



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้มีการวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองส่วน คือ เขตราชธานีอันได้แก่เขตเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นใน และเขตเมืองพระยานครอันได้แก่หัวเมืองใหญ่นอกราชธานี เป็นหัวเมืองชั้นนอกที่มีขุนนางที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งออกไปบริหารราชการแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณ

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปรับปรุงเขตพื้นที่ทางการบริหารเสียใหม่ โดยขยายเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในส่วนกลาง และสามารถควบคุมการบริหารในส่วนภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ แยกออกเป็นราชการฝ่ายทหารและราชการฝ่ายพลเรือน แต่งตั้งตำแหน่งสมุหกลาโหมให้รับผิดชอบงานฝ่ายทหาร และตำแหน่งสมุหนายกรับผิดชอบราชการฝ่ายพลเรือน

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้ปรับปรุงเป็นแบบจตุสดมภ์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้อำนวยการในการบริหาร และมีเสนาบดีจำนวน 4 คน แบ่งหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านต่างๆ คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังคงอาศัยโครงสร้างเดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ทรงปฏิรูปการปก

ครงการบริหารราชการแผ่นดินครั้งยิ่งใหญ่ โดยอาศัยแบบอย่างของประเทศตะวันตก กล่าวคือแบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการบริหารราชการในปัจจุบัน¹

การปฏิรูปการบริหารราชการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง การทรวงธรรมการ ฯลฯ กระทรวงต่างเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการยกเลิกการปกครองระบบกินเมือง มาเป็นการปกครองระบบ "เทศาภิบาล" ซึ่งแบ่งเป็นมณฑล จังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย แทนการเป็นเจ้าเมืองซึ่งมีอำนาจและศักดิ์คล้ายกับเจ้าครองนครรัฐอันเป็นอำนาจกึ่งอิสระ²

"มณฑล" เป็นหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยเมืองหรือหัวเมืองต่างๆ เข้าด้วยกัน มี "สมุหเทศาภิบาล" เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา หน่วยการปกครองย่อยของมณฑลได้แก่เมืองต่างๆ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อใหม่เรียกว่า "จังหวัด" ในแต่ละจังหวัดก็จัดให้มีหน่วยการปกครองรองลงไปได้แก่ "อำเภอ" "ตำบล" และ "หมู่บ้าน" ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศตั้งเสนาบดีและพระราชดำรัสแถลงพระบรม

¹ สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 673.

² ลิขิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 103-107

ราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 และการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้ยกเลิกการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เปลี่ยนมาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปกครองในระบบประชาธิปไตย มีการยุบเลิกการปกครองระดับมณฑล เหลือเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอ อีกทั้งแก้ไขหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้เป็นของคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ (คณะกรรมการอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่างๆซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ แตกต่างกับกรมการอำเภอ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ) โดยมีเหตุผลว่าเพื่อที่จะให้การบริหารราชการจังหวัดและอำเภอ เข้ารูปกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงควรให้ผู้มีหน้าที่ทุกคนร่วมกันรับผิดชอบ ไม่ควรให้อำนาจหน้าที่อยู่ในมือของบุคคลคนเดียว นอกจากนั้นได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้ง "เทศบาล" ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลอันเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2448 ทั้งนี้ด้วยการยกฐานะสุขาภิบาลต่างๆที่ได้ตั้งไว้แล้วให้เป็นเทศบาล³

³ หลวงนรกิจบรรหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักทั่วไปและเฉพาะประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 154-161.

ต่อมาได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล และเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ กลับมาเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเช่นเดิม

ในด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจาก "เทศบาล" แล้ว ยังได้เพิ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ "สุขาภิบาล" เพื่อเป็นการรองรับท้องถิ่นที่มีความเจริญซึ่งจะพัฒนาเป็นเทศบาลต่อไป หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2499 ได้มีการจัดตั้ง "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 มีการจัดตั้ง "สภาตำบล" รูปแบบใหม่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และ 275/2509⁴ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวทางกระจายอำนาจดังกล่าว ได้มีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่มาตามลำดับจนถึงการปรับปรุงครั้งล่าสุด คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับ "อำเภอ" นั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้อำเภอหนึ่งมี "นายอำเภอ" คนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการอำเภอ และให้มี "ปลัดอำเภอ" และ "หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ" ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่งมาประจำ "ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ"⁵

4 อานา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 85-86.

5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 63.

ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมี นายอำเภอ" เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ยังมี "ปลัดอำเภอ" เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการอีกหลายคน ตามปริมาณงานของอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับนายอำเภอ

ปลัดอำเภอทุกคนมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการทั่วไปของอำเภอตามที่นายอำเภอมอบหมายให้แต่ละคนโดยเฉพาะ ในบรรดาปลัดอำเภอนั้น มีปลัดอำเภออาวุโสผู้หนึ่ง เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 6 หรือ 7 ตำแหน่ง เจ้าพนักงานปกครอง เป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองอำเภอ และหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของกรมการปกครองในที่ทำทำการปกครองอำเภอ ทำนองเดียวกับปลัดจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองจังหวัด

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองกิ่งอำเภอนั้น มีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นหัวหน้า 1 คน และปลัดอำเภออาวุโสหนึ่งคน เป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองอำเภอ กับมีปลัดอำเภออีกจำนวนหนึ่งและหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งไปประจำกิ่งอำเภอทำนองอำเภอ

ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนี้ ขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอท้องที่ และเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอในกิ่งอำเภอนั้น⁶

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2536 ได้แบ่งราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอหรือที่ทำทำการปกครองอำเภอออกเป็น 3 ฝ่าย และ 1 สำนัก คือฝ่ายปกครองและพัฒนา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 งาน ประกอบด้วย งานปกครอง งานพัฒนาท้องที่ และงานการเงินบัญชี

⁶ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 223.

ฝ่ายทะเบียนและบัตรแบ่งออกเป็น 3 งาน ประกอบด้วยงานทะเบียนทั่วไป งานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชน ฝ่ายกิจการพิเศษแบ่งเป็น 2 งาน ประกอบด้วยงานป้องกันและงานส่งเสริมการปกครอง นอกจากนี้ยังมีงานสำนักงานอำเภอซึ่งทำหน้าที่เป็นงานเลขานุการของนายอำเภอ ในลักษณะทำนองเดียวกับสำนักงานจังหวัด⁷

ในการปฏิบัติงานแต่ละฝ่ายแต่ละงานก็จะมี ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองระดับ 3-7) เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ปลัดอำเภอแต่ละคนรับผิดชอบพื้นที่ตำบลหรือที่เรียกว่าปลัดตำบล โดยปฏิบัติงานร่วมกับสภาตำบลเพื่อคอยช่วยเหลือสภาตำบลอีกด้วย โดยถือหลักการว่าปลัดอำเภอคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตำบล 1 ถึง 3 ตำบล

ฐานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอนั้น ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาครองมาจากนายอำเภอ ในขณะที่การปฏิบัติงานของปลัดอำเภอนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า โครงการต่างๆ การนำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ การบริหารราชการให้บังเกิดผลสมดังนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลนั้น คงไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่าปลัดอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อความล้มเหลว ความสำเร็จและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง เป็นไปอย่างรวดเร็ว แนวโน้มของความเป็นสังคมโลก (GLOBALIZATION) กระแสประชาธิปไตย การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การแก้ไขรัฐธรรมนูญ สิ่งต่างๆ เหล่านี้บ่งบอกว่าคนไทยส่วนใหญ่มีความตื่นตัวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งบางครั้งการแสดงออกเช่นการก่อม็อบ

⁷ พระราชกฤษฎีกาการจัดแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2536, มาตรา 5.

