

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความทั่วไป

ในการจัดระเบียบรูปแบบของการปกครองประเทศนั้น การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่ง ซึ่งยึดถือเสรีภาพ และประชาธิปไตย เป็นสำคัญ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง หรือที่เรียกกันว่า เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government) การกระจายอำนาจ จึงมีลักษณะของการคลายอำนาจออกจากส่วนกลาง มิให้รวมอยู่เพียงจุดเดียว<sup>1</sup> และเมื่อมุ่ง พิจารณาในทางทางการเมืองและการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจนั้น เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางที่จะเปิดโอกาสให้ หน่วยงานในระดับภูมิภาคและ/หรือท้องถิ่น มีโอกาสที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้<sup>2</sup> โดยหน่วยงานนั้นถูกจัดตั้งขึ้นควยอำนาจอิสระที่แน่นอน เพื่อจะปฏิบัติงานอย่างแท้จริงในการ- แสดงออกถึงการริเริ่มบริหาร และตกลงใจ<sup>3</sup> ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลถึงเป้าหมายของหลักการ- ปกครองท้องถิ่นที่ว่า ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะควมีสิทธิร่วมกันในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ตน

---

<sup>1</sup>ตามความหมาย "Away from the centre" ใน Arthur W. Macmahon, Delegation and Autonomy (New Delhi : Asia Publishing House, 1961), p.15.

<sup>2</sup>จรรยา สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช 2512), หน้า 25.

<sup>3</sup>Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), pp.176-7.

ตามหลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยอย่างหนึ่งของการปกครองในระดับชาติ เพื่อให้การบริการของรัฐถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการ และความเป็นจริงของท้องถิ่น โดยอาจสร้างความรู้สึกที่ว่าตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง รวมทั้งเป็นบันไดขั้นแรกที่จะฝึกหัดให้ประชาชน และนักการเมืองอาวุโสรู้หลักการปกครองในระดับชาติต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบ (Degree) หรือขนาดของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบที่มีอิสระ (Autonomy) มากน้อยเพียงไรนั้น กยอมจะขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น

ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ และลักษณะของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้พบว่า ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงาน และจากการที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยเพียง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการบริการที่สำคัญบางอย่างให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากสาเหตุที่ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะของการเน้นอำนาจจากเบื้องบน โดยให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ มาจากส่วนบน หรือยอด (The Change From the Top) และประกอบกับการใช้ระบบราชการเขาคควบคุม (Bureaucratic Controls) รวมทั้งการที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีความเฉื่อยชาต่อการเมือง (Popular Apathy) หมายถึงความไม่สนใจเข้าร่วมในการปกครองเท่าที่ควรตลอดจนรูปแบบการปกครองยังคงยึดถือรูปแบบสถาบันทางตะวันตก (Western Institutional Forms) มากเกินไป จึงทำให้นโยบายของผู้บริหารระดับชาติที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น<sup>1</sup> ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ยังไม่เป็น

<sup>1</sup> ผู้ที่สนใจโปรดหารายละเอียดอ่านได้จาก Frederick James Horrigan, Local Government and Administration in Thailand : A study of Institution and their cultural setting, (Dissertation to Indiana University, 1959), pp.290-7 and Choop Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand : As an Institution and Process of Local Self - Government, (Bangkok : Institution of Public Administration Thammasart University, 1962), pp.215-34.

รูปแบบที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476

สาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่สามารถบรรลุถึงจุดหมายที่จะให้สิทธิอย่างแท้จริงแก่ท้องถิ่นใด ก็เนื่องจากว่า การปกครองและบริหารประเทศยังคงมีลักษณะของการตั้ง และรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยให้การปกครองในรูปราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาเอกภาพและประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการปกครอง รวมทั้งในการพัฒนาโยบายเกี่ยวกับการคลังของประเทศ ตลอดจนความรับผิดชอบของงาน โดยให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่เขาไปประจำในส่วนภูมิภาค เขามีอำนาจและความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ และให้อำนาจสูงสุดตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น และรูปแบบของการปกครองก็จัดอยู่ในลักษณะรูปแบบเดียวกันมาตลอด โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างไร<sup>1</sup>

ต่อมาภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อาจจะเรียกได้ว่าเป็นยุคแห่งการเฟื่องฟูในระบบประชาธิปไตย โดยที่รัฐบาลตลอดจนพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์และผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง ในระยะเวลาดังกล่าวนี้จึงได้กลายเป็นช่วงที่นักศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอันมาก

---

<sup>1</sup>เทียม อรัญญศิริเวช. "นโยบายและแนวความคิดในการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาค" วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทรัฐศาสตร์บัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2516, หน้า 150-6.



1.2 ความสำคัญของปัญหาในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ  
ในแนวทางการศึกษาและวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในระยะเวลาดังแต่หลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้มีคณะรัฐบาลซึ่งเขามาบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งสิ้น 5 ชุด ตั้งแต่ชุดที่ 34 ถึงชุดที่ 38 เฉพาะชุดที่ 34 และ 35 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้เข้ารับหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กำหนดนโยบายสั้น ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้อิสระแก่ทางมหาวิทยาลัย มีบทบาทอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน<sup>1</sup> ต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประสานงานกันจัดทำโครงการส่งเสริมประชาธิปไตยต่าง ๆ ออกมา อาทิเช่น โครงการกลับสู่ชนบท หรือโครงการเผยแพร่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เพื่อเสริมสร้างให้อิสระแก่การปกครองตนเอง ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ครั้งที่ 2 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติยกเลิกคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2517-2518<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นโยบายข้อ 13. ของคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 34 ต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกอนนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (รวบรวม) นโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 ถึง คณะที่ 38 พ.ศ.2475-2519. (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์) หน้า 208.

<sup>2</sup>สรุปผลการพิจารณาสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2517 เมื่อวันที่ศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2517, ครั้งที่ 14/2517 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 28 พฤศจิกายน 2517, ครั้งที่ 30/2510 เมื่อวันที่อังคารที่ 22 มกราคม 2518 และครั้งที่ 31/2518 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2518.

สมัยคณะรัฐบาลชุดที่ 37 ซึ่งเป็นรัฐบาลโดยการเลือกตั้งของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้นำเอาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งมีการริเริ่มนำเอาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... มาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup> และในรัฐบาลนี้ยังได้มีการนำเอาโครงการผันเงินสู่สภาตำบล<sup>2</sup> มาใช้ และวางเป้าหมายทางการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในสมัยคณะรัฐบาลชุดที่ 38 ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดสุดท้าย โดยเป็นรัฐบาลเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ได้นำเอาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... พิจารณาสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา<sup>3</sup> รวมทั้งได้กำหนดโครงการให้เงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (โดยให้หลักแก่ไขปัญหาทางงานเศรษฐกิจและสังคมแบบเดียวกันกับโครงการผันเงิน) ซึ่งก็เป็นวิธีการหนึ่งในการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ได้กำหนดเป้าหมายการบริหาร โดยกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญใหญ่บริหารงานท้องถิ่น

<sup>1</sup>สรุปผลการพิจารณาสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2518 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2518, ครั้งที่ 27/2518 วันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2518, ครั้งที่ 28/2518 เมื่อวันที่ศุกร์ที่ 19 กันยายน 2518.

<sup>2</sup>กอนนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 231, 241-4.

<sup>3</sup>สรุปผลการพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2518 สมัยสามัญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2518.

มาจากการเลือกตั้ง และให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตน<sup>1</sup> รวมทั้งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ออกมาใหม่ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ กำหนดให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน

ในระยะเวลาดกาการบริหารของรัฐบาลในยุคของความเปลี่ยนแปลง 5 ชุด จัดได้ว่า ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิอย่างมาก แต่นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า เป็นสิ่งธรรมดาในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง และการเรียกร้องนั้นถึงจุดแห่งความพอใจในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ความวุ่นวายต่าง ๆ จะลดน้อยลง<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการบริหารและการปกครองของประเทศหลังวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีความวุ่นวายอีกหลายประการเกิดขึ้นมาก จนทำให้เกิดความแตกแยก ซึ่งมีผลทำให้คณะผู้บริหารงานของชาติไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารประเทศไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup> การกระจายอำนาจจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง ลักษณะของการกระจายอำนาจจึงยังคงเข้าสู่ลักษณะเก่า ๆ เท่าที่เคยมีมา โดยมีลักษณะไปในทางเดียวกันหมด คือ เป็นไปเพื่อกระจายหน้าที่

<sup>1</sup> กอนนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 250.

<sup>2</sup> จาก ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ Ross Prizzia ใน การรวมพลังของผู้น้อยกับอนาคตของประเทศไทย แปลโดย จีรวัดน์ เหลืองสุกบุญย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2519), หน้า คำนำ

<sup>3</sup> บุญทัน คอกไชสง, การเปลี่ยนแปลงทางการบริการและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : เทพนิมิตรการพิมพ์, 2520), หน้า 160-8.



