

บทที่ 1



บทนำ

สภาพทั่วไปของปัญหา

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทำการปฏิรูปการปกครองระบบราชการของไทย กล่าวคือ ระบบราชการของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะสำคัญจากแบบที่ยึดมั่นในจารีตประเพณี มาเป็นระบบราชการที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ตามหลักเหตุผล และกฎหมายอย่างเป็นทางการ (rational legal authority)¹ ระบบราชการเริ่มแรกจะมุ่งสร้างส่วนราชการปกครองราชการทหาร และราชการกฎหมายและตุลาการ สถาปนารัฐชาติสมัยใหม่ที่ประเทศตะวันตกยอมรับ ระบบราชการซึ่งสร้างขึ้นโดยสถาบันกษัตริย์จึงถูกควบคุมจากสถาบันกษัตริย์เป้าหมายในการสร้างส่วนระบบราชการก็เพื่อรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ระยะต่อมา การเปิดโอกาสให้บุคคลทุกชนชั้นในประเทศได้มีโอกาสไปศึกษาต่างประเทศอย่างกว้างขวางเป็นผลให้เกิดกลุ่มคนชนชั้นขึ้นใหม่ในสังคม คือกลุ่มปัญญาชนซึ่งคนกลุ่มนี้ได้รับแนวคิดและเคยชินกับระบบตะวันตกที่เคยใช้ชีวิตมา เมื่อพบกับระบบการเล่นพรรคเล่นพวกของเชื้อพระวงศ์และผู้อยู่ในตระกูลสูงของสังคมไทยทำให้คนกลุ่มนี้เกิดความคิดจะเปลี่ยนแปลง จึงส่งผลให้มีการรวมกลุ่มเพื่อโค่นล้มระบบการปกครองขึ้นประกอบด้วยสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ได้มีความเป็นอิสระมากขึ้นมีการวิพากษ์วิจารณ์กิจกรรมทางการเมือง เผยแพร่ข่าวให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบ นอกจากนั้นสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำไปทั่วโลก ข้าราชการได้ถูกปลดออกจากราชการเพื่อแก้วิกฤติการณ์ในขณะนั้น จึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความไม่พอใจรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชมากขึ้น

จากสาเหตุดังกล่าว และประกอบกับการเติบโตของระบบราชการ จนสถาบันกษัตริย์ไม่

¹ อัครเมศวร์ ทองนวล, "ข้าราชการกับประชาธิปไตย," รัฐสภาสาร 41 (กุมภาพันธ์ 2536) : 49.

สามารถควบคุมได้ จนเป็นเหตุนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงให้สถาบันกษัตริย์มาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยเมื่อปี 2475 นั้นไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติ เพราะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในขั้นพื้นฐาน (Fundamental Change) ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างฉับพลัน ตามข้ออ้างของการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองเพื่อวางรากฐานทางการเมืองตามวิถีทางของประชาธิปไตยก็ไม่สามารถทำได้สำเร็จ เพราะสาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ เกิดการแตกแยกขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มผู้นำของคณะราษฎร อาทิ การแตกแยกระหว่าง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองโดยอาศัยกำลังทหารเป็นเครื่องสนับสนุน ส่วน นาย ปรีดี พนมยงค์ ต้องการให้ประชาชนเป็นเครื่องสนับสนุนทางรัฐสภา

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในขณะนั้นเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงอยู่แต่ในระดับเบื้องบนเท่านั้น จึงยังผลให้การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองของไทยในเวลาต่อมาผูกขาดอยู่เฉพาะคนกลุ่มน้อยซึ่ง ได้แก่ ทหาร ข้าราชการพลเรือน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความรู้ และมีโอกาสมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ได้ใช้กำลังเป็นเครื่องสนับสนุน ในการเข้าครองอำนาจทางการเมืองคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตนการสืบทอดอำนาจทางการเมืองจะถูกกำหนดไว้แล้ว โดยไม่ยอมเปิดโอกาสให้อำนาจทางการเมืองตกไปอยู่กับกลุ่มอื่น ๆ ทำให้กลุ่มการเมือง องคกรและสถาบันทางการเมืองอื่นไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนที่จะใช้อำนาจทางการเมือง ลักษณะการเมืองเช่นนี้ เรียกว่า "การเมืองข้าราชการ" (bureaucratic polity) การเมืองที่ข้าราชการเป็นใหญ่นี้เอง ทำให้การกำหนดนโยบายรัฐบาลด้านการปกครอง ตั้งแต่ปี 2475-2516 ลักษณะโดยรวมเป็น การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางซึ่งไม่แตกต่างจากลักษณะก่อนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง 2475

จากที่กล่าวมา อำนาจทางการเมืองที่จำกัดอยู่ในพวกข้าราชการ ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ดังนั้นท่าทีของนักธุรกิจไทยต่อข้าราชการจึงเป็นแบบพึ่งพาอาศัยกัน และพยายามเข้าไปขอมิให้ส่วนกับอำนาจในระบบราชการมากกว่าจะทำทาส

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเดิมที่มีอยู่ ข้าราชการไทยในสมัยนั้นจึงมิใช่เพียงครอบครัวทางการเมือง แต่เป็นการครอบงำทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งหากจะนิยามรัฐไทย จากช่วง 2475-2516 ควรจะใช้คำว่า "รัฐทุนนิยมระบบราชการ" (Bureaucratized Capitalist State)¹

การที่ผู้นำทางการเมืองสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองอันยาวนาน และอาศัยอำนาจทางการเมืองของตนส่งเสริมผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจให้กับส่วนตน และพรรคพวกในขณะที่การบริหารงานของรัฐบาลไม่ค่อยมีประสิทธิภาพที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นให้ดีขึ้นได้ สิ่งเหล่านี้เป็นผลทำให้คณะทหารได้รับการต่อต้านจากมติมหาชน โดยส่วนมากเป็นพิเศษ กล่าวคือ ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของบรรดานิสิต นักศึกษา และประชาชนในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้รับความสำเร็จและหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า บทบาทและอำนาจทางการเมืองของคณะทหารได้ตกต่ำลงมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน คณะทหารโดยส่วนรวมประสบกับการที่นักการเมืองฝ่ายพลเรือนรวมตลอดถึงกลุ่มพลังทางการเมืองซึ่งได้แก่ กลุ่มนักศึกษา และกลุ่มประชาชนได้พยายามตัดทอนอำนาจของฝ่ายทหารในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานภายในและนโยบายต่างประเทศ เช่น การพยายามของนักการเมืองที่ต้องการตัดทอนหรือควบคุมงบประมาณการทหาร ศักยภาพของคณะทหารที่จะครอบงำอำนาจทางการเมือง และเกียรติภูมิกลับคืนมีน้อยมากเนื่องจากบทบาทของ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งแตกแยกกันระหว่างกลุ่มของ จอมพล ถนอม และจอมพลประภาสกับกลุ่มของ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ถึงแม้ว่าตัวผู้นำในกลุ่มคือ จอมพล ถนอม และจอมพล ประภาส จะหมดอำนาจไปแต่กลุ่มนี้ก็ยังมีอิทธิพลอยู่มาก ดังนั้นบทบาทของ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ในฐานะผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นแทนที่จะสร้างฐานอำนาจทางกองทัพให้เข้มแข็ง กลับต้องดำเนินการส่วนใหญ่เพื่อป้องกันกลุ่มของ จอมพล ถนอม และ จอมพล ประภาส

ดังนั้นบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ได้มีขึ้นอย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ตลอดจนพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมืองได้ให้ความ

¹ อาคม ชนางกูร, "รัฐทุนนิยมระบบราชการไทย : บทเสนอว่าด้วยรัฐกับประชาสังคมในระบบทุนนิยมไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 5 (ตุลาคม 2528 - มีนาคม 2529)

สำคัญแก่การปกครองเพิ่มมากขึ้น ดังเห็นได้จากสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้กำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกมาอยู่หลายนโยบาย ทั้งในรูปของ โครงการ ร่างพระราชบัญญัติ นโยบาย ตลอดจนแนวทางรวมทั้งคำสั่งต่าง ๆ ที่ได้ออกมาจากราชการประจำในกระทรวงมหาดไทย

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบางชุดไม่สามารถจะวางนโยบายการกระจายอำนาจออกไปได้ เนื่องจากมีระยะเวลาเพียงจำกัด รวมทั้งรัฐบาลบางรัฐบาลก็มีนโยบายหลักที่มุ่งเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ และบางรัฐบาลก็มีได้วางนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นนโยบายรอง เพราะมุ่งในด้านการกระจายรายได้มากกว่า ในการกำหนดนโยบายประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนี้ของกลุ่มผู้ปกครองในระดับบน และนโยบายการกระจายอำนาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

ในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองเรียกร้องให้พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีลาออกจนเกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนที่ชุมนุมเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ ของรัฐบาลอย่างรุนแรงเป็นผลให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 24 พฤษภาคม 2535 ในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 จึงได้มีพระราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนาย อานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการบูรณะประเทศและคืนอำนาจให้กับประชาชนใน วันที่ 29 มิถุนายน 2535 จึงมีพระราชกฤษฎีกาสุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ให้สุบสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2535 เป็นต้นไป และพระราชกฤษฎีกาสุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535

ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้มีนโยบายด้านการเมืองและการบริหารราชการ ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างมาก โดยอ้างว่าเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ตลอดจนบางพรรคได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการกระจายอำนาจ

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ได้รับเลือกมากที่สุด คือ 79 ที่นั่ง¹ จึงได้จัดตั้งรัฐบาลซึ่งมี นาย ชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย มีนโยบายรัฐบาลด้านการเมืองการบริหารราชการ ตามนโยบายรัฐบาลข้อ 1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดตั้งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจ ในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ²

ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายรัฐบาลด้านการปกครอง ตั้งแต่ ปี 2516 - ปัจจุบัน จะให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลก็ได้รับ อิทธิพล แนวความคิดของข้าราชการประจำอย่างมาก จึงทำให้มีลักษณะแบบทางการ (Formalism)³ ในการกระจายอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ มีลักษณะของการยึดถือหลักการเอาไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับในทางปฏิบัติแล้วส่วนกลางยังคงเข้ามาควบคุมส่วนท้องถิ่นอย่างมาก

¹จเร พันธุ์เปรื่อง, "พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง 23 ก.ธ. 2535,"

รัฐศาสตร์ 41 (เมษายน 2536) : 11-12.

²จดหมายข่าวภายในของสถาบันนโยบายศึกษา, "นโยบายรัฐบาลและนโยบายพรรคการเมืองด้านการเมืองและการบริหารราชการ," นโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 5 : 5.

³โปรดดูใน ชโลธร พาโคตร, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517-2519 : ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ," (วิทยานิพนธ์ปริกษามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 165-168.

ความสำคัญของปัญหา

จากที่กล่าวมาเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จากการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองระบบประชาธิปไตย อำนาจทางการเมืองการปกครองมิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ในกลุ่มข้าราชการ การปกครองและการบริหารประเทศจึงยังคงมีลักษณะของการรวมอำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลาง

การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 บทบาททางการเมืองของกลุ่มข้าราชการทหารถูกจำกัดลง กองทัพเองไม่มีเอกภาพ จึงส่งผลให้ระบบการเมืองไทยเปิดกว้างมากขึ้น ทำให้กลุ่มนักธุรกิจได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่อยู่ในเฉพาะกลุ่มข้าราชการ จึงเปลี่ยนมาเป็นกลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง

ในช่วงสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523) จนถึงปัจจุบัน กลุ่มนักธุรกิจมีความเข้มแข็งมากขึ้น และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจ และการเมืองไทย ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เริ่มการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ในการร่วมมือกันระหว่างรัฐและเอกชน เช่น ด้านการค้าระหว่างประเทศที่รัฐบาลและเอกชนร่วมมือกันเดินทางไปติดต่อยังต่างประเทศ เพื่อผลทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น กลางปี 2524 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) ซึ่งทำให้กลุ่มนักธุรกิจ คือ หอการค้าสมาคมอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทยซึ่งเป็นกรรมการ กรอ. เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจมากขึ้น และที่สำคัญได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5¹ ซึ่งได้กำหนดแนวทางของแผนงาน กรอ. โดยเน้นการพัฒนาสถาบันภาคเอกชนให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ในระยะต่อมากลุ่มนักธุรกิจมีบทบาทและอิทธิพลมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ใน

¹ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นิมิตใหม่ของการร่วมมือ

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของรัฐจะมีกลุ่มนักธุรกิจเข้าไปมีบทบาทอย่างมากไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟฟ้า โครงการทางด่วน โครงการดาวเทียม โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย

บทบาทของนักธุรกิจในทางการเมืองนั้น นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะในรูปแบบการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการพรรคการเมือง ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเป็นถึงรัฐมนตรี และมักจะดำรงตำแหน่งในกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง เป็นต้น¹ ตั้งแต่ปี 2518-ปัจจุบัน อาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนได้รับเลือกตั้งนั้น เมื่อเปรียบเทียบแล้วมีการประกอบอาชีพนักธุรกิจมากกว่าอาชีพอื่น ๆ (ยกเว้นปี 2519) มีรายละเอียดดังนี้ ปี 2518 มาจากอาชีพนักธุรกิจร้อยละ 34.6 อาชีพอิสระ 23.4 รับราชการ 19.7 เกษตรกร 5.5 อื่น ๆ 7.8 ปี 2519 มาจากอาชีพนักธุรกิจร้อยละ 29 อาชีพอิสระ 17.5 รับราชการ 30.8 เกษตรกร 8.6 อื่น ๆ 13.7 ปี 2522 มาจากอาชีพนักธุรกิจร้อยละ 40.8 อาชีพอิสระ 17.5 รับราชการ 25.9 เกษตรกร 8.0 รับจ้าง 7.3 อื่น ๆ 3.7 ปี 2526 มาจากอาชีพนักธุรกิจร้อยละ 49.7 อาชีพอิสระ 15.1 รับราชการ 20.7 นอกนั้นอื่น ๆ ปี 2529 มาจากอาชีพนักธุรกิจ ร้อยละ 38.62 ทนายความ 12.39 นักการเมือง 12.9 รับราชการ 12.10 ปี 2531 มาจากอาชีพนักธุรกิจ ร้อยละ 36.97 ทนายความ 12.04 นักการเมือง 20.17 รับราชการ 8.96 ปี 2535 มาจากอาชีพนักธุรกิจร้อยละ 45.55 ทนายความ 10.27 นักการเมือง 19.72 รับราชการ 11.11²

¹ เกริกเกียรติ นิตินันท์เสวีธรรม, วิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 369.

² อุกฤษ บัทมานนท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทยจาก 2519-2534," ใน รัฐ-ทุน-เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, ผาสุก หงษ์ไพจิตร และสังคีต นิธิระรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 70.

สภาพการเมืองการปกครองไทยซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครองจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่กับกลุ่มประชาชน แต่อำนาจทางการเมืองการปกครองนั้นอยู่กับกลุ่มข้าราชการและนักธุรกิจ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจของกลุ่มข้าราชการนั้น แสดงออกถึงการไม่ต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง

แต่ก็จะละเลยไม่ได้ที่จะศึกษาความคิดทางการเมืองของนักธุรกิจในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะแสดงออกถึงการปกป้องรวมทั้งพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนในท้องถิ่นว่า มีความคิดทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจอย่างไร เพราะจะส่งผลได้ว่าการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ในเมืองไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. ศึกษาวิจัยเพื่อจะได้ทราบว่าในปัจจุบันนักธุรกิจมีความรู้สึกพึงพอใจในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐหรือไม่
2. ศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบว่า การกระจายอำนาจของไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร
3. ศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของนักธุรกิจในเรื่องการกระจายอำนาจว่าควรจะเป็นไปในลักษณะใด
4. ศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบว่าภูมิหลังของนักธุรกิจด้านระดับการศึกษา และประสบการณ์ทางการเมือง ที่แตกต่างกันจะมีผลต่อความคิดเห็นทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจอย่างไร

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, "องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานการณ์และบทบาทที่ควรจะเป็น," (อัครสำเนา).

สมมติฐานในการศึกษา

1. ในปัจจุบันนักธุรกิจมีความรู้สึกไม่พึงพอใจ ในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐในปัจจุบันทั้งบทบาทของตนในการมีส่วนร่วม และบทบาทของรัฐบาลกลาง ในการเข้ามาจำกัดขอบเขตและควบคุม
2. นักธุรกิจมีความคิดเห็นทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจว่า ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อความรวดเร็วในการทำงานและเพื่อสนองตอบความต้องการหรือแก้ปัญหาซึ่งแตกต่างกันไป และต้องการผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความอิสระมากขึ้น
3. นักธุรกิจมีความคิดเห็นทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจว่า การปฏิบัติงานของรัฐบาลกลางควรจะอยู่ในฐานะช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมให้ได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่สมควรสร้างกลไกในการควบคุมอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้การทำงานไม่คล่องตัว
4. นักธุรกิจที่มีภูมิลำเนาหลังด้านระดับการศึกษาและประสบการณ์ทางการเมือง ที่แตกต่างกันจะมีผลต่อความคิดเห็นทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน

วิธีศึกษา

ในการวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ประกอบกับการวิจัยสนาม (field research)

1. การค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ กฎหมาย รายงานการประชุม บทความ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์
2. การวิจัยสนาม เป็นการออกแบบสอบถาม (questionnaires) และการสัมภาษณ์ (interview)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้แบบสอบถาม (questionnaire) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนในการสัมภาษณ์ (interview) จะสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยการบันทึกเทป การออกแบบสอบถาม ขึ้นจากการอาศัยสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เป็นหลัก