การเดินขบวนเรียกร้องสิ่งต่างๆหรือการเสนอปัญหาให้ส่วนราชการเข้าไปแก้ไข
เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วประเทศ

การสัมผัสกับสิ่งต่างๆเหล่านี้ การแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็น
ความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยง
ได้ เพราะจะต้องลงไปพบปะกับประชาชนในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งถือได้ว่า
เป็นจุดสุดท้ายของการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน บทบาทและอำนาจ
หน้าที่ของปลัดอำเภอ นอกเหนือจากเป็นตัวแทนของรัฐในการให้บริการสาธารณะ
ด้านต่างๆ แก่ราษฎรแล้ว ในอีกด้านหนึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กร
ปกครองท้องถิ่นต่างๆ ทำหน้าที่ในการให้การเรียนรู้ขั้นพื้นฐานในการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยอาศัยกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดไว้

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอนั้นอาจแยกแยะพอสรุปได้คือ

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

มีกฎหมายจำนวนมากมาหลายฉบับ ที่ได้กำหนดฐานะและ
อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ที่สำคัญเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พ.ศ. 2457 ได้กำหนดฐานะและอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอไว้หลายประการ
เช่น การเป็นผู้ช่วยนายอำเภอ การเป็นผู้แทนนายอำเภอ การเป็นคณะกรรมการ
การอำเภอ การมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการอำเภอแต่รับผิดชอบเฉพาะ
ตำบลที่มีหน้าที่ประจำอยู่ ⁸

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
กำหนดให้ปลัดอำเภอมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ⁹

⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 66-
มาตรา 69

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,
มาตรา 62.

ฐานะของปลัดอำเภอที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการมีอำนาจ เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญา¹⁰

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ปลัดอำเภอได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นปลัดสุขาภิบาล ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเป็นที่ปรึกษาสภาตำบลหรือที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นปลัดอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆกำหนด เช่น การเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอและการ เป็นนายทะเบียนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการและโรงแรม ฯลฯ

(2) อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ

เช่น การรักษาราชการแทนนายอำเภอ การปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอ การเป็นตัวแทนนายอำเภอ การได้รับคำสั่งแต่งตั้ง มอบอำนาจ หรือมอบหมายงาน อย่างหนึ่งอย่างใดให้ปฏิบัติ

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ปลัดอำเภอมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติภารกิจอันเป็นของรัฐหรือราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ในการที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎรนั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับบทบาทของปลัดอำเภอเป็นสำคัญ และการที่ปลัดอำเภอมีบทบาทภารกิจ เกี่ยวข้องสัมผัสกับราษฎรทั้ง ในทางตรงและทางอ้อม เป็นประจำ โอกาสที่จะนำความคิดหรือนโยบายของรัฐ ในการกระจายอำนาจนำไปเผยแพร่ สอดแทรกในวิถีชีวิตประจำวันหรืออบรมให้การ เรียนรู้แก่ราษฎร จึง เป็นไปได้สูงยิ่ง

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา , มาตรา 2 (16).

รัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 โดยมีนโยบายการกระจายอำนาจ ดังนี้

" 1. นโยบายการเมืองและการบริหาร

1.1 การพัฒนาสถาบันการเมืองและจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

1.1.1 จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยดำเนินการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบทางการเมือง

1.1.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรอื่นๆ

1.1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชนและสื่อมวลชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาทางการเมือง

1.6 กระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น

1.6.1 กระจายภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันที่หน่วยงานของรัฐทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ไขปัญหาของตนเองและมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม เช่น ป้ายจราจร ส้วม แวดล้อมและมลภาวะ

- 1.6.2 กระจายรายได้ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่าง เป็นขั้นตอนเพื่อให้สามารถบริหารกิจการของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระ คล่องตัวและบังเกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารงบประมาณ ให้สามารถรับกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น
- 1.6.3 ให้มีการ เลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับโดยคำนึงถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อดำรงไว้ซึ่งความสมานฉันท์ของประชาชน
- 1.6.4 ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระ ในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่นของตนเองและมีอำนาจ ในการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนา จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางผัง เมือง
- 1.6.5 สนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับสามารถบริหารงานตามหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล " 11

¹¹สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 26 กรกฎาคม 2538. (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538), หน้า 4-10.

จากนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมือง ในปัจจุบันที่ได้มีกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยปรากฏทั้งจากนโยบายของ พรรคการเมือง การรวมตัวขององค์กรประชาธิปไตย นักวิชาการ สื่อมวลชน นักศึกษา ประชาชน เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการยกฐานะสภาตำบลเป็น นิติบุคคล การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสนองตอบต่อกระแสเรียกร้องดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งการ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และภารกิจต่างๆ ตลอดจนการแก้ไขให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรต่าง เพิ่มมากขึ้น

การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่กล่าวมา นั้น และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการส่วนภูมิภาคที่มีปลัดอำเภอมีบทบาทสำคัญ และได้ รับผิดชอบจากการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องของสถานะ อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติการกิจ และผลประโยชน์ต่างๆ

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของปลัดอำเภอและการ กระจายอำนาจจึงนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น เพราะ หากปลัดอำเภอมีทัศนคติทางการเมือง เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ หรือ มีแนวความคิดสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินการ ต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ก็จักเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนได้รับการปลูกฝังหรือชี้แนะ แนวทางการปกครองตนเองตามนโยบายกระจายอำนาจ และมีวิถีชีวิตหรือ พื้นฐานในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง

แต่ในทางตรงข้าม หากปลัดอำเภอมีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้อง หรือมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ หรือมีแนวความคิดล้าหลัง ค่อยไปทางเผด็จการ ก็อาจเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายหรือความยุ่งยากในการบริหารการปกครอง เช่นการเดินขบวน การประท้วง การก่อม็อบ ต่างๆ เกิดความไม่สงบ มีการใช้กำลังรุนแรงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกิดความเคียดแค้นแก่บ้านเมืองทั่วไป อันเป็นสาเหตุแห่งการปฏิวัติรัฐประหาร หรือเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองโดยใช้กำลังทางทหารเกิดขึ้นอีก

นอกจากจะได้ทราบถึงบทบาทของปลัดอำเภอที่มีต่อการกระจายอำนาจแล้ว ผลการศึกษาวิจัยอาจจะเป็นการส่งเสริมพัฒนาในสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นไปอีก หรืออาจแก้ไขปรับปรุงสิ่งที่เป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องให้ดีขึ้น เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และการดำเนินการตามโครงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทยลุล่วงและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของปลัดอำเภอกับการกระจายอำนาจ

1.2.2 เพื่อศึกษาทัศนคติทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของปลัดอำเภอว่าเห็นด้วยมากน้อยเพียงใด กับการกระจายอำนาจ และมีแนวโน้มเอนเอียงไปในแนวความคิดใดระหว่างทัศนคติประชาธิปไตยและอำนาจนิยม หากเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจหรือมีระดับประชาธิปไตยสูงก็ย่อมมีส่วนสนับสนุนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่หากตรงข้ามไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจหรือระดับประชาธิปไตยต่ำมีแนวความคิดอำนาจนิยม ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อนโยบายกระจายอำนาจหรือการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรอิสระที่สำคัญ บางประการ กับแนวความคิดหรือทัศนคติทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจของปลัดอำเภอ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอ และการกระจายอำนาจนั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในการศึกษากลุ่มประชากรซึ่งมีอยู่จำนวนมากและกระจาย อยู่ตามพื้นที่อำเภอทั่วประเทศ ทำให้ยุ่งยากลำบากในการเก็บข้อมูล ดังนั้น จึงจำกัดกรอบหรือขอบเขตที่จะทำการศึกษาและวิจัย เป็นกรณีศึกษาประชากร ตัวอย่าง เฉพาะปลัดอำเภอที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอต่างๆ ในเขต จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีเป้าหมายที่จะศึกษาแนวความคิดและระดับทัศนคติ ในการกระจายอำนาจหรือความเป็นประชาธิปไตย ตลอดจนตรวจสอบตัวแปร สำคัญที่มีผลกระทบ หรือความสัมพันธ์ต่อแนวความคิดหรือระดับทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ

สำหรับการเลือกประชากรศึกษาที่เป็นปลัดอำเภอ ในเขตจังหวัด กาญจนบุรีนั้น เนื่องจาก

1.3.1 เขตจังหวัดกาญจนบุรีมีความเหมาะสมของพื้นที่ เนื่องจาก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 128 กิโลเมตร มีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร ไม่เล็กหรือใหญ่เกินไป มีชุมชนซึ่งมีลักษณะหลากหลายทั้ง เป็นชุมชนเมืองและชนบท มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆไม่ว่าองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและสภา ตำบล มีเขตอำเภอ 11 อำเภอ 2กิ่งอำเภอ มีปลัดอำเภอ จำนวนประมาณ 105 คน ประชากรมีการศึกษาเฉลี่ยค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะมีสถาบันการศึกษา จำนวนมาก และมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี

1.3.2 เนื่องจากจังหวัดกาญจนบุรีเป็นเขตพื้นที่ภาคกลาง ซึ่งอยู่ ใกล้กรุงเทพมหานคร มีความเจริญและสะดวกในด้านการเดินทางสามารถไป กลับได้ภายในวันเดียว ลักษณะของข้าราชการโดยทั่วไปรวมทั้งปลัดอำเภอจึง

เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ซึ่ง เริ่มต้นบรรจุหรือรับราชการครั้งแรกในจังหวัดอื่นๆ ที่มีความเจริญน้อยกว่าหรืออยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร จากนั้นจึงได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายมาอยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ดังนั้น ปลัดอำเภอที่ทำงานในเขตพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี จึงถือว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์มีความชำนาญในสายงานด้านการบริหารการปกครองมาก่อนแล้ว จึงได้รับทราบปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน เป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมาแต่ละยุคสมัย แนวความคิดในการกระจายอำนาจ หรือทัศนคติในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชากรตัวอย่างกลุ่มนี้ อาจอนุมานได้ว่าเป็นตัวแทนทางความคิดของปลัดอำเภอโดยทั่วไป

1.3.3 ผู้วิจัยเคยรับราชการอยู่ในเขตพื้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี มีความคุ้นเคยกับสภาพพื้นที่ ประชากร และข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่เป็นอยู่อย่างดี การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยจึงมีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย งบประมาณดำเนินการ

1.4 กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ทฤษฎีการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ทัศนคติทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ หรือทัศนคติประชาธิปไตยและอำนาจนิยม

1.5 สมมติฐาน

1.5.1 บทบาทของปลัดอำเภอในปัจจุบัน เปลี่ยนจากการเป็นผู้ปกครอง มาเป็นผู้ประสานงานในการบริการ สาธารณะ

1.5.2 ทักษะคติทางการเมืองของปลัดอำเภอมีความขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ

1.5.3 อายุราชการของปลัดอำเภอ มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

1.5.4 โดยสถานการณ์ในปัจจุบันปลัดอำเภอเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติและเงื่อนไขที่มีผู้นำเสนอ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงสถานะ อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ และบทบาทของปลัดอำเภอ ที่มีต่อแนวความคิดการกระจายอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อปลัดอำเภอ จากการดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจ

1.6.2 ได้พิสูจน์ทราบถึงแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยว่ามีความถูกต้องตรงกับข้อสมมติฐานมากน้อยหรือไม่เพียงใด

1.6.3 ในทางปฏิบัติ ผลที่ได้จากการศึกษาแนวความคิดหรือทัศนคติของประชากรที่ใช้วิจัยนี้ อาจมีการนำผลของการศึกษาเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัดกาฬจนบุรี หรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย แผนงานหรือโครงการที่มีความสำคัญต่อการบริหารการปกครองต่อไป

1.6.4 เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ที่สนใจ ใฝ่ศึกษาในทางการเมือง การปกครอง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้หันมาศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง ในลักษณะกรณีศึกษาเฉพาะด้าน อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านวิชาการ การค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูล แนวความคิดทฤษฎี และวิธีการศึกษา ให้ถูกต้อง เป็นระบบและมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น