

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐจำเป็นต้องมีหลักการจัดระเบียบแบบแผนในการปกครอง เพราะหน้าที่อันสำคัญของรัฐ คือ ต้องคุ้มครองป้องกันรัฐของตนให้มีอิสรภาพทางปกครอง ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะถูกรุกรานจากภายนอก ส่วนภายในรัฐนั้นก็ต้องมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยอันวยความยุติธรรมแก่ประชาชน¹ ตลอดจนจัดทำบริการสาธารณะ (public Service) สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่รัฐ

หลักการใช้อำนาจปกครองของรัฐโดยทั่วไปมีอยู่ 2 หลัก² คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การปกครองที่มีส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องอยู่ใต้อำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง ตามหลักการบังคับบัญชา (hierarchy) เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ
2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางประการภายใต้การกำกับดูแล (tutelage) ในขอบเขตของกฎหมายโดยรัฐ

ในแต่ละรัฐจะนำหลักการปกครองแบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีในการปกครองของแต่ละรัฐก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดหลักการปกครองของรัฐนั้น ๆ อย่างไรก็ตามทุกรัฐจะจัดระเบียบการปกครอง โดยนำซึ่งหลักการรวม

¹หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 18.

²ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 184.

อำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครองผสมผสานกันอยู่เสมอ ส่วนจะมีแนวโน้มไปทางหลักการใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น

นอกจากหลักการปกครองที่สำคัญทั้งสองดังกล่าวแล้วยังได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจด้วยหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration)³ เพื่อเป็นการลดความล่าช้าในการดำเนินงานที่จะต้องส่งมอบอำนาจสั่งการทุกอย่างไว้กับส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคจะมีการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคได้เมื่อข้อราชการนั้นไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียทั่วไปของประเทศ

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวจากประวัติการปกครองตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง แม้จะมีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่ไปประจำอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรก็เป็นเพียงตัวแทนที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือยอมมอบอำนาจของพระมหากษัตริย์ รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าวจึงเป็นไปตามลักษณะของหลักการรวมอำนาจมาโดยตลอด การใช้หลักกระจายอำนาจปกครองเริ่มปรากฏเป็นครั้งแรก เมื่อได้ประกาศจัดตั้งการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลในเขตต่างจังหวัดเป็นครั้งแรกที่จังหวัดสมุทรสาคร คือ สุขาภิบาลท่าลอม เมื่อปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) การปกครองในรูปแบบดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยมีการเก็บภาษีในท้องถิ่นเพื่อจัดทําบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง นับเป็นครั้งแรกที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นในระดับหนึ่ง

แนวความคิดกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้เริ่มปรากฏชัดขึ้นในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยมี การออกกฎหมายจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และในปี พ.ศ. 2495 ก็ได้มีการนำเอารูปแบบการปกครองประเภทสุขาภิบาลมาประกาศใช้เป็นกฎหมายอีกครั้ง คือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 สำหรับพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในปี พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้มีการจัดการปกครองตามหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

ภูมิภาค พ.ศ. 2498 ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จัดตั้งขึ้นในสมัยนั้น ก็ยังคงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ส่วนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นั้น ได้จัดตั้งขึ้นในระยะหลังเพื่อแก้ไขปัญหามานั่งคมเมืองเป็นการโดยเฉพาะ

ปัจจุบันทุกพื้นที่ของประเทศไทยถือว่าจัดการปกครองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด กล่าวคือ นอกจากพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาแล้ว ในพื้นที่ที่เหลือจะจัดการปกครองเป็นรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีอยู่ 134 แห่ง สุขาภิบาล 907 แห่ง ส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลก็จะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอยู่ 72 แห่งในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเนื้อที่มากที่สุด กล่าวคือ คิดเป็นประมาณร้อยละ 97 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และมีจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 72 ของประชากรทั้งประเทศ* นับเป็นหน่วยการปกครองที่มีขอบเขตและความรับผิดชอบกว้างขวาง โดยเฉพาะในพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตชนบทที่มีความเจริญน้อย เมื่อเทียบกับเขตการปกครองท้องถิ่นหน่วยอื่น ๆ แล้ว ยังต้องพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์การปกครองที่สำคัญควรได้รับการสนใจปรับปรุงประสิทธิภาพในการปกครองเมื่อเพื่อร่วมพัฒนาประเทศ เพราะเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่และเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งถูกแก้ไขรายละเอียดในบางเรื่องมาจนถึงปัจจุบัน จำนวน 9 ครั้ง ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกำหนดให้มีสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งตามหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย สภาจังหวัดจะทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือออกกฎหมายท้องถิ่น และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยเป็นผู้พิจารณาขอตั้งงบประมาณวางนโยบายและควบคุมการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามความต้องการและ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นในส่วนของการบริหารงานจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีบทบาทถึง 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในส่วนกลาง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งโดยอยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดอันเป็นไปตามหลักการปกครอง

* กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ส่วนภูมิภาค ส่วนอีกฐานะคือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามนโยบายและการควบคุมของสภาจังหวัดอันประกอบด้วยตัวแทนที่ประชาชนในจังหวัดได้เลือกตั้งเข้ามาจากบทบาทใน 2 ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมขัดแย้งกันในหลักการ เพราะการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนส่วนภูมิภาคต้องสนองต่อนโยบายของรัฐในส่วนกลาง ส่วนในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติงานสนองนโยบายของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพที่ดี นอกจากนี้รัฐโดยส่วนกลางยังสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกหลายประการ เช่น การกำหนดรายได้ การออกระเบียบปฏิบัติให้ยึดถือปฏิบัติ อันเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าควรมีขอบเขตที่เหมาะสมประการใด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากการนำหลักกระจายอำนาจการปกครอง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือว่าเป็นองค์การกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง องค์การที่ได้รับการกระจายอำนาจจะมีอิสระในการดำเนินงานกิจการเป็นของตนเอง ซึ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการของตน มีรายได้เป็นของตน แต่อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระขององค์การกระจายอำนาจนั้นก็ต้องมีขอบเขตเพราะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐอันเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองในระดับรัฐ ซึ่งย่อมมีอำนาจเหนือองค์การอื่นภายในรัฐทั้งหมด ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การกระจายอำนาจนั้นจะเกิดขึ้นก็แต่โดยอำนาจของกฎหมายอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะองค์การกระจายอำนาจนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็โดยมีกฎหมายของรัฐจัดตั้งขึ้นมา หรือมีกฎหมายของรัฐรับรองสถานะขององค์การกระจายอำนาจนั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐมีอำนาจเหนือองค์การกระจายอำนาจ อำนาจที่เกิดจากความสัมพันธ์ดังกล่าวเรียกว่า "อำนาจกำกับดูแล" (tutelage) สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรืออยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ นั้น อำนาจของรัฐที่เกิดจากความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะเรียกว่า "อำนาจบังคับบัญชา" (hierarchy) เช่น อำนาจของรัฐมนตรีที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่ถูกส่งไปอยู่ในส่วนภูมิภาค ในลักษณะของการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไปสามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตลอดจนมีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัยด้วย ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐโดยคณะ

รัฐบาลหรือรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่กฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นการกระทำของรัฐนั่นเอง

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในการจัดการปกครองท้องถิ่น ในประเทศฝรั่งเศส หลักการกระจายอำนาจเป็นที่สนใจมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายและมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นมาก ดังที่ Fontaine ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่อง Decentralisation et Deconcentration ว่า "การกระจายอำนาจคือการทำให้เสรีภาพที่จำเป็นแก่การพิจารณาตามปกติแก่ท้องถิ่น นั่นคือ การให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง"⁴ ส่วน MASPETIOL และ LAROQUE ได้กล่าวไว้ในหนังสือ La Tutelle Administrative ว่า "ในรัฐเดี่ยวนั้น การกระจายอำนาจไม่อาจดำเนินไปได้โดยปราศจากการกำกับดูแล และไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากการกระจายอำนาจ"⁵ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจในรูปของการใช้อำนาจกำกับดูแล จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับหลักการกระจายอำนาจ ในการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลซึ่งเป็นอำนาจอันสำคัญในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันในประเทศไทยยังคงมีการศึกษาอยู่น้อย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจชนิดหนึ่งนั้นมีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างใกล้ชิด เพราะตามกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนรัฐ นอกจากปัญหาด้านสภาพของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกำกับดูแลแล้ว ปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐกำกับดูแลจนเกินขอบเขต เช่น การออกระเบียบให้บังคับโดยใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุมรายละเอียดในการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือปัญหาเกี่ยวกับการที่

⁴รภกสิน พลกุล, "หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ" เอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 23-24 กรกฎาคม 2528 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 5.

⁵รภกสิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการบริหารราชการ" รัฐสภาสาร. 33 (สิงหาคม 2528) : 12.

รัฐ เข้าไปควบคุมการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐจนขาดความเป็นอิสระหรือแทบจะกล่าวได้ว่าเกือบจะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐอันเป็นการผิดหลักการปกครองท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะถ้าหากได้มีการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พัฒนาไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงก็ย่อมจะช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและยังสามารถเข้าร่วมมามีส่วนในการปกครองตนเอง ทำให้สามารถพัฒนาการเมืองในระดับชาติได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานและหัวใจที่สำคัญของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ⁶

ตามหลักกระจายอำนาจนั้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และประสานสอดคล้องกับราชการส่วนกลางของรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่กระนั้นก็ตามการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวใจของระบบการปกครองตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญโดยสภาพของโครงสร้างและการดำเนินงานภายใต้การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐจึงเป็นปัญหาที่นักศึกษาวิจัยว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐในประการใดบ้าง การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐอยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้เพราะปัจจุบันมีการกล่าวถึงความเหมาะสมในรูปแบบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดกันอย่างแพร่หลาย เช่น มีการเสนอความคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีแนวความคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแนวความคิดที่จะให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้คงไว้แต่เพียงการปกครองในรูปแบบส่วนภูมิภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็ยังมีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

⁶ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า.

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการแล้ว ความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยรัฐนั้นต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีลักษณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระ (Autonomy) ภายใต้อำนาจขอบเขตของกฎหมาย รัฐจะต้องไม่เข้าไปกำกับดูแลรายละเอียด การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นเกินขอบเขตของอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ขาดความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มีความสัมพันธ์กับรัฐโดยที่รัฐมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด แต่จากโครงสร้างขององค์กรและการดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด รัฐได้ใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตและมีลักษณะไม่เหมาะสมกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจสมควรที่รัฐจะต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์แห่งความสัมพันธ์กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจกำกับดูแลที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ต้องการทราบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์โดยอำนาจที่เรียกว่า "อำนาจกำกับดูแล" อำนาจดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น การศึกษานี้ต้องการทราบถึงขอบเขตแห่งอำนาจกำกับดูแลว่ามีอยู่ประการใด และในการศึกษาคั้งนี้ได้นำองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่งมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาพิจารณาปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ เพราะองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อานาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ แต่ขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนั้นจำกัดอยู่เฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะข้อจำกัดในด้านระยะเวลาที่ศึกษาวิจัย อนึ่ง ในส่วนที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเมื่ออยู่หลายประการ เช่น ปัญหาด้านการเมืองของชาติ ปัญหาด้านการศึกษาของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษาวิจัยนี้ เพราะจำกัดขอบเขตเฉพาะปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลที่รัฐมีอยู่เหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีศึกษาวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Descriptive) โดยศึกษาวิจัยรวบรวมข้อมูลแบบเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาถึงทฤษฎีที่ใช้ในการจัดการปกครอง ข้อความคิด (Concept) เกี่ยวกับหลักการของอำนาจกำกับดูแลของต่างประเทศและของไทย นอกจากนั้นจะได้ทำการวิเคราะห์จากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการต่าง ๆ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐมีอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐานว่ามาจากหลักการใด
2. ทราบถึงหลักเกณฑ์การใช้อำนาจกำกับดูแลว่ามีขอบเขตเพียงใด โดยจะทำให้เข้าใจถึงลักษณะการใช้อำนาจกำกับดูแลทั้งในของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส และหลักเกณฑ์การใช้อำนาจกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในกฎหมายของประเทศไทย

3. ทำให้เกิดความเข้าใจในทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีความสำคัญมาก เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองมากกว่าที่จะรวมอำนาจ
4. ทำให้ทราบข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่ามีความเหมาะสมอยู่ประการใด ทำให้เห็นภาพรวมของปัญหาและเกิดความเข้าใจเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเหมาะสมต่อไป
5. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นในเชิงนิติศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนที่สนใจทั่วไป

