

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ต่างก็แสวงหาระบบการปกครองที่ดี และเหมาะสมที่สุด เพื่อนำมาใช้ในการบริหารและปกครองประเทศของตน ในอันที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และความสงบสุขของประชาชน ในประเทศของตน รูปแบบการปกครองที่มีประเทศต่าง ๆ ในโลกปัจจุบัน ส่วนใหญ่ นำมาใช้ และถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดรูปแบบหนึ่งก็คือ "การปกครองระบอบประชาธิปไตย"

คำว่า "ประชาธิปไตย" แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า "democracy" ซึ่งนำมาจากรากศัพท์ภาษากรีกสองคำ คือ "demos" แปลว่า "ประชาชน" (the people) กับ "kratein" แปลว่า "ปกครอง" (to rule) เมื่อสนธิกัน เป็น "demokratia" ก็แปลว่า "การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง" (rule by the ruled) หรือ "การปกครองโดยประชาชน" (government by the people)<sup>1</sup> ในภาษาไทย "ประชาธิปไตย" มาจากการสนธิระหว่าง ประชา + ธิปไตย ซึ่งแปลตามตัวได้ว่า ประชาธิปไตย คือ อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน หรืออยู่ที่ประชาชน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> วิสุทธิ์ โทธิแท้, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 13.

<sup>2</sup> บรรพต วีระชัย, จุลสารทางการเมืองการบริหาร : ฉบับประชาธิปไตย และการเลือกตั้ง, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 1.

การปกครองตนเองของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากเป็นแบบที่เน้นถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของตนเอง ด้วยตนเอง<sup>3</sup> แต่การที่ประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพมากน้อยเพียงใด ก็จะถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ของแต่ละประเทศ การที่จะนำอุดมการณ์การปกครองตนเองมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จนั้น ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจในกติกา (rule of games) ของความเป็นประชาธิปไตยที่จำเป็นขั้นพื้นฐานเสียก่อน<sup>4</sup> คือ

1. การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (rule of law) เพราะถือกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการปกครองประชาชนในรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายได้วางเงื่อนไขการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยยึดหลักการให้ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะในทางสังคมอย่างไร จะต้องเคารพกฎหมายเสมอเหมือนกัน

2. การใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น (free - minded) การให้สิทธิแก่บุคคลแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งผู้มีอำนาจในการปกครองจะไปใช้อำนาจบีบบังคับ มิให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีไม่ได้ ดังที่นักปราชญ์เชื่อกันว่า ความขัดแย้งกันทางความคิด เป็นหนทางที่ทำให้เกิดการสร้างความเจริญก้าวหน้าขึ้นได้ (conflict makes progress) ดังนั้น ในสังคมประชาธิปไตยจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี ถึงแม้จะเป็นความคิดเห็นที่แสดงออกถึงการคัดค้านแต่หากการคัดค้านนั้นได้กระทำไปด้วยเหตุผลที่บริสุทธิ์ใจ ก็ควรจะส่งเสริมเช่นกัน

3. การเลือกตั้งและการแข่งขันโดยเสรี (majority rule and minority right) ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าการปกครองโดยประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่การที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามาบริหารบ้านเมือง ในข้อเท็จจริงย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้ามาบริหารบ้านเมืองจึงเกิดขึ้นแต่ทั้งนี้สิทธิในการเลือกตั้ง และ

<sup>3</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้ง และยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น, 2537, หน้า 1..

<sup>4</sup> Daneil Wit, Comparative political institutions (New York: Holt and Company, 1952) , pp. 112-122, อ้างในชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2520, หน้า 3-4.