มากกว่าอำนาจ และก็มีลักษณะที่ไม่เด็ดขาด<sup>1</sup> ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยวิธีกระจายอำนาจ (Centralization through Decentralization) คือ ยอมรับหลักการกระจายอำนาจ แต่ขณะเดียวกันก็หาวิธีให้ส่วนกลางควบคุมบริหารงานไว้<sup>2</sup> กล่าวคือ แม้จะได้มีการกำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยได้มีการกำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติของตัวบทกฎหมายต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติและวิธีของการดำเนินการ ส่วนกลางได้ใช้รูปการปกครองในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานสาขาของส่วนกลางเข้าควบคุม ทั้งนี้ เพื่อรักษาเอกภาพและประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ คือ ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศมักจะไม่ให้ความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และไม่สนใจที่จะกำหนดแผนการบริหารงานระยะยาว ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจในเมืองไทยจึงมีลักษณะเชิงซ้ำ ค่อย ๆ เป็น ค่อย ๆ ไป โครงการต่าง ๆ จะออกมาเป็นช่วง ๆ และมีความรีบร้อนที่จะกระทำ ดังนั้น แนวความคิดของการกระจายอำนาจจึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ สนใจมาก (เกินไป) กับไม่สนใจเลย (แม้แต่น้อย)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สุจินต์ หังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 79-90.

<sup>2</sup> สมชาย อายุสะนิล, "เทศบาลกับการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" ใน นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 13 เล่มที่ 11, พฤศจิกายน 2516, หน้า 11.

<sup>3</sup> วิญญู อังคนารักษ์, "แนวความคิดในการกระจายอำนาจ" ใน นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 15 เล่มที่ 3, มีนาคม 2518, หน้า 1-3 และ 11-12.

หากพิจารณาจากฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกา-  
กระจายอำนาจข้าราชการประจำได้ให้ความสนับสนุนแนวทางของกากระจาย  
อำนาจจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่สมัย ม.ร.ว.  
เสนีย์ ปราโมช โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มจัดตั้ง "คณะกรรมการ-  
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น" ขึ้นมา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้มาจากกระทรวง  
และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการปกครอง-  
ท้องถิ่น และสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลทุกชุด แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายข้าราชการ  
ประจำเองก็ยังไม่มีความมั่นใจว่า รัฐบาลจะมีความตั้งใจจริงในการทำมากน้อย  
เพียงไร<sup>1</sup>

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการประจำเองก็มีส่วนช่วงเหลือต่อ  
นโยบายของรัฐบาลเสมอมา แต่ในส่วนของรัฐบาลเองอาจจะไม่มีนโยบายที่จริง  
จัง และแน่นอนต่อการกระจายอำนาจ พอที่จะทำให้ข้าราชการประจำเกิดความ  
เชื่อถือ และอาจจะลังเลใจในการกำหนดนโยบายหรือแผนการบริหารงานระยะ-  
ยาวต่อไป

### 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ตั้งแต่  
ช่วงระยะเวลาหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีวัตถุประสงค์  
ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการปฏิบัติตาม  
นโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายการกระจายอำนาจกำหนดไว้

---

<sup>1</sup> คำกล่าวของข้าราชการประจำวันนี้ ศึกษาได้จาก วิญญู อังคนารักษ์,  
"เขาหาว่าข้าพเจ้าพูดเหมือนคอมมิวนิสต์" ใน นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 17, ฉบับ  
ที่ 1 มกราคม 2520, หน้า 14-5 และ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "นโยบายบริหารของ  
รัฐบาลจะเกิดผลได้อย่างไร" ใน สิงห์วิจาร์ณ วารสารของสำนักนโยบายและ  
แผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ฉบับ มีนาคม 2518, หน้า 5-8.