โดยเน้นหนักที่จะต้องเป็นคำถามที่สามารถตอบปัญหาของสมมุติฐานได้ กลุ่มตัวอย่างคือนักธุรกิจซึ่งเป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดภูเก็ต การเลือกกลุ่มตัวอย่างจะเป็นการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling)

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้กำหนดตัวแปร คือ แนวความคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งจะพิจารณาถึง ความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ความคิดเห็นที่ว่ารัฐไม่ควรเข้ามาจำกัดขอบเขตและควบคุม ความคิดเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการเพื่อความรวดเร็ว และการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน ความต้องการผู้บริหารอิสระ ความคิดเห็นที่ว่ารัฐบาลควรจะอยู่ในฐานะช่วยเหลือสนับสนุน และตัวแปรภูมิหลังของนักธุรกิจ ได้แก่ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทางการเมือง หลังจากออกแบบสอบถามแล้วจะนำแบบสอบถามไปตรวจสอบกับอาจารย์ เพื่อความถูกต้อง และตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (content validity)

แบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 7 ตอนดังนี้

- ตอนที่ 1 เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา
- ตอนที่ 2 เกี่ยวกับประสบการณ์ทางการเมือง
- ตอนที่ 3 เกี่ยวกับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
- ตอนที่ 4 เกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่ารัฐไม่ควรเข้ามาจำกัดขอบเขตและควบคุม
- ตอนที่ 5 เกี่ยวกับความคิดเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการเพื่อความรวดเร็ว และการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน
- ตอนที่ 6 เกี่ยวกับความต้องการผู้บริหารท้องถิ่นอิสระ
- ตอนที่ 7 เกี่ยวกับความคิดเห็นว่า รัฐบาลควรจะอยู่ในฐานะช่วยเหลือสนับสนุน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้มี 2 แบบ คือการพรรณนาวิเคราะห์และการวิเคราะห์ โดยใช้สถิติ โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงการกระจายอำนาจของรัฐในปัจจุบัน และความคิดเห็นของ

นักธุรกิจในฐานะที่จะต้อง ปกป้อง เรียกร้อง หรือรักษาผลประโยชน์ของตนในท้องถิ่น ว่า การกระจายอำนาจทั้งในด้านการปกครองและในด้านการบริหารในปัจจุบันว่ามีความพึงพอใจหรือไม่ และมีความคิดว่าควรจะมีลักษณะอย่างไร

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาถึง ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลา และ งบประมาณ ที่จำกัด ผู้วิจัยจึงขอจำกัดขอบเขตการศึกษาในท้องถิ่นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งตั้งอยู่ในภาคใต้ ของไทย

หน่วยในการวิเคราะห์และระดับของการวิเคราะห์

ระดับของการวิเคราะห์ (Level of Analysis) เป็นการวิเคราะห์ถึง นักธุรกิจใน ระดับท้องถิ่นภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง

หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) กำหนดที่ นักธุรกิจที่เป็นสมาชิกอยู่ภายในหอการค้าจังหวัดภูเก็ต

นิยามศัพท์

1. ความคิดทางการเมือง หมายถึงการรับรู้ ความคิดใด ๆ ที่มีต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองประเทศ ตลอดจนถึงการรักษาและวิจารณ์สภาพที่เป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าหรือถดถอยถึงสิ่งที่ควรจะเป็นด้วย

2. การกระจายอำนาจในที่นี้หมายถึง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นได้ มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง

3. นักธุรกิจในพื้นที่หมายถึง บุคคลผู้มีอาชีพเกี่ยวกับกิจการธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งเป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดภูเก็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบถึง แนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจของนักธุรกิจในท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน
2. สามารถนำผลการศึกษา ไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจ
3. ผลการวิจัยนี้อาจนำไปเป็นแนวทางในการประกอบการศึกษา และวิจัย ในเรื่องการกระจายอำนาจต่อไป

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

ในการนำเสนอวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้จัดลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงสภาพทั่วไปของปัญหา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานในการศึกษา วิธีศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูล ขอบเขตของการศึกษา หน่วยในการวิเคราะห์และระดับของการวิเคราะห์ นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แนวความคิดและความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล แนวความคิดทัศนคติทางการเมือง แนวความคิดการกระจายอำนาจ และความหมายการกระจายอำนาจ

บทที่ 3 จะเป็นบทที่เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยว่าผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยใคร และอย่างไรบ้าง

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 เป็นบทสรุป พร้อมให้ข้อเสนอแนะ