เสรีภาพในการเลือกตั้ง ที่จะเลือกใครก็ได้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยเสรี ไม่ใช่เกิดจากการบังคับให้เลือกพรรค หรือเลือกบุคคลหรือไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดกติกาในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็ไม่สามารถยอมรับได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

4. การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก และการรับฟังเสียงข้างน้อย การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ จะถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และผู้ที่เสียงฝ่ายข้างน้อยก็ต้องยอมรับมติของฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่มีเสียงข้างมากก็ต้องยอมรับฟังเหตุผลและความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย มิฉะนั้น ก็จะกลายเป็นการเผด็จการ โดยชนกลุ่มใหญ่ไปในที่สุด ซึ่งขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อุดมการณ์ประชาธิปไตย ก็เช่นเดียวกันกับอุดมการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ที่มุ่งจะสร้างระบอบการปกครอง เพื่อนำไปสู่สังคมที่เจริญรุ่งเรือง เป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขอันเป็นเป้าหมายอันปลาย แต่อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีแนวทางอันเป็นกฎเกณฑ์ที่แตกต่างจากอุดมการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ประการหนึ่งคือ คนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในสังคม มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของสังคมอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และกระบวนการหนึ่งที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยนี้ ก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง<sup>5</sup>

การปกครองท้องถิ่น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "local government" คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวางก็คือ คำนิยามของศาสตราจารย์ William A. Robson ผู้เชี่ยวชาญในการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และเคยดำรงตำแหน่ง ประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติอีกด้วยได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary - organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง<sup>6</sup>

<sup>5</sup> วิสุทธิ์ โทธิแทน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35

<sup>6</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523) หน้า 10.

จากคำนิยามดังกล่าว พอจะอธิบายถึงความหมายหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบกรุงเทพมหานคร แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาล หรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผล ดังกล่าว ข้างต้น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้้องค์การปกครองท้องถิ่น ก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลางในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติธรรมตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

ประเภทที่ 2 สิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองในรูปแบบเทศบาลมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศบางประเทศมีการจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังมีฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลทำหน้าที่พิพากษาคดี ซึ่งกระทำ



ความผิดต่อท้องถิ่นหรือคนที่ละเมิดต่อกฎหมายของท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับองค์การที่จำเป็นขององค์การปกครองท้องถิ่น หัวใจที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง สมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปสำหรับประเทศไทย ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 216 ว่า "การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด " จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนทำได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น บางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น บางคนสนใจสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นของตน

การเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่น บริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการ หรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในกรณีนี้้องค์การปกครองท้องถิ่น จะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

การกระจายอำนาจการปกครองนั้น นอกจากเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่น ไปจัดทำแล้ว ซึ่งเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

## การกระจายอำนาจโดยทั่วไปนิยมปฏิบัติกันอยู่ 2 วิธี คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่น มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึงรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ สำหรับในประเทศไทย การปกครองท้องถิ่น เจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ นับแต่มีการริเริ่มใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแรก คือ สุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2440<sup>7</sup> โดยเฉพาะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้จัดตั้งขึ้น 5 รูปแบบ ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ฉบับปี 2517 คือ สุขาภิบาล (พ.ศ.2448,2495-2529) เทศบาล (พ.ศ. 2476-2529) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ. 2498-2529) กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2518-2529) และเมืองพัทยา (พ.ศ. 2521-2529)

สำหรับปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด (กรุงเทพ,เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล)<sup>8</sup>

แม้การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จะเจริญและพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม ก็ต้องยอมรับกันว่า ในข้อเท็จจริงยังมีจุดเหตุหลาย ๆ ประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเจริญของการปกครองท้องถิ่น เช่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบ ความ

<sup>7</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร รายงานผลการวิจัย "สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง: ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล" คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529 หน้า 1.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 70(4)

เป็นอิสระในการปกครอง การคลัง โครงสร้างและนโยบายด้านการเมือง การรักษาอำนาจของรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจที่ไม่แน่ใจในผลที่เกิดขึ้น

### สภาพปัญหา ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่เป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนกลาง ได้ปฏิบัติภารกิจที่เป็นผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ และเป็นการปฏิบัติภารกิจที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งส่วนที่เป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งพื้นที่ขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นส่วนที่ขึ้นอยู่กับภายใต้อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และค่อย ๆ เติบโตขึ้น ภายใต้เงื่อนไข และกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยราชการส่วนกลาง ทำให้เป็นอุปสรรคและเป็นภาระหนักที่จะเจริญเติบโตจนสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

หากปล่อยให้สภาพปัญหาเป็นเช่นนี้ต่อไป การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็จะเข้มแข็ง และเติบโตขึ้นได้อย่างยากลำบาก และการบริหารราชการส่วนกลางที่ดำเนินการโดยหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะซ้ำซ้อนกับงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่กำหนดภารกิจให้แน่ชัดเป็นส่วน ก็จะทำให้ยากแก่การจัดสรรทรัพยากร ทั้งงบประมาณ กำลังคน และวัสดุ ให้เหมาะสมต่อไปได้

### 2. สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาหลายประการ ได้แก่

(1) องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหลายรูปแบบทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบ ดังเช่น กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสององค์กรดังกล่าวขึ้นได้

(2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขยายงานของบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลงไปในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

(3) องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด และยังขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร และความเป็นอิสระในการบริหารเป็นอย่างมากอีกด้วย ได้แก่ งบประมาณ การเงินการคลัง และบุคลากร เป็นต้น

สำหรับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแยกปัญหาได้ใน 2 ประการ คือ

**ประการแรก** ความซ้ำซ้อนในเรื่องของพื้นที่ คือ หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว ขณะนี้บางจังหวัด มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ของจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ไม่มีพื้นที่ของตนเองที่จะสามารถดำเนินการตามโครงการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้

**ประการที่สอง** ความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้จากหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 และ 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ในปัจจุบัน รัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเสนอกฎหมายฉบับใหม่ขึ้น คือ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีการกำหนดเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่

**ประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ**

1. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

- 1.1 ให้การสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.2 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.3 จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ พื้นที่ของจังหวัดทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาลด้วย



3. ประเด็นที่ว่า ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แทนที่จะมาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือก สมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปัจจุบัน ได้มีการโต้เถียงกันเป็นอย่างมากเกี่ยวกับความซ้ำซ้อน ในเรื่องอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้มีการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมา คือ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... แต่ก็มีปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าว เมื่อนำมาประกาศใช้แล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาคือซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบลจะหมดไปหรือไม่ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงต้องการศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยผู้ทำการศึกษาค้นคว้า จะทำการประเมินความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นสองฝ่าย คือ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนนทบุรี

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด" มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษานักการเมืองท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย คือสมาชิกสภาจังหวัด กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไร
2. เพื่อศึกษาว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาคือซ้ำซ้อน และความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่ได้จริงหรือไม่ ถ้านักการเมืองท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย คิดว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง ทั้งสองฝ่ายคิดว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างไร
3. เพื่อนำผลการวิจัยเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือซ้ำซ้อน และความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น

## สมมติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานไว้ ดังนี้

1. สมาชิกสภาจังหวัด มีความพอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่พอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
2. ถ้าต้องการที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน และความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายมีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกัน

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นสองฝ่าย ได้แก่สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบโดยตรงหากมีการนำบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... มาบังคับใช้
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ที่จะเกิดจากการนำบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาบังคับใช้ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบ ตลอดจนทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น

## ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัย จะได้ศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มประชากรในจังหวัดนนทบุรี 2 ฝ่าย ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นที่มีต่อบทบัญญัติ ของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่ามีความพอใจที่จะนำมาบังคับใช้หรือไม่ เพราะเหตุใด
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา ความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบ ตลอดจนทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ว่านักการเมืองทั้งสองฝ่ายมีแนวทางแก้ไขปัญหาเหมือนหรือต่างกันหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด

## วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

### 1. การศึกษาเอกสาร

เป็นการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ทางวิชาการรวมทั้งผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหากรอบทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อให้เป็นการกำหนดเนื้อหา และแนวทางในการสร้างคำถามสัมภาษณ์ เพื่อนำไปสู่คำตอบที่ต้องการได้จากการวิจัย