2. วิเคราะห์ถึงอุปสรรคและสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งทำให้การปฏิบัติไม่บรรลุผลตามนโยบายการกระจายอำนาจที่ได้กำหนดไว้

3. พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุถึงหลักอุดมคติในการปกครองตนเองเท่าที่สามารถจะเป็นไปได้

#### 1.4 สมมุติฐานที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจตามกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ (Public Policies) โดยได้กำหนดสมมุติฐานดังต่อไปนี้

1. นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลในแต่ละชุด มิได้กระทำกันอย่างสัมพันธ์และคิดต่อกัน

2. ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองและผู้บริหารในระดับบน

3. ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2517 - 2519 การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ โดยสาเหตุจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ และความไม่มีประสิทธิภาพของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

แนวการวิจัยมุ่งในเรื่องการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือวารสาร สิ่งตีพิมพ์ กฎหมาย และรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 2517 ถึง 2519 จากสำนักบรรณสารต่าง ๆ หน่วยราชการ และมหาวิทยาลัย

ประกอบกับการวิจัยสนาม (Field Research) ในรูปแบบการสัมภาษณ์อย่างเป็นระบบจากผู้ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายในช่วงระยะเวลานั้น ทั้งนี้เพื่อทำให้การศึกษาและวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

วิธีการสัมภาษณ์อย่างเป็นระบบ จะเป็นลักษณะของการจับภาพนิ่ง (Focused Interview) มีจุดประสงค์มุ่งไปยังจุดเดียวคือ ต้องการให้ผู้ให้สัมภาษณ์จจ่ออยู่กับหัวข้อเรื่องที่ตรงกับข้อมูลในเรื่องของนโยบายการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์นำไปประกอบการวิเคราะห์และพิสูจน์ต่อสมมุติฐานที่ได้ตั้งขึ้นไว้

สำหรับการเลือกผู้ตัวอย่างผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ จะเป็นไปแบบ (Purposive Sampling) คือ สุ่มแบบจงใจ โดยสาเหตุที่ว่าไม่สามารถจะกำหนดจำนวนผู้ที่ให้สัมภาษณ์ขึ้นมาเป็นประชากรได้ จึงต้องเป็นไปในลักษณะที่นำเอาผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทในแต่ละเฉพาะเรื่อง ในการกำหนดและวิธีปฏิบัติตามนโยบายมาเป็นตัวอย่างในการให้สัมภาษณ์

อนึ่ง ลักษณะของการศึกษาจะเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดในรูปของโครงการ ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น แนวการสัมภาษณ์ จึงมุ่งไปยังกระบวนการของการกำหนดนโยบาย โดยเริ่มตั้งแต่กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย จนถึงขั้นของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

ในการสัมภาษณ์จะได้กำหนดวิธีการสุ่มตัวอย่างเป็น 2 ลักษณะ คือ :-

1. ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยตรง ซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการประจำที่จะปฏิบัติไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ หรือมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และนักวิชาการทางด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสนใจในนโยบายการกระจายอำนาจในแต่ละรัฐบาลที่ผ่านมา

โดยสรุปวิธีการสัมภาษณ์ดังกล่าวกระทำ จากกลุ่มผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเพียงระดับเดียว สำหรับในระดับอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ประชาชนทั่วไป ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการประจำนั้น จะใช้ผลจากการวิเคราะห์และวิจัยที่ได้กระทำมาแล้ว เข้าช่วยสนับสนุนสมมุติฐานหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ควบคู่กันไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งเพื่อประกอบการศึกษาสำหรับปริญญาโทแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดประโยชน์ประการอื่น ๆ อีกดังต่อไปนี้ :-

1. นำไปเป็นประโยชน์ประกอบการศึกษาและวิจัย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและหลักของการปกครองตนเอง
2. นำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์ ไปเป็นแนวทางในการแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นต่อไป
3. อาจจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การรัฐบาลบ้าง ในการที่จะวางแผนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต่อไป

### 1.7 เค้าโครงวิทยานิพนธ์

ในวิธีการเสนอเรื่อง ผู้เขียนได้จัดลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ :-

บทที่ 1 เป็นบทนำ

บทที่ 2 เสนอความหมายของการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหาร โดยพิจารณาว่า การกระจายอำนาจเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งศึกษาขอบเขตและอุปสรรคในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากนี้ ได้เสนอความหมายของนโยบายแห่งรัฐ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของรัฐของประเทศไทย ขอบเขต และเป้าหมายในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย



บทที่ 3 เสนอนโยบาย โครงการ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้กำหนดขึ้นจากรัฐบาลสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2517 - 2518 สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 - 2519 และข้าราชการประจำ

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ โดยสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจ และผู้ทรงคุณวุฒิทางก้านการปกครองท้องถิ่นของไทย

บทที่ 5 เป็นการพิสูจน์สมมุติฐานตามที่ได้กำหนดไว้

บทที่ 6 เป็นบทสรุป พร้อมให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย