



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน เป็นปัญหาที่มีการถกเถียงขัดแย้งจนเด่นชัด บางครั้งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งนี้ปัญหาในเรื่องการกระจายอำนาจคงจะต้องเป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงและยกขึ้นมาอยู่เสมอๆ ราวใดที่ประเทศของเรายังอยู่ในระบบการเมือง การปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเทศไทยที่ยังมีความล้าหลังและต้องการการเรียนรู้อีกมากในระบอบการปกครองนี้ และยังคงต้องการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทั้งในรูปแบบและเนื้อหาต่อไป

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจในปัจจุบัน รัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยถือเป็นนโยบายหลักที่ให้ไว้แก่ประชาชนตามกระแสความเรียกร้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดปัจจุบัน ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา หรือรัฐบาลชุด ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ที่ได้มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน และนำไปดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง อาทิเช่น ในสมัยรัฐบาลนายชวนฯ ได้มีการดำเนินการไปบ้างในบางเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถือเป็นรากฐานที่สำคัญโดยเน้นจุดตำบลหมู่บ้าน แต่กระนั้นก็ยังมิผู้ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เต็มที่ รัฐบาลกลางยังมีอำนาจควบคุมอยู่ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ให้เหตุผลมาสนับสนุนกัน โดยที่ประชาชนทั่วไปก็ได้แต่นั่งคอยติดตามข่าวจากสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ รู้ข้อเท็จจริงบ้าง ไม่รู้บ้าง รู้คลาดเคลื่อนบ้าง รู้แล้วไม่เข้าใจ หรือเข้าใจผิดบ้าง เห็นด้วยบ้าง ไม่เห็นด้วยบ้าง โดยได้มีการกล่าวถึงความจริงใจในการกระจายอำนาจว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยว่าหวงอำนาจ ส่วนกระทรวงมหาดไทยก็พยายามชี้แจงให้เห็นว่าที่กำลังดำเนินการอยู่เหมาะสมแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณากันแล้วจะเห็นว่า “ปัญหาที่สำคัญในการถกเถียง ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็อ้างเหตุผลก็คือ การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ จะกระจายอำนาจแค่ไหน

อย่างไร และผลที่ตามมาจะเป็นเช่นไร โดยเฉพาะการอ้างความพร้อม ซึ่งเป็นนามธรรมว่า ประชาชนยังไม่พร้อม ก็ควรที่จะมีการหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขให้มีความพร้อมมากกว่าที่จะมาเป็น ข้ออ้างอยู่อย่างเดียว และที่สำคัญที่สุดก็คือ ขอให้มีความจริงจังในการที่จะทำให้เกิดการกระจาย อำนาจโดยมีความพร้อม ความเหมาะสม และเป็นผลดีอย่างแท้จริง มากกว่าการแย่งชิงอำนาจรัฐ อำนาจการปกครอง และอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเลย”

ข้อเปรียบเทียบนโยบายด้านการเมืองการบริหารของรัฐบาลบรรหารฯและรัฐบาลชวนฯ<sup>1</sup>

**รัฐบาลบรรหาร**

**รัฐบาลชวน**

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. ปฏิรูปการเมืองโดยแก้รัฐธรรมนูญ มาตรา 211 โดยให้คำนึงถึงข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และสนับสนุนองค์การรัฐสภาให้สามารถ ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหาร</p> | <p>1. ไม่ได้ระบุงเรื่องการปฏิรูปการเมืองไว้ชัด แต่ สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็น ประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็น การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองและการ จัดระบบการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไป ตามด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม</p> |
| <p>2. กระจายอำนาจโดยให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหาร องค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับ โดยคำนึงถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทนของข้าราชการ กำนัน</p>                | <p>2. กระจายอำนาจโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กร ปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนด นโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากร</p>  |

<sup>1</sup> เดลินิวส์ (25 กรกฎาคม 2538) : 3

## รัฐบาลบริหาร

## รัฐบาลชวน

ผู้ใหญ่บ้าน และ เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ ให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการและประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้อยู่ในสังคมอย่างสมฐานะ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงในการดำรงชีพ

3. ให้มีการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย โดยวิธีประชาธิปไตย เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน

ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล

3. ให้สื่อมวลชนของรัฐและเอกชนมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้กิจกรรมของรัฐ มีสิทธิแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารอย่างเที่ยงตรงเป็นธรรม และรวดเร็ว

นโยบายเน้นหนักกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2538<sup>2</sup>

1. พัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเร่งแก้ไขภัยแล้ง โดยการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการเก็บกักน้ำและแจกจ่ายน้ำตลอดจนพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และประชาสัมพันธ์การใช้น้ำอย่างประหยัด

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, บันทึกนักปกครอง 2538 (กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, 2538), หน้า 27-28.



2. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นทุกระดับ โดยดำเนินการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มศักยภาพทางการเงิน การคลัง ให้มีอิสระมากขึ้น

3. ปรับปรุงระบบการบริหารและการบริการระดับอำเภอให้มีประสิทธิภาพ โดยลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ขยายการบริการลงสู่ตำบล หมู่บ้าน และพัฒนาสำนักงานอำเภอ และแผนอำเภอแม่บท เพื่อให้อำเภอเป็นศูนย์กลางในการบริการ และการวางแผน

4. พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยมุ่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างพื้นฐาน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งรณรงค์ต่อต้านโรคเอดส์

5. สนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่และส่งเสริมภาคเอกชน องค์กรประชาชนและประชาชนให้มีส่วนร่วมมากที่สุด

ซึ่งจะเห็นว่านโยบายข้อที่ 2 ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นทุกระดับ ฯลฯ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. ปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น
2. รณรงค์ให้ประชาชน องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง
3. ปรับปรุงฐานะการคลังของราชการส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น
4. ส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตยแก่ประชาชนทุกรูปแบบ

เมื่อมีการยกอ้างความพร้อมของท้องถิ่นเป็นหลักในการพิจารณาการกระจายอำนาจ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาปัญหานี้อย่างจริงจัง และหาทางแก้ไขปัญหา อุปสรรคดังกล่าว เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ แต่ก่อนที่จะพูดถึงความพร้อมในด้านต่าง ๆ จะต้องทำความเข้าใจกับ “การกระจายอำนาจ” เสียก่อน

คำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ได้มีผู้ให้นิยามไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน ส่วนใหญ่หลักการสำคัญเหมือนกัน จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของถ้อยคำ และรายละเอียด ดังเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง<sup>3</sup>

ดร.ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจปกครองอาจแยกได้ 2 ความหมาย

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตัวเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น<sup>4</sup>

การกระจายอำนาจหมายถึง “กระบวนการหรือสถานการณ์ที่อำนาจและความรับผิดชอบได้เปลี่ยนไปจากรัฐบาลไปยังส่วนอื่น ๆ โดยทั่วไปได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น ความหมาย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 171.

<sup>4</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2503), หน้า 11

โดยทั่วไปหมายรวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง กับการจัดสรรอำนาจ ระหว่างองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งกับองค์กรทางราชการ”<sup>5</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า “การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีการจัดองค์การกันขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น” และอาจจะแยกแยะให้เห็นว่าการกระจายอำนาจน่าจะมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการจัดองค์การของประชาชนที่จะเข้ามารับภาระ อันเกิดจากการกระจายอำนาจ เป็นเอกเทศแยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีอย่างแท้จริง
3. ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตัวเอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจ

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชน จะต้องมิบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้นจึงมีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ คือความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในอันที่จะรับภาระในการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดผลดีในการกระจายอำนาจ ความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้แก่<sup>6</sup>

1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น การปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นงานเล็กหรืองานใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้คือ เงินงบประมาณ

<sup>5</sup> A Dictionary of modern politics, 2nd edition (London : Europa Publications Limited, 12 Bedford/Square, 1993), p. 125.