### 2. การสัมภาษณ์

จะทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาท้องถิ่นสองฝ่าย ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดนนทบุรี คือ

2.1 ทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาจังหวัดผู้ดำรงตำแหน่งประธาน หรือตำแหน่งสำคัญในสภาจังหวัดนนทบุรี รวม 5 คน ดังนี้

- 1) ประธานสภาจังหวัดนนทบุรี
- 2) รองประธานสภาจังหวัดนนทบุรี
- 3) กรรมการวิสามัญประสานงานท้องถิ่นของสภาจังหวัดนนทบุรี จำนวน 3 คน

2.2 ทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนนทบุรี ชั้น 1 ถึง ชั้น 5 ชั้นละ 1 แห่ง ๆ ละ 1 คน ดังนี้

- 1) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี (อบต. ชั้น 1)
- 2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักพัฒนา อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี (อบต.ชั้น 2)
- 3) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองข่อย อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (อบต.ชั้น 3)
- 4) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี (อบต.ชั้น 4)
- 5) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี (อบต.ชั้น 5)

## นิยามศัพท์

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึงร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว และเป็นตัวแบบในการวิจัยครั้งนี้

สมาชิกสภาจังหวัด หมายถึง สมาชิกสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในเขตจังหวัดนนทบุรี

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในเขตจังหวัดนนทบุรี

ทัศนคติ (attitude) เป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์ เป็นส่วนประกอบเป็นส่วนที่มีปฏิกริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก หมายถึงความรู้สึกนึกคิด และแนวทางปฏิบัติ หรือท่าทีที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งแวดล้อม แต่ละอย่างอาจมีความเข้มข้นในปริมาณที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบทางด้านความรู้ ความเข้าใจ (cognitive component) เป็นเรื่องของความเชื่อ (belife) การรับรู้ (perception) ของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
2. องค์ประกอบด้านความรู้สึกผูกพัน (affective component) เป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึก และค่านิยมส่วนตัว ซึ่งมีแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทำให้เกิดทัศนคติในทางใดทางหนึ่งต่อเรื่องนั้น ๆ
3. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม (behavioral component) เป็นความพร้อม หรือแนวโน้มของบุคคล ที่จะแสดงออกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทางใดทางหนึ่ง เช่น พร้อมที่จะช่วยเหลือ หรือพร้อมที่จะต่อต้าน เป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) หมายถึง แบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันของบุคคลในสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการอบรม กล่อมเกลาทางการเมือง และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ทำให้บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง มีความโน้มเอียงทางด้านความรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่าที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง แตกต่างกันไป สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การแสดงออกทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นไปในทางสนับสนุน ต่อต้าน หรือนิ่งเฉยต่อระบบการเมืองก็ได้

ค่านิยม (value) หมายถึง แนวความคิดทั้งที่เห็นเด่นชัด และไม่เด่นชัด ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง เกี่ยวกับว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดี ซึ่งเป็นความคิดที่มีอิทธิพลให้บุคคล



เลือกกระทำการอันใดอันหนึ่งจากวิธีการที่มีอยู่หลาย ๆ วิธี หรือเลือกเป้าหมายอันใดอันหนึ่งจากหลาย ๆ อัน ที่มีอยู่ค่านิยมดังกล่าวเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมที่สำคัญ

### การนำเสนอ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะนำเสนอรายละเอียดของเนื้อหาโดยแบ่ง ออกเป็น 5 บท ดังนี้  
บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษานियามศัพท์ และการนำเสนอ เพื่อให้ทราบจุดมุ่งหมาย และการบวนการของการศึกษาโดยภาพรวม

บทที่ 2 กล่าวถึงกรอบทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ทิศนคติทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ของกลุ่มประชากรวิจัย แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะหลักการ และวัตถุประสงค์รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ประวัติความเป็นมา ลักษณะโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปัจจุบันและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบที่มีความซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 4 เป็นการรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