

บทที่ 5

บทพิสูจน์สมมติฐาน

สาระสำคัญในส่วนนี้เป็นการพิสูจน์สมมติฐานตามที่ไต่ตั้งเอาไว้ในบทนำ โดยจะได้ศึกษาถึงนโยบายการกระจายอำนาจต่าง ๆ ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ รวมทั้งพิสูจน์ถึงการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งที่มีมาจากรัฐบาล สถานุแทนราษฎร ตลอดจนสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติว่าเพื่อให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนในการกำหนดหรือไม่ นอกจากนี้จะพูดถึงอุปสรรคอันเป็นสาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ไต่วางเอาไว้

5.1 พิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1

รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไต่วางโครงการส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในชนบท โดยให้นิสิตนักศึกษา อาสาสมัคร ออกไปปฏิบัติการในชนบทตามเขตพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ เพื่อที่จะให้ประชาชนได้เข้าใจ ตื่นตัว และเข้าไปมีส่วนทางการเมืองการปกครอง แต่มีใ้คงมุ่งถึงการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเตรียมรับการเลือกตั้งในปี 2518 ส่วนรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีโครงการช่วยเหลือให้ประชาชนในชนบทได้มีงานทำในฤดูแล้ง ทั้งนี้มุ่งถึงการกระจายรายได้ แต่ก็มีผลสะท้อนถึงการกระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในทางอ้อม เนื่องจากสภาตำบลอันเป็นหน่วยงานการปกครองกิ่งท้องถิ่น (ในชั้นทดลอง) ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการที่จะรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาตัดสินใจสั่งการได้ สำหรับรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น จะเห็นได้ว่ามีนโยบายที่จะมุ่งส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงการจัดโครงสร้างของหน่วยงานราชการ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เทศบาล และสหภาพเสียใหม่ อันทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาเข้าสู่หลักการปกครองตนเองมากขึ้น

ในแต่ละรัฐมาตั้งแต่ยุคที่ผ่านมามีบางรัฐมาเช่นรัฐมาลายู รัฐมณฑล  
 ยังมีใต้งถึงการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก  
 รัฐมาที่ตั้งขึ้นเป็นเพียงรัฐมาชั่วคราวที่มุ่งเตรียมการวางรัฐธรรมนูญ และพัฒนาการ-  
 ปกครองในระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ ส่วนรัฐมาของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นั้น  
 มุ่งถึงการกระจายอำนาจเป็นเพียงหลักการรองเท่านั้น ด้วยเหตุที่ยังไม่ไ้ปรับปรุงแก้ไขหลักการ  
 บางอย่างให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคือ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน  
 เข้าควบคุมการดำเนินงานรวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างจริงจัง สำหรับ  
 รัฐมาของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอีกรัฐมาทั้งสองยุคที่-  
 ผ่านมานั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐมาของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มีแนวโน้มที่จะมุ่งในการ-  
 กระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมากกว่ารัฐมาทั้งสองยุคในอดีต

ส่วนในรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติของรัฐมาแต่ละยุคในการดำเนินงานนั้น  
 จะเห็นได้ว่ามีไ้กระทำการสัมพันธ์ติดต่อกันแต่อย่างไรเลย เนื่องจากนโยบายของรัฐมาแต่ละยุค  
 มีไ้มีความต่อเนื่องกัน โดยเหตุที่ว่าแต่ละรัฐมาก็มีแนวนโยบายเป็นของตนเอง ดังที่ไ้วิเคราะห์  
 มาแล้ว

ฉะนั้น จากสมมติฐานที่ตั้งเอาไวว่า "นโยบายของรัฐมาทุกยุคที่มีต่อการปกครอง-  
 ท้องถิ่น ยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติของ  
 รัฐมาแต่ละยุค มีไ้กระทำการสัมพันธ์ติดต่อกัน" นั้น เมื่อวิเคราะห์และพิสูจน์ดูแล้วจะเห็นได้ว่า  
 มีไ้เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งเอาไว

5.2 พิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 2

ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจที่มาจากสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็  
 รัฐมา สมาชิกสภาธิบดีมณฑลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนใน  
 ระดับท้องถิ่นเกือบไม่มีส่วนรวมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างไรเลย ข้อที่น่าสังเกตุคือ ก่อนที่  
 จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหมบานอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง นายเอนก สิทธิประศาสน์  
 และนายอมร จันทรมบูรณ์ ไ้เคยออกไปพบปะกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อถามถึงความตอง-  
 การในการที่จะจัดรูปการปกครองตนเองขึ้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่าในส่วนนี้ประชาชนในท้องถิ่น

ได้เข้ามาเป็นผู้ร่วมในการกำหนดนโยบายอยู่บ้าง แต่ก็มีอยู่เพียงในชั้นของการให้ความเห็นเท่านั้น นอกจากนี้ จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ก็ได้แถลงในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ว่า ในฐานะที่ตนเป็นผู้แทนราษฎรก็ได้ออกไปสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นถึงความต้องการที่จะให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระ ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องด้วย จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นมา ทำให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจออกไป

เมื่อพิจารณาไปถึงการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วนโยบายที่กำหนด ออกมาเป็นโครงการ ร่างพระราชบัญญัติทั้งที่ผ่านหรือไม่ผ่านการประกาศใช้ออกมาเป็นกฎหมาย ตลอดจนการจัดระเบียบ รวมทั้งคำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยก็ตาม ประชาชนในท้องถิ่นแทบไม่ได้มีส่วนร่วมเลย กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยปลายปี 2516 ถึงต้นปี 2518 โดยเป็นช่วงสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 นั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติได้เข้ามาแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเข้าสู่สภาเป็นอันมาก ในสมัยต่อมาซึ่งเป็นช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐบาล พรรคการเมืองมีอยู่หลายพรรคในสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขาดเสียงสนับสนุนอย่างมาก เนื่องจากมีความแตกแยกกันในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในช่วงของสภาผู้แทนสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เอง ถึงแม้ว่าทางรัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ประชาชนเองก็หาได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายแต่อย่างไร

ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจนั้น เกือบทั้งหมด จะออกมาจากกลุ่มผู้ปกครองในระดับบน อันได้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทน พรรคการเมือง รวมทั้งรัฐบาล ตลอดจนหน่วยงานของรัฐบาล (ข้าราชการประจำ) ส่วนประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างน้อยมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มผู้ปกครองในระดับบน



สำหรับในการที่เข้ามามีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่ใ้วางเอาไว้ นั้น ประชาชนในระดับท้องถิ่นเองก็เข้ามามีส่วนร่วมอยู่น้อยมาก ก็จะได้เห็นได้จากโครงการผันเงินที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยเข้าไปกำหนดโครงการตามความต้องการนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าข้าราชการทางอำเภอ ตลอดจนนครูประชาบาล รวมทั้งผู้นำในตำบล อันได้แก่ตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเข้าไปมีบทบาทมากกว่าตัวประชาชนเอง เนื่องจากสภาตำบลมีโครงสร้างหละหลวม นอกจากนี้ยังถูกครอบงำ โดยหน่วยราชการอยู่-  
 อยางมาก

นอกจากนี้ถ้าจะพิจารณาต่อไปถึงการวางนโยบายของรัฐบาล หรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแล้ว จะพบว่า มีเพียงร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เพียงฉบับเดียว เท่านั้นที่ใ้วางบทบัญญัติโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมาก ด้วยเหตุที่ใ้จัดตั้งรูปคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ แต่ทางคานกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศจัดตั้งหมู่บ้านแห่งใดขึ้นมาเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเลย เนื่องจากผลบังคับของการประกาศออกมา จะทำให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต้องหมดสภาพไป ถึงที่ใ้โลกมาแล้ว ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น ก็จะได้เห็นว่าประชาชนมีอำนาจที่จะเลือกตั้งผู้บริหารเข้าไปดำเนินงานโดยตรงเท่านั้น แต่การควบคุมต่อตัวผู้บริหารงานท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางอยู่อีกมาก

ในระยะรัฐบาลชุดหลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ทางคานกระทรวงมหาดไทยในฐานะข้าราชการประจำ ก็ได้มีบทบาทโดยวางแผนที่จะพิจารณาจัดตั้งเมืองพัทยา ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 9 คน จากจำนวนทั้งหมด 17 คน ส่วนอีก 8 คน ที่เหลือเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประชาชนในระดับท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

เมื่อวิเคราะห์มาแล้วจะพบว่า ถึงแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ก็นับได้ว่าเป็นสิ่งถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตยที่กล่าวว่า การเลือกตั้งเป็นหัวใจของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้ว การเลือกตั้งเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ เมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ผู้บริหารงานของท้องถิ่นหรือสภาของท้องถิ่นอันเป็นตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ถูกกฎหมายหรือข้อบังคับจากส่วนกลางเข้ามาปิดกั้นมากน้อยเพียงไร รวมทั้งความสามารถที่จะใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อมาตอบสนองต่อบริการของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง คงเปรียบเสมือนสายโลหิตที่หล่อเลี้ยงท้องถิ่นนั้นมีอยู่มากน้อยเพียงไร ด้วยเหตุที่เมื่อการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นประสบความล้มเหลวอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพและการบริหารงานไม่ดีพอ ย่อมขัดกับเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจที่จะใช้การบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้

ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายออกมาควบคุมต่อการดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่นแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นในอันที่จะปฏิบัติและดำเนินงานสำหรับจะสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง

ในส่วนเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายดังกล่าว เราสามารถที่จะสรุปได้ว่า

1. ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายอยู่น้อยมาก เนื่องจากผู้ปกครองในระดับบนอันได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง ตลอดจนข้าราชการประจำเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายอยู่มาก

2. ในการเข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายดังกล่าวนี้ ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมอยู่น้อยมาก เนื่องจากถูกปิดกั้นโดยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันได้ให้กลุ่มผู้ปกครองในระดับบนอันได้แก่ผู้บริหารงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมอยู่มาก

ดังนั้น ตามสมมุติฐานที่ตั้งเอาไว้ว่า "ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว (การกระจายอำนาจ) ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน" เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ห้ดูแล้ว จะเห็นได้ว่าสอดคล้องและถูกต้องเป็นจริงตามสมมุติฐานที่ได้วางเอาไว้

### 5.3 พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 3

ในช่วงระยะเวลาตลอด 3 ปีที่ผ่านมา นั้น จะเห็นได้ว่ามีอุปสรรคอยู่หลายประการที่ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่น ไม่สามารถบรรลุถึงผลสำเร็จ ทั้งนี้จุดใหญ่ส่วนหนึ่งก็มาจากระบบการเมืองที่มีความอ่อนแออยู่ในตัวเอง โดยอาจจะพิจารณาจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่ามีความวุ่นวายอย่างมาก เป็นเหตุให้ผู้ที่ไม่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะรัฐบาลนั้น ต้องถูกผลักดันจากกลุ่มอิทธิพล ตลอดจนพรรคการเมืองทั้งภายในและภายนอกสภา จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นผลทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ในระยะปี 2517 ถึง 2519 กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ แต่เรียกร้องให้รัฐบาลคอยตอบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น แกไขระบบการเมืองมิให้ติดแน่นกับระบบราชการ ทั้งที่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นการทดลองทางการเมืองใหม่ที่สด ที่จะนำไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์มิได้มาจากท้องถิ่น การก่อตัวมีเฉพาะในเมืองหลวง โดยแสดงความต้องการอย่างเปิดเผยในการเดินขบวนประท้วง ประณามฝ่ายตรงกันข้าม เช่น กลุ่มหัวก้าวหน้า โดยมีนิสิตนักศึกษาเป็นแกนนำ รวมทั้ง

<sup>1</sup> รอส ฟรีสเซีย การรวมพลังของ "ผู้น้อย" กับอนาคตของประเทศไทย แปลโดย จีรวัดน์ เหลืองศุภบุลย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล ห.จ.ก. 2519), หน้า 1-12.



มีการใช้กำลังเข้าคุกคามหรือข่มขู่เพื่อรักษาสถานภาพเดิม โดยอ้างถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมักจะเป็นพวกอนุรักษนิยม<sup>1</sup> กลุ่มต่าง ๆ นี้มีลักษณะรวมตัวชั่วคราว จึงทำให้การเรียกร้องเป็นไปอย่างเลื่อนลอยและไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มที่สนใจในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอยู่เลย

กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายในระยะเวลาดังกล่าว จึงมิได้มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง ในการกำหนดหรือสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่ง ในการกำหนดนโยบาย ก็ยังขาดอุดมการณ์และความมั่นคง เพราะได้ก่อตัวเพื่อสนับสนุนตัวบุคคล หรือผูกพันโดยความสัมพันธ์ในครอบครัวของสมาชิกสนับสนุนอย่างแท้จริง ถึงแม้มีนโยบายคล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่สามารถนำมาาร่วมกันได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> จ. เก็จ อินสว่าง, กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ชาวจีน กับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีชนชั้นกลางสัญชาติจีนบางกลุ่ม กับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 48 และ 54.

<sup>2</sup> โปรศุภกรายละเอียดจาก กมล สมวิเชียร "พรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน" ใน พรรคการเมือง หนังสือประกอบงานนิทรรศการพรรคการเมืองไทย จัดทำโดยคณะกรรมการนิสิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2517), หน้า 176-8 และ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมืองไทย," ใน วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1, หน้า 15-23.

ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจของพรรคการเมืองหลายพรรค จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เน้นไปในทางเดียวกันตามสมัชชาฯ เช่น พรรคกิจสังคม มีนโยบายด้านการเมือง กล่าวคือ

".....การกระจายอำนาจเพื่อให้มีการปกครองตนเอง ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยเร็ว และถือว่า เป็นนโยบายเร่งด่วน

.....จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นพื้นฐานการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด และแพร่หลายที่ สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่เป็นภัยต่อเอกภาพของประชาชน"

พรรคธรรมสังคม ซึ่งพรรคใหญ่อีกพรรคหนึ่ง มีนโยบายทางการเมือง ที่จะ

".....ขยายกิจการของรัฐไปสู่ท้องถิ่น โดยจัดหน่วยงานในระดับ- ตำบล....."

ส่วนของพรรคสังคมนิยม มีนโยบายทางการเมือง

".....จะส่งเสริมการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตยขึ้นในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นนั้น....."

สำหรับพรรคประชาธิปไตย ซึ่งได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีนโยบายการกระจายอำนาจในทางการเมือง

".....ปรับปรุงระเบียบการบริหาร และการปกครองให้ถึงมือ ประชาชนมากยิ่งขึ้น....."<sup>1</sup>

หลังจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากเกินครึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาล ทำให้เกิดรัฐบาลผสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังได้มีการแย่งชิงตำแหน่งอำนาจ และผลประโยชน์กัน อันนำไปสู่ความ

<sup>1</sup>โปรดดูนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ในศูนย์ข่าวการเลือกตั้ง น.ส.พ.ประชาธิปไตย; คู่มือการเลือกตั้ง 2518 ทั่วราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : ห.จ.ก.สำนักพิมพ์มหาชน, 2518)



ขัดแย้งในสภาผู้แทนราษฎร จนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และไร้ประสิทธิภาพ ในการดำเนินงาน<sup>1</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่า สถาบันทางการเมืองอันเป็นตัวกำหนดนโยบายแห่งรัฐนั้น ไม่สามารถแสดงบทบาทด้านการกำหนดนโยบายได้อย่างอิสระ เนื่องจากรากฐานของสถาบันอันได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ และขาดอุดมการณ์ที่แน่ชัด นอกจากนี้ยังขาดความเคารพในระเบียบวินัยภายในกลุ่ม และพรรคของตนเอง ทำให้สภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนรัฐมนตรีไม่อาจจะกำหนดนโยบายของรัฐบาลออกมาได้อย่างมีอิสระ นอกจากนี้ระบบข้าราชการประจำก็ยังคงมีบทบาทในทางการเมืองอยู่มาก กล่าวคือ ข้าราชการยังเข้าไปมีส่วนครอบงำต่อการกำหนดนโยบายแห่งรัฐได้อย่างมาก

ในระบบการเมืองทุกระบบต้องมีโครงสร้างทางการเมือง โดยทำหน้าที่ทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป เราอาจจะพิจารณาถึงกลุ่มผลประโยชน์ ในฐานะเป็นตัวแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ตลอดจนพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ สำหรับระบบการเมืองของไทยในช่วงระยะปี 2517 - 2519 นั้น เห็นได้ชัดว่าสภาพบรรยากาศทางการเมืองที่เริ่มเบี่ยงบานออกไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นไปเพียงในระยะหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการที่ผู้บริหารได้เปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองอย่างเต็มที่นั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นกลับขาดความเคารพในเอกภาพแห่งรัฐในการปกครองและการบริหารงาน จึงเป็นเหตุให้ระบบการเมืองอ่อนแออย่างมาก ในส่วนที่ว่าช่วยพรรคการเมืองก็เป็นเช่นเดียวกันนับตั้งแต่การเกิดระบบหลายพรรคขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้บทบาทของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่อย่างไม่เด่นชัด จึงไม่อาจจะเสนอนโยบายหลักขึ้นเป็นแผนการระยะยาวออกมาได้

<sup>1</sup> ประชาชาติรายสัปดาห์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 151, หน้า 5-12 และ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 ประจำวันที่ 15-22 มกราคม 2519, หน้า 54-5.

ต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มชาวนา จะเป็นกลุ่มที่มีรากหยั่งลึกกลงอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะก็ตาม แต่สภาพปกติทั่วไปกลุ่มเหล่านี้ก็มีได้ช่วยสร้างแกนย่อย ๆ ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานรองรับโดยการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของท้องถิ่น ทั้งที่โดยสภาพตามธรรมชาติแล้ว ท้องถิ่นน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมพลังได้เป็นอย่างดี

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ขาดลักษณะของการรวมตัวในระดับท้องถิ่นแล้ว ย่อมจะทำให้ไม่สามารถเกิดการรวมตัวเพื่อเป็นพลังในการจัดการปกครองตนเองให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้นสภาพของท้องถิ่นจึงเป็นชุมชนแบบปัจเจกชนนิยมอยู่ โดยมีลักษณะเป็นโครงสร้างของสังคมที่หละหลวม ขาดการรวมตัวในอันที่จะเป็นพลังผลักดันเรียกร้องให้ส่วนกลางมอบอำนาจไปยังหน่วยงานการปกครองในชั้นพื้นฐาน ฉะนั้น พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็คือ ตัวแทนของความหละหลวมที่ครอบคลุมไปทุก ๆ พื้นที่ของประเทศ โดยมีได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนหรือปีกแผ่นแบบชั่วคราว เพื่อที่จะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มคน จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องและถาวร เนื่องจากขาดหน่วยงานย่อยหรือรองลงไป

ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่า มีกลุ่มคูสิต 99 เพียงกลุ่มเดียวที่มีบทบาทเด่นชัด แต่ก็มีได้มีการรวมตัวกันเพื่อร่วมกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างไร นอกจากนี้ภายในกลุ่มเองก็มีได้มีอุดมการณ์หรือเจตนาที่แน่ชัดแฝงอยู่เลย เนื่องจากเป็นกลุ่ม "มองเพื่อน" หรือ "เพื่อนพ้อง" มากกว่า<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, สมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มคูสิต 99 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2521.

สำหรับพรรคการเมืองในทั้งสองสมัยสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในสมัยสภาผู้แทนราษฎร ปี 2518 อาจกล่าวได้ว่า นอกจากจะมีความหลากหลาย รวมทั้งภาคอุดมการณ์ที่เด่นชัด เช่นเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ในนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองที่ไต่กล่าวถึงนโยบายการกระจายอำนาจนั้น ยังจะเห็นได้ว่า มีการกล่าวเอาไว้อย่างครอบคลุมกว้าง ๆ ไม่มีความกระจ่างชัดถึงลักษณะของการจัดรายละเอียดในแนวทางของการปฏิบัติแต่อย่างใดเลย นอกจากนี้การเสนอนโยบายการกระจายอำนาจที่ออกมาในรูปของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็มีได้เป็นไปตามมติของพรรคการเมืองแต่ละพรรค กลับเป็นเพียงมาจากกลุ่มหรือพรรคพวกของสมาชิกสภาเพียงไม่กี่คน โดยไม่ได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของพรรคเลย

ในสมัยสภาผู้แทนราษฎร ปี 2519 พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะเป็นพรรคใหญ่ที่สุด จึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ทันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการเลือกตั้งต่อผู้บริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง ต่อมารัฐบาล (พรรคประชาธิปัตย์) ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเข้าไปในสภาผู้แทนจนได้ผ่านชั้นรับหลักการทั้ง 3 ฉบับ แต่ไม่ทันที่จะให้แปรญัตติกฎกปฏิบัติเสียก่อน อย่างไรก็ตาม แนวทางในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่ได้เสนอเข้าไปนั้น เป็นไปตามลักษณะที่นำมาจากกระทรวงมหาดไทยเสียเกือบทั้งหมด โดยที่ทางพรรคการเมือง (พรรคประชาธิปัตย์) ไม่ได้วางรายละเอียดในการปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเอาไว้แต่อย่างใด ปล่อยให้ทางข้าราชการประจำเป็นผู้วางนโยบาย โดยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากลับกรองอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังได้คัดทอนอำนาจบางอย่างออกไป ทั้งนี้ทำให้เห็นว่า พรรคการเมืองที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองชุดนั้น ก็มีได้มีหลักการหรือเป้าหมายในการวางนโยบายการกระจายอำนาจที่เด่นชัดเลย

<sup>1</sup>สัมภาษณ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ณ สำนักงานนายควม เสนีย์ ปราโมช วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2521.



ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ลักษณะของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 3 ปีนั้น ก็มีไคร่างรากฐานหรือหน่วยงานสาขาในส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรเลย ไม่ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาลที่ผ่านมา พรรคการเมืองยังไม่สามารถหยั่งรากลึกลงไปในระดับท้องถิ่น โดยไม่สามารถทำให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นเป็นไปในรูปกลุ่มหรือองค์คณะบุคคลต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้ามกลับขาดอุดมการณ์หรือวินัยที่เข้มแข็ง ทั้งที่ในระบอบประชาธิปไตยแล้ว พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากในการเป็นเครื่องมือช่วยรวบรวมกลุ่มต่าง ๆ เข้าไปบริหารงาน

ในช่วงระยะเวลาปี 2517 - 2519 เมื่อศึกษาไปแล้วจะพบว่า เป็นช่วงระยะเวลาที่การเมืองการปกครองกำลังเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยอาจจะพิจารณาได้จาก การกระจายอำนาจที่ไปสู่การปกครองท้องถิ่นอันเป็นเครื่องแสดงถึงความก้าวหน้าในการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นยังไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เนื่องจากประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนั้น มิได้มีลักษณะของการรวมกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง จนทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้รวมถึงนโยบายการกระจายอำนาจออกมาได้ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการประจำกลับเข้าไปเป็นผู้ควบคุมกลไกทางการเมืองในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ

โดยสรุปแล้ว เราอาจจะพิจารณาลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง โดยแยกศึกษาออกได้ดังนี้คือ :-

1. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีลักษณะของความหลากหลาย คือ เกิดขึ้นมามากมาย ในส่วนของพรรคการเมืองนั้นทำให้เกิดผลเสียต่อระบบการเมือง เนื่องจากไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ให้การกำหนดนโยบายแห่งรัฐเป็นไปได้อย่าง

2. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้น ขาดรากฐานหรือหน่วยงานย่อยในระดับท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถที่จะเป็นตัวแทนหรือองค์กรของท้องถิ่นในการรวบรวมความคิดเห็น รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่นในอันที่จะปกครองตนเองต่อไป

3. ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น มีลักษณะที่ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยความสมัครใจ เนื่องจากโครงสร้างของกลุ่มนั้นเกิดจากกลุ่มนิสิต นักศึกษาเพียงกลุ่มเดียวที่เป็นแกนกลาง นอกจากนั้นกลุ่มแต่ละกลุ่มก็ยังไม่มีความเคารพและยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และระเบียบของสังคม จนทำให้ระบบการเมืองอ่อนแอลง คุ้มเหตุที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเกิดจากการกระทำและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ

4. พรรคการเมืองยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกระจายอำนาจอย่างเด่นชัด ถึงแม้ว่าจะได้กำหนดเอาไว้เป็นนโยบายของแต่ละพรรค แต่ก็ยังไม่วางรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำเอาแนวทางที่วางเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ไปเสนอเป็นนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ก็ยังชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ

5. ระบบข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกลไก รวมทั้งกำหนดนโยบายทางการเมืองอย่างมาก นโยบายการกระจายอำนาจก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ข้าราชการประจำได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนด นอกจากนี้ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าว ข้าราชการประจำก็ได้วางแนวทางให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนควบคุมส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองยังไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองหลักในการเข้าควบคุมกลไกทางการเมืองได้

จากสมมุติฐานข้อที่ 3 ที่ได้วางเอาไว้ว่า "ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่น ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง"



## สรุปท้ายบท

สมมุติฐานที่ไ้ตั้งเอาไว้เมื่อศึกษาและวิเคราะห์ออกมาแล้วได้ผลดังนี้คือ ในสมมุติฐานข้อที่ 1 ที่ตั้งเอาไว้ว่า นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละชุด มิได้กระทำสัมพันธ์ติดต่อกัน ทั้งนี้เมื่อได้พิสูจน์แล้วพบว่าไม่เป็นจริงตามสมมุติฐานที่ไ้ตั้งเอาไว้ เนื่องจากรัฐบาลบางชุดมิได้มุ่งการกระจายอำนาจเอาไว้เลย ส่วนในสมมุติฐานข้อที่ 2 ที่ไ้ตั้งเอาไว้ว่า ในการกำหนดดังกล่าวประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายเป็นส่วนน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน ปรากฏว่า เมื่อได้พิสูจน์มาแล้วก็พบว่าถูกต้องตามสมมุติฐานที่ไ้วางเอาไว้ สำหรับสมมุติฐานข้อที่ 3 ที่ไ้ตั้งเอาไว้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อพิสูจน์แล้วก็พบว่า เป็นจริง

ดังนั้น เมื่อศึกษาวิเคราะห์แล้วพบว่า การพิสูจน์สมมุติฐานนั้น ไ้สอดคล้องรวมทั้งเป็นจริงตามที่ไ้วางเอาไว้ 2 ข้อ คือ ข้อ 2. และข้อ 3. แต่ไม่สอดคล้องเป็นจริงตามที่ไ้วางเอาไว้ 1 ข้อ คือ ข้อ 1.

สำหรับบทที่ 6 เป็นบทสรุปท้ายที่มีสาระสำคัญในการสรุปตามบทต่าง ๆ กันที่ไ้กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมทั้งจะได้เสนอแนะถึงแนวทางในการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยต่อไป