<sup>6</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, “การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่นำพิจารณา,” เอกสารประกอบการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย ปีการศึกษา 2537 ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (อัดสำเนา)



ประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการทำงาน ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติการกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอุปสรรคปัญหาน้อยกว่าองค์กรที่ยังขาดความพร้อมในด้านการเงิน ดังนั้นการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นเป็นเบื้องต้น

2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิปกครองตนเอง จะต้องพิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีความรู้ความเข้าใจในหลักการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองดีเพียงใด เช่น ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสำนึกรับผิดชอบหรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุผลอันไม่ชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเห็นแก่อามิสสินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแกมบังคับจากผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งโดยเหตุผลดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีแก่การเมืองการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้ได้รับเลือกตั้งก็มักจะไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน หากแต่จะรับผิดชอบต่อพวกพ้อง คนใกล้ชิด ผู้มีอิทธิพลที่มีส่วนช่วยเหลือให้เขาได้รับเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นการเลือกตั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้ได้ชัยชนะเมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เขาย่อมใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบเพื่อถอนทุนคืน และเตรียมไว้สำหรับเป็นทุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การที่ประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่นเมื่อเลือกตั้งแล้วมีการแบ่งแยกประชาชนในท้องถิ่นเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคี ย่อมจะเป็นบ่อเกิดให้พลังอำนาจของประชาชนที่จะร่วมทำกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นแตกแยกไม่อาจจะร่วมกันสร้างความสำเร็จในกิจการใด ๆ ได้ หรือการที่ประชาชนขาดความเป็นตัวของตัวเองทางการเมืองไม่เห็นความสำคัญว่า กิจกรรมอันเรียกว่าการเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่ประชาชนทุกคนต้องเอาใจใส่และถือว่าเป็นภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบโดยสม่ำเสมอ ไม่ทอดทิ้งดูดาย พฤติกรรมของประชาชนดังกล่าวย่อมจะเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่อาสาจะรับใช้ประชาชนถือโอกาสใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และก่อให้เกิดผลเสียแก่ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และจะมีผลสืบเนื่องไปถึงการที่ประชาชนจะเกิดความเบื่อหน่ายทอดทิ้ง

และไม่เห็นคุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจอันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองตนเอง ผลสุดท้ายการกระจายอำนาจนั้นก็ล้มเหลว

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่รับมอบหมายภารกิจหน้าที่บางประการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวไปปฏิบัติจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเองให้เกิดผลดี ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้ อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารการอันเป็นหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจแทนที่จะเป็นประโยชน์หรือเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น จะกลับเป็นโทษหรือเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง ผลที่เกิดขึ้นก็คือต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาล เช่น เจ้าหน้าที่ของอำเภอหรือจังหวัด มาทำหน้าที่ดังกล่าวให้ ดังกรณีการกระจายอำนาจในรูปสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือภารกิจหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกผูกขาดบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นโดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วม หรือรับรู้การกระทำ ซึ่งโดยหลักการแล้ว จะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป ลักษณะของการบริหารกิจการดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดี และไม่ปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ในที่สุดประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็จะไม่ได้รับการดูแลอย่างแท้จริง ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับผู้ที่มีสิทธิมีอำนาจในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้โดยเขาเรื่อง “ความพร้อมทางการเมือง” มาศึกษา ทั้งนี้เพราะเห็นว่า ความพร้อมทางการเมืองเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าบุคคลากรมีความรู้ความสามารถทางการเมือง มีความเข้าใจทัศนคติที่ดี และมีจิตสำนึกทางการเมืองก็จะให้ความร่วมมือและสามารถดำเนินกิจการหรือพยายามที่จะดำเนินกิจการให้ประสบผลสำเร็จได้โดยไม่ยาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น หรือความสามารถในการบริหารกิจการในหน้าที่ก็ตาม หรือมอบหมายให้บุคคลดำเนินการการบริหารก็จะมี การตรวจสอบ ควบคุม ที่เรียกว่า popular control ซึ่งเป็นหัวใจหนึ่งในหลักการกระจายอำนาจและในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับจังหวัดที่นำมาเป็นกรณีศึกษานี้ คือ “จังหวัดภูเก็ต” ถือว่าเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมด้านต่าง ๆ ในสายตาของบุคคลทั่วไป และที่เด่นชัดที่สุดก็คือความพร้อมทางด้าน



เศรษฐกิจ การเงินการคลัง จนถึงกับเป็นจังหวัดต้น ๆ ที่ได้รับการเสนอชื่อ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคิดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมาแล้ว ปัจจุบันจังหวัดภูเก็ตมีเพียง 3 อำเภอและแต่ละอำเภอเป็นอำเภอชั้นหนึ่งทั้งสิ้น (ในการพิจารณาจัดลำดับชั้นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดให้มีการจัดลำดับชั้นของอำเภอตามความเจริญ 5 ลำดับ) มีเทศบาล 2 เทศบาล สุขาภิบาล 4 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 12 อบต. และมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลที่ยังไม่ได้ยกฐานะให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพราะรายได้ไม่เข้าเกณฑ์ ทั้งจังหวัดมีเพียง 1 สภาตำบลเท่านั้น (ปัจจุบันได้ยกฐานะเป็น อบต. และได้เลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. เมื่อ 28 เม.ย. 39) ฉะนั้นจังหวัดภูเก็ตจึงเป็นจังหวัดที่น่านำมาศึกษาเป็นมาตรฐานในระดับสูง เพราะถ้าศึกษาวิจัยถึงระดับความพร้อมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดภูเก็ตแล้วผลออกมาว่ามีความพร้อมน้อย ประชาชนในจังหวัดอื่น ๆ ที่มีปัจจัยต่าง ๆ ที่ด้อยกว่าจังหวัดภูเก็ต ก็เป็นที่น่าเป็นห่วงพอสมควร

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมทางการเมืองด้านต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นว่าอยู่ในระดับใด
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความพร้อมทางการเมือง หรือปัญหาอุปสรรค ที่ทำให้เกิดความไม่พร้อมทางการเมือง
3. เพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดความพร้อมทางการเมืองในการรองรับการกระจายอำนาจ รวมถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความพร้อมทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น หรือรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสม เพื่อเป็นผลดีมากที่สุด

#### สมมุติฐานของการศึกษา

“ประชาชนในจังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมทางการเมืองทุกด้านที่จะรับการกระจายอำนาจ”

## นิยามศัพท์สำคัญ

1. ความพร้อมทางการเมือง หมายถึง
  - 1.1 ความรู้ความเข้าใจ ความสามารถชี้ชัดให้เหตุผล หรือการบ่งบอกถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย
  - 1.2 ความสำนึก และทัศนคติทางการเมือง การปกครองที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
  - 1.3 การมีส่วนร่วมแสดงบทบาท สิทธิ หน้าที่ หรืออำนาจหน้าที่ของบุคคลนั้น ในชุมชนเกี่ยวกับเรื่องการเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย
2. ประชาชนในท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดภูเก็ต
3. เพื่อรองรับ หมายถึง เป็นพื้นฐานหรือเอื้ออำนวยแก่
4. การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ให้หน่วยการปกครองในระดับภูมิภาค และ/หรือท้องถิ่นมีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือในกิจการอื่นใด ถ้าปล่อยให้หน่วยต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเอง เท่ากับว่าใช้วิธีการกระจายอำนาจ<sup>7</sup>

## ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตย
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>7</sup> จรุง สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535), หน้า 84.



### ขอบเขตของการวิจัย

1. พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ เขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตทั้ง 3 อำเภอ คือ อำเภอเมือง ถลาง กะทู้
2. บุคคลเป้าหมาย
  - 2.1 ระดับครัวเรือน ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และนอกเขตฯ จำนวนประมาณ 225 คน
  - 2.2 ระดับผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งเป็นบุคคลชั้นนำในท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จำนวนประมาณ 50 คน
  - 2.3 ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในจังหวัดภูเก็ต จำนวนประมาณ 25 คน
3. ช่วงเวลา ศึกษาในช่วงเวลาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2538

### วิธีวิจัย

1. ประเภทการวิจัย การศึกษาได้กำหนดเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) และเป็นการศึกษาเชิงปริมาณ (quantitative research)
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล จากการกำหนดรูปแบบการศึกษา (research design) เป็น การวิจัยเชิงสำรวจ เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล กำหนดใช้แบบสอบถาม (questionnaire) การสังเกต การสัมภาษณ์ และข้อมูลเอกสาร
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เป็นหลัก
4. การสุ่มประชากรเป้าหมาย (sampling design) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย
5. สถิติและการวิเคราะห์ เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) และ สถิติการวิเคราะห์ใช้สถิติร้อยละ (percentage)
6. ตัวแปรในการวิจัย (variable) การศึกษากำหนดกรอบแนวความคิด (conceptual framwork) ดังนี้

### กรอบความคิดหรือแนวคิดเบื้องต้น

“... การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ทุกรูปทุกนาม ไม่ว่ามนุษย์จะอยู่ในแห่งหนตำบลใดก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากอิทธิพล อำนาจ หรือแรงกระทบกระเทือนของการเมืองได้...”<sup>8</sup>

Aristotle กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง” การเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของกลุ่มบุคคลนั้น แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกทุก ๆ คนของสังคมไม่มากก็น้อย ทั้งนี้ก็เพราะว่าไม่มีใครสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับการเมือง<sup>9</sup> จนถึงกับมีคำกล่าวไว้ว่า “การเมืองจะตามเข้ามาเล่นถึงในมุ้ง แม้บุคคลนั้นจะไม่นำตนเองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองก็ตามที่”<sup>10</sup>

เป็นที่ยอมรับกันหมู่คณะผู้ที่ศึกษาวิชารัฐศาสตร์ว่า ระบบการเมืองใดก็ตาม จะดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ หากคนส่วนใหญ่ในชุมชนการเมืองนั้นให้การสนับสนุน และมีพฤติกรรมทางการเมืองไปในแนวทางซึ่งจรรโลงรักษาระบบการเมืองนั้นไว้ ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนในชุมชนการเมืองส่วนใหญ่ไม่ให้การสนับสนุนระบบการเมือง เสถียรภาพของระบบการเมืองนั้นก็ไม่อาจมีขึ้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนที่ไม่สนับสนุนระบบการเมืองนั้น นอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานของระบบแล้ว อาจมีบางส่วนที่ต่อต้านหรือขัดขวางการดำเนินงานของระบบ ด้วยวิธีการต่าง ๆ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> จรุณ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 1.

<sup>9</sup> ประสิทธิ์ สวัสดิ์ญาติ, “วัฒนธรรมทางการเมือง,” การเมืองและสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2, ประณต นันทิยะกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 284.

<sup>10</sup> บรรพต วีระสัย, “คำบรรยายวิชา PS 103 รัฐศาสตร์ทั่วไป,” เอกสารประกอบการศึกษาภาคแรก พ.ศ. 2516 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (อัดสำเนา).



ดังนั้น การให้ความสนใจกับเรื่องการเมืองจึงเป็นสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองของประเทศ เพราะการที่ระบบการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีเสถียรภาพและเป็นปึกแผ่นมั่นคง ก็ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนอยู่หลายประการ เช่น

1. ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาตินั้น
2. สภาพเศรษฐกิจของสังคม
3. ระดับการศึกษาของประชากร
4. ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง
5. ความสนใจทางการเมืองและทัศนคติทางการเมืองซึ่งก็คือ ความสำนึกทางการเมือง (political consciousness) นั้นเอง

ด้วยปัจจัยหลายประการที่ทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและเป็นปึกแผ่นมั่นคง ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นด้วยและมีความเห็นว่าปัจจัยเหล่านั้นน่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความพร้อมทางการเมืองของประชาชนด้วย ไม่ว่าจะเป็นประวัติความเป็นมาของชาตินั้น ซึ่งอาจรวมถึงวัฒนธรรม ประเพณีที่ควบคู่กันมา สภาพเศรษฐกิจของสังคม ระดับการศึกษาของประชากร ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง ทัศนคติทางการเมือง ซึ่งก็หมายรวมถึงความสำนึกทางการเมืองนั่นเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดความกระตือรือร้นทางการเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง ความมีประสิทธิภาพทางการเมือง มีวิถีชีวิตทางการเมืองเป็นรูปแบบใดและอื่น ๆ เป็นการทำให้ทางในการไปมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้เกิดความพร้อมทางการเมืองในที่สุด

เมื่อพิจารณาแล้วปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สรุปเป็นกรอบแนวความคิดเพื่อที่จะมาทดสอบความพร้อมทางการเมืองให้เป็นรูปธรรมได้นั้น ผู้วิจัยจะยกเอาปัจจัยทางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สภาพความเป็นอยู่ ระยะเวลาที่อยู่ภูมิลำเนา ที่อยู่ปัจจุบัน การอบรม ความสนใจ การเป็นสมาชิกในองค์กร และภูมิลำเนาเดิม เป็นต้น และปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ทัศนคติ ความเชื่อ ความสำนึก บุคลิกภาพ การมีส่วนร่วม แสดงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งทั้งสองปัจจัยนั้นเป็นปัจจัยภายในมีความเป็นรูปธรรมมาก ปัจจัยอื่น ๆ ที่เหลือ คือ ปัจจัยจากสิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม และปัจจัยจากสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

การที่นำปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นตัวแปรหลักในการวิจัยด้านความพร้อมทางการเมืองของประชาชน ก็เพราะนอกจากที่เป็นรูปธรรมเห็นเด่นชัดกว่าปัจจัยอื่น ๆ แล้วในต่างประเทศ หรือคณะวิจัยต่าง ๆ ก็ได้นำเอาปัจจัยเหล่านี้มากำหนดเป็นตัวแปรมาทำการวิจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองอยู่บ่อย ๆ สรุปแล้วจากกรอบแนวคิดปัจจัยสนับสนุนความมั่นคงทางการเมืองซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เป็นปัจจัยความพร้อมทางการเมืองด้วยเหตุผลในข้างต้น จึงสามารถสรุปตัวแปรในการวิจัยในครั้งนี้ได้ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สภาพความเป็นอยู่ที่อยู่ปัจจุบัน ภูมิภาคเดิม ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ที่ภูเกิด ความสนใจทางการเมือง การผ่านกิจกรรมทางการเมือง และเคยเป็นหรือกำลังเป็นเจ้าหน้าที่ กรรมการ สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ทัศนคติทางการเมือง และบทบาทความสำคัญและการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือที่เอื้ออำนวยต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จากกระบวนการสร้างกรอบแนวคิดดังกล่าวสามารถแสดงเป็นกรอบแนวความคิดได้ ดังนี้

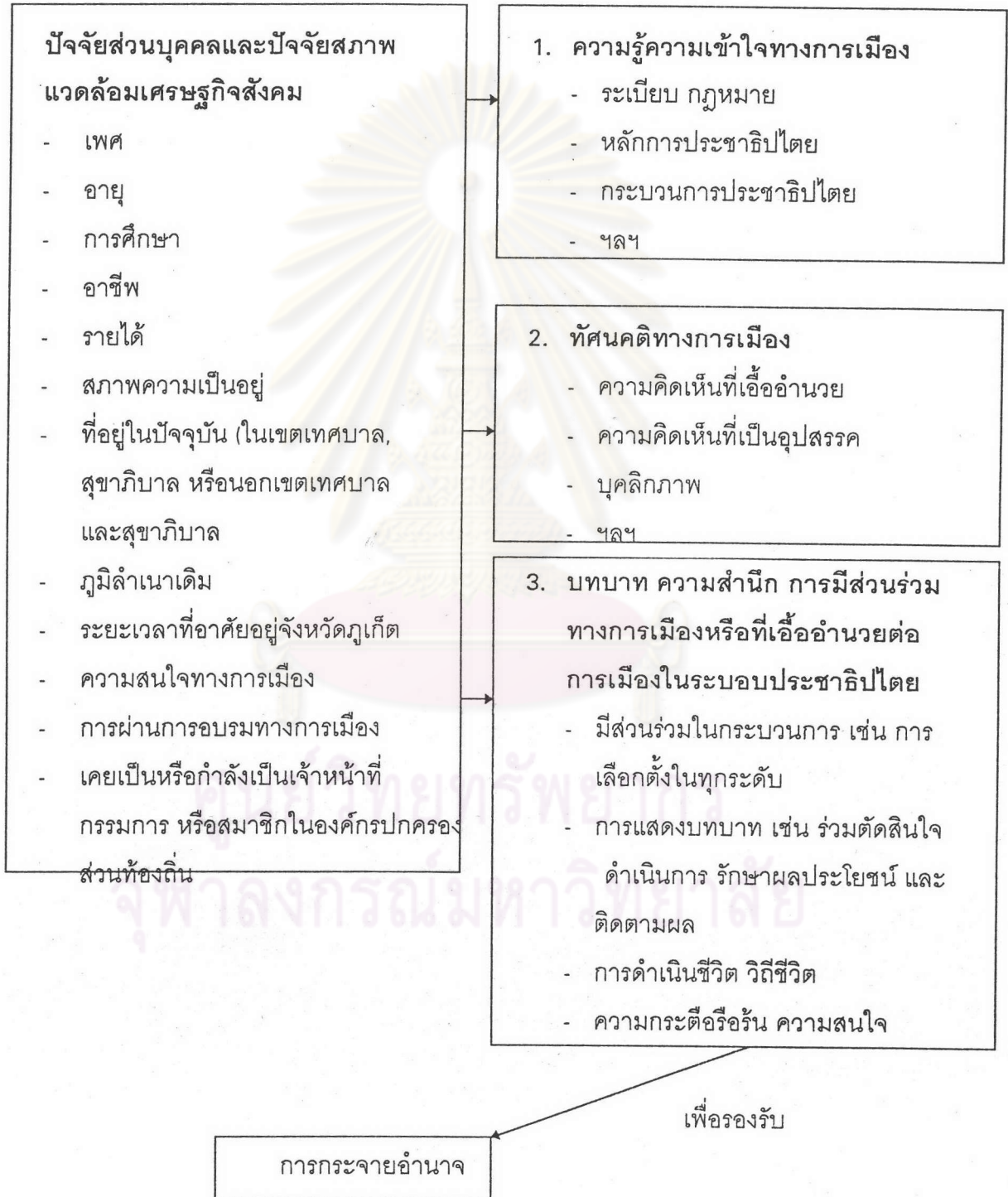
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กรอบแนวความคิดในการศึกษา (Conceptual Framwork)

