจังหวัดในเขตภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด เชียงใหม่มีประชากรมาก มีสมาชิกสภาจังหวัดมาก มีงบประมาณในการบริหารงานของจังหวัดสูง มีอาณาเขตการปกครองกว้างขวางทำหยาต่อการพัฒนา ตลอดจนมีสื่อมวลชนที่แพร่หลาย เงื่อนไขเหล่านี้จะมีส่วนสัมพันธ์ต่อการศึกษามบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่อยู่มาก

เมื่อเราได้หน่วยการศึกษาที่เป็นกรณีศึกษาสภาจังหวัดเชียงใหม่แล้ว จุดที่ศึกษา ยังเน้นและมีขอบเขตอยู่ที่การกระทำของสิ่งมีชีวิตในสภาจังหวัดคือ บทบาทการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเราจะเห็นว่าการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดนั้นก็คือการกระทำของสภาจังหวัดเชียงใหม่ เพราะภายใต้กติกาหรือระเบียบที่กำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดกระทำการร่วมภายใต้กติกาหรือระเบียบกฎหมายของสภาจังหวัด ก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำของสภาจังหวัด ดังนั้นการศึกษาสภาจังหวัดเชียงใหม่จึงมีขอบเขตกำหนดการ

ศึกษาในการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่เป็นหลัก ซึ่งการศึกษานี้จะมุ่งเน้นการดำเนินบทบาทด้านนอกสภาจังหวัด ซึ่งจะศึกษาเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่และประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยพิจารณาความจริงที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัด การศึกษานี้พยายามวิเคราะห์ต่อไปถึงความหมายของการกระทำนั้นว่าเป็นอย่างไร อะไรเป็นปัจจัยที่กำหนดการกระทำนั้นคืออะไร ตลอดจนลักษณะของการกระทำนั้นเป็นอย่างไร และผลการกระทำนั้นต่อความเข้าใจเกี่ยวกับสภาจังหวัดมีในลักษณะใด ดังนั้นหน่วยของการวิเคราะห์ก็คือ สภาจังหวัดเชียงใหม่และระดับของการวิเคราะห์ก็คือ การกระทำของสภาจังหวัดเชียงใหม่นั่นเอง

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. วิธีการวิจัย การศึกษานี้มุ่งได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดเป็นหลัก กล่าวคือ จะมุ่งเน้นถึงศึกษาในการกระทำบทบาทนอกสภาของสมาชิกสภาจังหวัดและนำบทบาทในสภามาประกอบในการพิจารณา โดยพยายามมุ่งอธิบายเน้นการกระทำนั้นว่ามีความหมายเป็นเช่นไร ตลอดจนปัจจัยหรือที่มาก่อกำหนดในพฤติกรรมเช่นนั้น ฉะนั้นการศึกษานี้จะใช้วิธีเก็บข้อมูล 2 วิธี คือ การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งในการวิจัยภาคสนามนี้ จะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและวิธีการสังเกตโดยตรงจากการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้วิธีการดังกล่าวนี้ตรวจสอบกันเองถึงความถูกต้อง และความแน่ชัดของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ตลอดมา

2. หน่วยที่จะทำการศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับบริการเลือกตั้งในวันที่ 25 สิงหาคม 2528



3. ประชากรที่ใช้ศึกษาวิจัย ศึกษาจากบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกตโดยตรง กับตัวแทนสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม 2528 จำนวน 10 คน โดยคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เป็นสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ที่สามารถติดต่อได้ โดยเลือกจาก
 - ตำแหน่งในสภาจังหวัด เช่น ประธานสภาจังหวัด และรองประธานสภาจังหวัด จำนวน 10 คน โดยพิจารณาจากลักษณะอาชีพที่ประกอบ
 - การดำรงตำแหน่งในสภาจังหวัดคือ ประธานสภาจังหวัด และรองประธานสภาจังหวัด จำนวน 2 คน
 - อดีตข้าราชการประจำ 1 คน
 - เกษตรกร 1 คน
 - ดำเนินธุรกิจอิสระเช่นนักหนังสือพิมพ์ 1 คน
 - อดีตผู้นำชุมชน เช่นเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน
 - เป็นพ่อค้านักธุรกิจ 4 คน

ซึ่งตัวแทนเหล่านี้จะพิจารณาจากระยะเวลาหรือจำนวนสมัยที่เข้ามาทำงาน การมีชื่อเสียง ความกระตือรือร้นในการทำงาน

4. เครื่องมือเครื่องใช้ในการวิจัย

4.1 การวิจัยเชิงเอกสารนั้น จะอาศัยจากข้อมูลที่ได้รับการบันทึกหรือสถิติ ข้อมูลที่เกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ เช่น ประวัติความเป็นมาและภูมิหลังและข้อมูลอื่น ๆ ที่มีผู้วิจัยมาแล้ว และรายงานสถิติข้อมูลในการดำเนินงานในสภาจังหวัดเช่น

ข้อเสนอ ข้อบัญญัติจังหวัด การตั้งกระทู้ การเสนอความเห็น และการเป็นคณะกรรมการ
ข้อมูลในเชิงทฤษฎีที่สนับสนุนอธิบายการกระทำนั้น

4.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสังเกตโดยตรงการเลือกสัมภาษณ์
บุคคลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประชากรเป้าหมายที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยสัมภาษณ์เป็นราย
บุคคล

5. การรวบรวมข้อมูล

5.1 รวบรวมข้อมูลเชิงเอกสาร โดย

ก. ทำการรวบรวมข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรวิจัยนี้ เช่น
จากหนังสือบทความ ผลงานการวิจัยในระดับต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่ององค์การบริหารส่วน
จังหวัด เอกสารที่กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การประชุม ราย
งานประจำปี ตลอดจนหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

ข. การศึกษาประวัติส่วนตัวภูมิหลังเกี่ยวกับสมาชิกสภาจังหวัด
และการแสดงออกซึ่งบทบาทผลงานและการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดขณะดำรงตำแหน่ง

5.2 การสัมภาษณ์ เพื่อหาทัศนคติและพฤติกรรมบทบาทในการกระทำ
ของสมาชิกสภาจังหวัด โดยเน้นถึงบทบาท การดำเนินบทบาทนอกสภา เป็นหลัก

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

6.1 ข้อมูลที่ได้รับจากประวัติส่วนตัวและภูมิหลังทางด้านการศึกษา อา
ชีพ ประสบการณ์ทางการเมือง ส่งผลอย่างไรต่อบทบาทดังกล่าวของสมาชิกสภาจังหวัด
เชียงใหม่เท่าที่ผ่านมา

6.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบาทในสภาโดยการดำเนินงานในการ
เข้าเป็นฝ่ายควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และบทบาทการเข้าไปมีส่วนในการกำหนด
นโยบายสาธารณะ โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานการประชุม สถิติบันทึกผลงานของสมาชิก
สภาจังหวัดเชียงใหม่ในแต่ละปี

6.3 การเน้นบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ที่กระทำนอกสภานั้น ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก และเราจะวิเคราะห์บทบาทดังกล่าวว่า เป็นบทบาทเช่นไร โดยเอาทฤษฎีทางรัฐศาสตร์เข้ามาประยุกต์และอธิบายในพฤติกรรมเหล่านั้น ซึ่งบทบาทเหล่านั้น ส่งผลออกมาในเชิงเป็นตัวแทนอย่างไร

6.4 การตรวจสอบทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดในอนาคตต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นการพัฒนาทางการเมืองและการส่งผลต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาจังหวัดในอนาคต การประเมินความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาจังหวัดแต่ละฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีทัศนคติต่อกัน ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเองความคาดหวังและความหวังในการแสดงบทบาทในอนาคตของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่เอง

7. สถานที่ในการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

8. ระยะเวลาที่เริ่มทำการวิจัย ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532 - 28 กุมภาพันธ์ 2532

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นการขยายขอบเขตการศึกษาทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนของการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2. ทำให้ทราบว่าประวัติความเป็นมาของสมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนในการกำหนดบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและได้ทราบถึงข้อมูลที่กว้างขวางทำให้มองเห็นแนวโน้มที่ซับซ้อนของการกระทำทางการเมืองว่ามีได้เกิดขึ้น เพราะสาเหตุเดียว และจะได้ทราบถึงการพัฒนากิจการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นว่า กำลังดำเนินอยู่ที่ทิศทางใด

3. ทำให้ทราบถึงการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในรูปแบบที่เกิดขึ้นจริง ๆ โดยเฉพาะการเน้นหรือการดำเนินบทบาทนอกสภานั้น ได้ตอบสนองการเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นเพียงใด
4. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ทางบทบาทระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาจังหวัด) และฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแง่ของการกระทำระหว่างทั้งสองฝ่ายว่ามีทัศนคติอย่างไรต่อกัน และส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบวิธีทางประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร
5. ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
6. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นต่อไป

ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการศึกษาในครั้งนี้เน้นการศึกษาเฉพาะกรณีดังนั้นก็จริงไม่สามารถที่จะนำมาเป็นตัวแทนของสภาจังหวัดทั่วประเทศได้ และการศึกษานี้จะมุ่งอธิบายถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือก และตัวแทนที่คัดเลือกยังไม่เป็นตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งหมดได้ตั้งนั้นการศึกษานี้มุ่งที่จะวิเคราะห์เจาะลึก (Analysis Study) มากกว่า จะเป็นการศึกษาในเชิงตัวแทนของสภาจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้นการกระทำที่เกิดขึ้นหรือทัศนคติที่เกิดขึ้นนั้น จะช่วยทำให้เราได้เข้าใจการกระทำของสมาชิกสภาจังหวัดในแง่มุมต่าง ๆ จากความเป็นจริงมิใช่สิ่งที่เราคาดหวังว่าจะเป็นและเป็นการกระทำที่ได้เกิดขึ้นจริง ๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การศึกษานี้ยังจำกัดในเรื่องเวลา การพยายามสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ นั้น บางสภาวะหรือบางโอกาสความรู้สึกนึกคิดหรือทัศนคติทางการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอดังนั้นตัวแทนเหล่านี้ อาจทำให้เราเสียเวลามาก และการกระทำหลายครั้ง

เพื่อจะยืนยันและตรวจสอบว่าสิ่งที่ได้รับจากตัวแทนเหล่านี้ เป็นความจริง เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับครบถ้วนทุกเรื่องที่ต้องการ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากผลงานของประเภท ศรีชัย ซึ่งศึกษามหาวิทยาลัยของสภาจังหวัดในการควบคุมงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบกว้างขวางและเป็นหน่วยที่พลเมืองของประเทศส่วนใหญ่มีความเกี่ยวพันด้วย แต่การดำเนินงานด้านการบริหารท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จการปกครองแบบนี้ยังไม่อยู่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะตัวแทนของประชาชนไม่มีโอกาสเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเหมือนการปกครองท้องถิ่นแบบอื่น ๆ ซึ่งทางด้านการศึกษาจังหวัดมิได้มีบทบาทอย่างแท้จริง ตามหลักการที่มุ่งหมายไว้ สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษามากกว่าจะมีอำนาจทางนิติบัญญัติ การควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารสภาจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณได้ตามหลักการที่วางไว้ทั้งนี้เพราะเกิดจากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน และข้อจำกัดในเรื่องความร่วมมือจากข้าราชการประจำที่มุ่งตอบสนองนโยบายจากส่วนกลาง และกฎระเบียบจากส่วนกลางได้ควบคุมอย่างเคร่งครัด

ต่อมาได้เป็นกรณีศึกษาของ ชนะ บุญรัตน์พันธ์ : การคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516 ก็พบและมีความเห็นที่คล้ายกับการศึกษาของประเภท ศรีชัย

จากกรณีศึกษาผลงานวิจัยของถาวร พรหมมีชัย ซึ่งศึกษาปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2522 พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาที่สำคัญคือ การปฏิบัติหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สมดุลย์กัน ทั้งนี้เพราะรายได้มีน้อยแต่ภาระหน้าที่มีมาก การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีประสิทธิภาพ

ส่วนผลการวิจัยที่เป็นกรณีศึกษาของไพรัช สุนทรวิวงศ์มล ศึกษาบทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ : วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523 : พบว่าสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบ แต่ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดมีต่อฝ่ายบริหารว่าฝ่ายบริหารไม่ค่อยให้การยอมรับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาที่ประสบอีกก็คือ ทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ปกครอง โดยเฉพาะโครงสร้างเรื่องอำนาจหน้าที่และการคลังของจังหวัด งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังยึดโยงอยู่กับตัวข้าราชการที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ส่วนกลาง การจะให้ข้าราชการเข้าใจปัญหาหรือความต้องการของประชาชนนั้นเป็นไปได้ยากยิ่ง นอกจากนี้ยังพบว่าฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการเสนอข้อพิจารณาต่อข้อบัญญัติจังหวัด, การควบคุมฝ่ายบริหารในสภาจังหวัด เช่นการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การใช้ระบบกรรมการของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมเท่าที่ควร สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่แสดงบทบาททางการเมืองที่มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองและพรรคพวกมากกว่าส่วนรวม และบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดยังได้รับการตอบสนองและความร่วมมือจากฝ่ายบริหารค่อนข้างต่ำ

จากผลงานวิจัยของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการและคณะ¹ พบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เท่าที่เริ่มงานมาและที่ได้ผ่านไปยังไม่เรียบร้อยเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดอิสระในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมิใช่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีบทบาทอย่างแท้จริง การปฏิบัติงานต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปตามหลักการอย่างแท้จริง และตกอยู่ใต้อิทธิพลของข้าราชการระดับสูงของจังหวัดแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพึ่งพาอาศัยรัฐบาลกลางในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการคลังงบประมาณ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สามารถยืนยันได้อย่างแน่นอนว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปนี้จะ เป็นลักษณะใดกันแน่ เพราะแม้จะมีฐานะตามกฎหมายเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีความเป็นอิสระ ผู้บริหารงานระดับสูงเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองซึ่งมีอิทธิพลเหนือคนในท้องถิ่น และปฏิบัติงานตามนโยบายที่ข้าราชการเหล่านั้นหรือนโยบายของหน่วยเหนือกำหนดให้ เป็นการแบ่ง โอกาสของคนในท้องถิ่น ที่จะทำงานตามความต้องการของคนในท้องถิ่นตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาของ อิศเรศ วิจิตรมานะกุล ซึ่งศึกษาเรื่อง "บทบาทของระบบราชการในการพัฒนาสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่น และทัศนคติของสมาชิกสภาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่นต่อระบบราชการ" : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดจังหวัดตรัง และจังหวัดสมุทรสงคราม วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527 พบว่าข้าราชการได้เข้าไปมีบทบาทแทรกแซงในการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (แทรกแซงองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำให้องค์การ

¹จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, แสง สงวนเรือง และกระจำจ พันธ์-นาวัน รายงานการศึกษาเรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524)

บริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจอิสระ ในอันที่จะทำหน้าที่เป็นสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจของระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง สมาชิกสภาจังหวัดมีทัศนคติที่เป็นกลาง คือไม่คัดค้านและไม่สนับสนุนต่อการแทรกแซงของระบบราชการต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการศึกษานี้พบว่าระบบราชการยังคงไว้ซึ่งสมดุลง่ายทางอำนาจระหว่างระบบราชการและสถาบันทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นต่อไป สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหรือมีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองเด่นชัด และเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดยังคงมีความรู้สึกเนือยต่อสภาวะความไม่สมดุลง่ายทางอำนาจที่เกิดขึ้น

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น : หมายถึง ราชการบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้การปกครองท้องถิ่นจัดการกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นลักษณะสำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการและกิจกรรมขององค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹ : เป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ตามบทบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

สภาจังหวัด² : เป็นองค์กรนิติบัญญัติหนึ่งในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

¹ มาตรา 4,5 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

² เรื่องเดียวกัน มาตรา 6,7

สมาชิกสภาจังหวัด¹ : เป็นบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้น และปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

คณะกรรมการสภาจังหวัด² : เป็นคณะทำงานที่สภาจังหวัดได้เลือกขึ้นจากบุคคลที่เป็นสมาชิกในสภา หรือบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภา แล้วรายงานต่อสภา

บทบาท : เป็นแบบแผนพฤติกรรมปกติธรรมดาที่เป็นปกติ ความคาดหวังของตนเองและผู้อื่น³ ซึ่งบทบาทนี้ Greenstrom กล่าวว่า

1. บทบาทเป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลซึ่งส่งผลต่อการกระทำเช่น การแสดงออกที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรือเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกหรือความต้องการของ ขณะอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น
2. บทบาท เกี่ยวพันถึงสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผู้มีบทบาทได้สะท้อนถึงความรู้สึกของตนเองและความรู้สึกของบุคคลอื่น
3. บทบาทเป็นการปฏิบัติที่ตอบสนองโต้ต่อสิ่งแวดล้อมของผู้แสดงบทบาท

¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 7,11

² เรื่องเดียวกัน มาตรา 27

³ Gabriel A Almond and G. Bingham Powell, An Analysis Study Comparative Politics, Boston Little Brown, 1965, p.52

ผู้นำ : เป็นความสามารถของบุคคลที่จะก่อให้เกิดการกระทำกิจกรรมหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ที่พึงต้องการ และผู้นำต้องมีความสามารถในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามความเห็นความต้องการหรือคำสั่งของตนได้¹

อำนาจ² เป็นความสามารถของบุคคล (ที่เป็นผู้นำ) ที่จะทำให้บุคคลใด (ผู้ตาม) กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคล (ที่เป็นผู้นำ) ต้องการ โดยไม่คำนึงถึงว่า บุคคลนั้น (ผู้ตาม) จะกระทำสิ่งนั้นหรือไม่ ซึ่งแหล่งที่มาของอำนาจนี้ อาจมาจากอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ, อำนาจหน้าที่ที่มาจากความมั่งคั่ง, อำนาจที่มาจากทรัพยากรมนุษย์ (เช่นคุณภาพประชากร) และอำนาจที่มาจากองค์กร (เช่นการรวมตัวในรูปของกลุ่มหรือองค์การ)

อิทธิพล : เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มสมาคมองค์การ และรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่บุคคล, กลุ่ม, สมาคม, องค์การ หรือรัฐมีอำนาจในการชักจูงกลุ่มอื่นให้กระทำการบางอย่างได้ตามปรารถนา และไม่ใช่คำสั่งบังคับ และผู้ที่ปฏิบัติตามยินยอมพร้อมใจ

ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client structure) : เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้อุปถัมภ์ที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าในเชิงสัมพันธ์ และอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายนี้อาจเป็นเชิงเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ตลอดจนคุ้มครอง

¹ อุกัย ดุลยเกษม เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาสังคม หน่วยสอนที่ 10 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ชุด 8-15 บริษัทประชาชนจำกัด กรุงเทพฯ, 2529, หน้า 584

² ในเรื่องอำนาจและอิทธิพล นี้หากสนใจรายละเอียด โปรดอ่าน Robert A Dahl "Modern Political Analysis" Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall 1970

ทัศนคติ : ลักษณะความรู้สึทางจิตใจของบุคคล อันเนื่องจากการเรียนรู้ ตลอดจนการมีประสบการณ์ กระตุ้นให้บุคคลมีพฤติกรรมสนองตอบไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งต่อสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง

ประสบการณ์ : หมายถึง การที่บุคคลได้รับฟัง ได้ยิน ได้เห็น หรือได้ปฏิบัติ หรือถูกปฏิบัติด้วยตนเองมาก่อน ประสบการณ์มีทั้งทางตรง เช่น การติดต่อสัมพันธ์กัน การได้รับการกล่อมเกลา การรับฟังข่าวสาร และการเข้าร่วมกลุ่มทางเศรษฐกิจสังคม เป็นต้น และประสบการณ์ทางอ้อม ได้แก่การได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ การพูดคุย การได้รับข่าวสาร ความคิด และความเชื่อ

กระบวนการทางการเมือง : หมายถึง การปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่แสดงออกมามีผลกระทบต่อสังคม และการเมืองโดยส่วนรวม เช่นการเลือกตั้ง การปฏิบัติตามกฎหมาย บ้านเมือง การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจหรือการเมือง

พฤติกรรมทางการเมือง : หมายถึงลักษณะการแสดงออกในการกระทำหรือปฏิบัติที่มีผลก่อให้เกิดการพัฒนา ความร่วมมือหรือความขัดแย้งและวิถีทางที่ใช้ในการดำรงชีวิตในสังคมกลุ่มตนเอง และสังคมส่วนใหญ่ ซึ่งต้องมีการกระทำและแสดงบทบาทที่มีผลกระทบต่อตัวบุคคล สังคมและระบบการเมืองในทางใดทางหนึ่ง

แรงจูงใจทางการเมือง¹ เป็นความสำคัญในความสำคัญทางการเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง ความต้องการของจิตใต้สำนึก ชื่อเสียงเกียรติยศ การรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว และความเป็นธรรมทางสังคม

¹ บำเหน็จ บินไทยสงค์ : แรงจูงใจการเมืองเป็นนักการเมือง : ศึกษากรณีนักการเมืองจังหวัดเชียงราย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529, หน้า 9

กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

(Input)
ผู้ทำข้อสอบ

- การทำข้อสอบในการเป็นนักการเมือง
- ปัจจัยที่เกี่ยวข้องสอดคล้องได้กับการเลือกตั้ง
 - นโยบาย
 - การเห็นด้วยบุคคลโดยมีจรรยาบรรณ
 - สื่อเสียง
 - เงินทอง
 - ระบบเทคโนโลยี

ผู้ตอบข้อสอบ

ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด ดำเนินบทบาทการตอบสนองเชิงตัวแทนของประชาชน

ตัวแทน

ในสภาจังหวัด

การตอบสนองเชิงนโยบาย

(Process)

สามารถระดมทุนการเลือกตั้ง

ตัวแทน

นอกสภาจังหวัด

การตอบสนองเชิงปฏิบัติการ

การตอบสนองเชิงจัดวางเฉพาะไซท์

การตอบสนองเชิงสัญลักษณ์