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)  
ประชาชนในท้องถิ่น

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)  
ความพร้อมทางการเมือง



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความพร้อมทางการเมืองด้านต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นว่าอยู่ในระดับใด
2. ได้ทราบปัจจัยที่เอื้ออำนวยที่ทำให้เกิดความพร้อมทางการเมือง หรือปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เกิดความไม่พร้อมทางการเมือง
3. นำข้อมูลมาใช้จัดรูปแบบที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความพร้อมทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น หรือรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดี และเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทุกรูปแบบ

### โครงสร้างของบทวิจัย

#### บทที่ 1

บทนำ ประกอบด้วย

- 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
- 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา
- 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา
- 1.4 นิยามศัพท์สำคัญ
- 1.5 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง
- 1.6 ขอบเขตของการวิจัย
- 1.7 วิธีวิจัย
- 1.8 กรอบความคิดและแนวคิดเบื้องต้น
- 1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

#### บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตย
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.4 ความหมายของตัววัดความพร้อมทางการเมืองในการวิจัย
- 2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### บทที่ 3 วิธีวิทยาการวิจัย

- 3.1 วิธีการดำเนินการวิจัย
- 3.2 ประชากรเป้าหมาย
- 3.3 การสุ่มตัวอย่าง
- 3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.5 การรวบรวมข้อมูล
- 3.6 การทดสอบความเที่ยงตรง
- 3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

### บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

- 4.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง
- 4.2 การวิเคราะห์ความพร้อมทางการเมืองด้านต่าง ๆ
- 4.3 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคุณลักษณะ (ตัวแปรอิสระ) กับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย
- 4.4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคุณลักษณะ (ตัวแปรอิสระ) กับทัศนคติทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย
- 4.5 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคุณลักษณะ (ตัวแปรอิสระ) กับบทบาทความสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือที่เอื้ออำนวยต่อการเมืองในระบบประชาธิปไตย
- 4.6 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคุณลักษณะ (ตัวแปรอิสระ) กับความพร้อมทางการเมือง
- 4.7 การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง ความกระตือรือร้นทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง
- 4.8 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรตามด้วยกัน
- 4.9 การวิเคราะห์ผลของความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ทัศนคติทางการเมืองและบทบาททางการเมืองหรือที่เอื้ออำนวยต่อการเมือง ที่มีผลกระทบต่อประชาธิปไตยจากคำถามที่ตั้งในแบบสอบถามเป็นรายข้อ
- 4.10 การวิเคราะห์การใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับที่ผ่านมา เพื่อแสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่เด่นชัดที่สุด
- 4.11 การทดสอบสมมติฐาน



บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

- 5.1 สรุปผลการวิจัย กับ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 5.2 สรุปผลการวิจัย กับ ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง
- 5.3 สรุปผลการวิจัย กับ สมมุติฐานที่ตั้งไว้
- 5.4 สรุปผลการวิจัยกับแนวคิดการเมืองปัจจุบัน
- 5.5 ข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดภูเก็ต ตัวอย่างแบบสอบถาม และ ตัวอย่างหนังสือติดต่อขอความร่วมมือในการดำเนินการวิจัยช่วงเก็บข้อมูล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย