



๒๕๕๑ ๑๐ ๕๐

### รายงานการวิจัย

เรื่อง

## บทบาทของสภาจังหวัดในการพัฒนาประชาธิปไตย

### กรณีศึกษาสภาจังหวัดสงขลา

๕๐ ๑

๖๑๒๔ สภาจังหวัด X วิจัย ๕๒ ๓๓๖

๖๑๐๖๖๑๕ ๓๓๖

๑๐๐๐๕ ผศ. ดร. วิชัย กาญจนสุวรรณ

Order Key.....	๗๔๐๔
BIB Key.....	๙๓๗๙๓

เลขที่.....	๖๓๗๐๕	๖๗๖๒	๒๕๓๘	๒ ๑
เลขที่.....	๒๐	๒๐	๓๙	

๕๖

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะวิทยาการจัดการ

๓๑๐ ๓/๑๐ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

วิทยาเขตหาดใหญ่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา

๖๑๐๖๖๑๕ ๓๓๖

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้เกี่ยวกับบทบาทของสภาจังหวัด ในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยศึกษาสภาจังหวัด สงขลา ผู้ศึกษาได้ใช้แนวความคิดเรื่องผู้นำ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยสัมภาษณ์ผู้นำที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด 3 ฝ่ายคือ ข้าราชการ สมาชิกสภาจังหวัด และกำนัน รวม 74 คน โดยศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองและสภาพปัญหาของสภาจังหวัด

ผลการศึกษาพบว่าทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย ของผู้นำระดับท้องถิ่นทั้ง 3 ฝ่าย ไม่มีความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่มีความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง และการรับรู้สภาพปัญหาของสภาจังหวัด กล่าวคือ กำนันและสมาชิกสภาจังหวัด มีความต้องการการกระจายอำนาจการปกครองอยู่ในระดับที่สูง ส่วนข้าราชการอยู่ระดับปานกลาง ส่วนปัญหาของสภาจังหวัด ที่สมาชิกสภาจังหวัดรับรู้แตกต่างจากข้าราชการคือเรื่องเงินประจำตำแหน่ง ความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด การติดตามผลงานที่สมาชิกสภาจังหวัด ได้สอบถาม และการมองว่าสภาจังหวัดเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการแก้ไข้ปัญหา

ผลการศึกษาพบว่าในความเป็นจริง สภาจังหวัดไม่ได้เป็นตรายางตามที่นักวิชาการหลายฝ่ายเข้าใจ แต่เป็นองค์กรที่สำคัญในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และควบคุมดูแลการบริหารงานของข้าราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาสภาจังหวัดเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระดับจังหวัด ออกเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยตรงจากประชาชน แล้วให้สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนแนวทางที่สองให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงจากประชาชนในจังหวัด แล้วให้สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

# บทที่ 1

6

## บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการวิจัย

การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่มีการอภิปรายถกเถียงกันมามาก โดยทั่วไปนักรัฐศาสตร์ (1) วิเคราะห์ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ที่ประชาชนในเขตชุมชนหนึ่งชุมชนใด มีความเข้าใจสิทธิหน้าที่และกรมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ตลอดจนเป็นตัวแทนของชุมชน เพื่อบริหารจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2) ได้สรุปเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ คือ 1. เพื่อสร้างความพอใจแก่ท้องถิ่นและลดการขัดแย้ง 2. เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชน เป็นไปโดยรวดเร็ว 3. เพื่อให้การจัดทำกิจกรรมต่างๆถูกต้องตามความต้องการของประชาชน 4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง 5. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบประชาธิปไตยระดับชาติ เนื่องจากประชาชนเกิดการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

สภาจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก สมาชิกสภาจังหวัดเป็นตัวแทนของราษฎร ที่ประชาชนในอำเภอต่างๆในจังหวัดนั้นๆ ได้เลือกตั้งเข้ามา ตามกฎหมายบริหารราชการส่วนจังหวัด (3) กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย ตราข้อบัญญัติจังหวัด อนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ นักวิชาการหลายท่าน (4) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า สภาจังหวัดว่าเป็นเพียงตรายาง (rubber stamp) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

การกระจายอำนาจการบริหารและการเมืองไปสู่ท้องถิ่น และการเสริมสร้างประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่น เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย สภาจังหวัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น ตัวแทนของราษฎรที่กระจายอยู่ทุกจังหวัดในส่วนภูมิภาค จึงควรจะมีบทบาทสำคัญในการบริหาร งานระดับจังหวัด แต่หากผู้นำระดับท้องถิ่นตั้งแต่ กำนัน ข้าราชการ หรือสมาชิกสภาจังหวัด มองสภาจังหวัดเป็นเพียง "ตรายาง" อย่างนักวิชาการตั้งข้อสังเกตไว้ การพัฒนาประชาธิปไตย ในระดับพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาองค์กรเมืองท้องถิ่น เพื่อเตรียมตัวเป็นนักการเมือง

ระดับชาติ คงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

นอกจากนั้น หากสภาจังหวัดไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในจังหวัด ซึ่งคิดหลักการการปกครองท้องถิ่นและหลักประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน ที่มีจุดเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม แต่กลับเป็นเครื่องมือของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอย่างที่กล่าวอ้าง ก็เป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยมีดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงพฤติกรรมที่เป็นจริงของสภาจังหวัด
2. เพื่อวิเคราะห์การจ้ององค์กรและการบริหารของสภาจังหวัด
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดและผู้ในระดับท้องถิ่น ว่าส่งเสริมหรือขัดแย้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย
4. เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของสภาจังหวัดในการพัฒนาประชาธิปไตย พัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองระดับท้องถิ่น

### ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะบทบาทของสภาจังหวัดสงขลา โดยเน้นวิเคราะห์บทบาทและทัศนคติของผู้นำที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของสภาจังหวัดสงขลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ. 2537 ว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร ?

### กรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษาสภาจังหวัดในเชิงลึกมีน้อยมาก (5) โดยทั่วไปจะวิเคราะห์รูปแบบการจ้ององค์กร 2 รูปแบบ (model) คือการรวมอำนาจ (Centralized Model) และการกระจายอำนาจ (Decentralized Model) ว่าอย่างไรหนจะมีประโยชน์และเหมาะสมกับสังคมไทย การวิเคราะห์มักจะศึกษาควบคู่กับการพัฒนาการเมืองของไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาที่ผ่านมามักใช้วิธีการศึกษาแบบประวัติศาสตร์(Historical Approach) แต่การศึกษานี้จะใช้วิธีการศึกษาผู้นำ (Elite Approach)

ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังใช้การศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการจัดองค์กร มาช่วยในการวิเคราะห์อีกด้วย

ผู้วิจัย ได้ใช้แนวความคิดเรื่องการศึกษาผู้นำ (elite approach) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยแยกผู้นำที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการส่วนกลางและและส่วนภูมิภาคที่ควบคุมดูแลและทำงานร่วมกับสมาชิกสภาจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการจากกรมต่าง ๆ
2. สมาชิกสภาจังหวัด-ผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา
3. กำนัน เป็นผู้นำชาวบ้านระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและการบริหาร โครงการต่างๆขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนันเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการแต่ละตำบล

#### สมมติฐานในการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานดังนี้

1. สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน โดยทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย แยกออกสองส่วนคือ ความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยและความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย
2. สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน ที่มีการศึกษาแตกต่างกัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน
3. สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจปกครองแตกต่างกัน
4. สมาชิกสภาจังหวัด และข้าราชการ จะมองปัญหาของสภาจังหวัดแตกต่างกัน

#### นิยามศัพท์

1. ทัศนคติ (attitude) หมายถึง แนวความคิด ซึ่งเป็นภาวะทางจิตใจ อันเกิดจากการเรียนรู้ของบุคคล ซึ่งจะมีอิทธิพลในการกำหนดโลกทัศน์ และเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางต่อปัญหาหรือเหตุการณ์ต่างๆ (6)
2. สมาชิกสภาจังหวัด หมายถึง สมาชิกสภาจังหวัดสงขลา ที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายการในจังหวัดสงขลาเมื่อปี พ.ศ. 2533
3. ข้าราชการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ปฏิบัติอยู่ในจังหวัดสงขลา ที่นั่งประชุมร่วมกับสมาชิกสภาจังหวัด เวลาเปิดประชุมสมัยสามัญ

4. กำหนด หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายการในตำบล และได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ ให้ทำหน้าที่ดูแลปัญหาต่างๆในแต่ละตำบล

### วิธีการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการศึกษานี้ เป็นกรณีศึกษาบทบาทของสภาจังหวัดสงขลาในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยใช้การศึกษาเรื่องผู้นำเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยแบ่งแยกผู้นำที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของสภาจังหวัดออกเป็น 3 ส่วนคือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มสมาชิก สภาจังหวัด และกลุ่มของกำนันที่แสดงบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

เพื่อให้ได้ตัวแทนแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม การศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดเป้าหมายไว้ให้แต่ละกลุ่มมีขนาดกลุ่มตัวอย่าง (sample size) ที่จะใช้สัมภาษณ์กลุ่มละประมาณ 30 คน สมาชิกสภาจังหวัดชุดปัจจุบันมี 36 คน จะสัมภาษณ์ทุกคน ยกเว้นบุคคลที่ไม่ยินดีจะให้สัมภาษณ์ ข้าราชการจังหวัดที่นัดประชุมร่วมกับสมาชิกสภาจังหวัด เวลาเปิดประชุมสมัยสามัญของสภาจังหวัด มีจำนวนประมาณ 45 คน จะใช้หลักการสุ่มตัวอย่าง (random sampling) โดยกำหนดหมายเลขตามตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายเลข 1 รองผู้ว่าราชการจังหวัด หมายเลข 2 นายอำเภอหาดใหญ่ หมายเลข 3 ..... จนครบจำนวน แล้วใช้ตารางสุ่มตัวอย่าง (random table) เลือกตัวอย่างตามตาราง โดยตั้งเป้าหมายไว้ 30 คน ส่วนกลุ่มสุดท้ายคือกำนัน กำนันจังหวัดสงขลา มี 121 คน โดยแยกออก 11 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ ( 7) ใช้หลักสุ่มตัวอย่างจากอำเภอก่อน โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้สามอำเภอ จึงใช้วิธีเขียนชื่อของทุกอำเภอ แล้วจับฉลาก อำเภอที่ได้มาคือ อำเภอหาดใหญ่ อำเภอสิงหนคร และกิ่งอำเภอสิงหนคร กำนันที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่กล่าวมา มีจำนวน 32 คน จะได้รับการสัมภาษณ์

จากการตั้งเป้าหมายไว้ให้ได้กลุ่มตัวอย่างละ 30 ตัวอย่างใน 3 กลุ่มอาชีพ ผลจากการสัมภาษณ์ในปี พ.ศ. 2536 ได้สัมภาษณ์จริงๆมีดังนี้

1. กลุ่มสมาชิกสภาจังหวัด สัมภาษณ์ได้ 24 คน
2. กลุ่มข้าราชการ สัมภาษณ์ได้ 25 คน
3. กลุ่มกำนัน สัมภาษณ์ได้ 25 คน

รวมจำนวนตัวอย่างที่ถูกสัมภาษณ์ทั้งหมด 74 คน

### วิธีการรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ จะมีข้อมูลที่ใช้การวิเคราะห์ 3 ประเภทคือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ (Indepth Interview) ข้าราชการ สมาชิกสภาจังหวัด และกำนัน ตามที่กล่าวมา
2. ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมเอกสารต่างๆ เช่น รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา ข้อบัญญัติจังหวัด เอกสารที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดสงขลา และ เอกสารการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตการณ์ โดยผู้วิจัยนั่งสังเกตการณ์ การประชุมสามัญของสมาชิกสภาจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2535-2536

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมได้ จะทำการประมวลและวิเคราะห์ โดยใช้หลักสถิติ มาช่วยในการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาปัจจัยหรือตัวแปร (variables) ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้อง โดยใช้เครื่องคำนวณจักรกล (computer) ช่วยประมวลและวิเคราะห์ โดยใช้สถิติที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมืออธิบาย โปรแกรม SPSS/PC+ ได้ถูกนำมาช่วยในการวิเคราะห์สถิติ

ตัวแปรอิสระในการศึกษารั้งนี้คือระดับการศึกษา และอาชีพ ส่วนตัวแปรตามมีทั้งหมด 4 ชุดดังนี้คือ

ชุดแรกเป็นเรื่องทัศนคติของความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย โดยสร้างดัชนีเรื่องความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยจากคำถาม 4 ข้อ ที่แยกความคิดเห็นออกเป็นห้าระดับคือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง จะได้คะแนน 1 เห็นด้วย จะได้คะแนน 2 ไม่แน่ใจ จะได้คะแนน 3 ไม่เห็นด้วย จะได้คะแนน 4 และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง จะได้คะแนน 5 คำถามที่นำมาถามมีดังนี้

1. บุคคลบางคนเหมาะที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองเพราะพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี
2. เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับสังคมไทยที่ต้องมีผู้นำที่เข้มแข็งเพื่อนำพาประเทศ
3. ปัญหาของประเทศมันซับซ้อนยากที่จะทำให้ชาวบ้านเข้าใจ
4. ประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่รู้ผลประโยชน์ของประเทศที่แท้จริง

ชุดที่สอง เป็นเรื่องของความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย โดยสร้างดัชนีจากคำถาม 4 ข้อ ที่แยกความคิดเห็นออกเป็นห้าระดับคือ

1. บุคคลที่เข้าไปเล่นการเมืองโดยทั่วไปจะคิดถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม
2. พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องมีเพราะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม
3. การแทรกแซงของนักการเมืองต่อข้าราชการประจำเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของประเทศ
4. คนเราเกิดมามีสิทธิเสรีภาพไม่เท่าเทียมกัน

ผู้ที่มีความเห็นด้วยกับคำถามที่กล่าวมา ถือว่ามีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยต่ำ ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยถือว่ามีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยสูง

ชุดที่สามเป็นเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง โดยสร้างดัชนีจากคำถาม ที่แยกความคิดเห็นออกเป็นห้าระดับ ผู้ที่เห็นด้วยในแต่ละคำถามจะได้คะแนนสูง ถือว่ามีความต้องการการกระจายอำนาจค่อนข้างสูงกว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วย คำถามมีดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาควรมาจากการเลือกตั้ง
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเลือกตั้งอยู่ในวาระ 4 หรือ 5 ปี
3. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้ง

ชุดที่สี่เป็นเรื่องของปัญหาการบริหารของสภาจังหวัด ที่แยกออก 11 ปัญหา เพื่อดูทัศนคติของข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัด ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร? คำถามที่ถามกรณาดูภาคผนวกที่ 1 (หน้า 64)

สถิติที่สำคัญในการวิเคราะห์ดูความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามคือ ค่าไคสแควร์ (Chi-Square) ที่ใช้ตัวย่อว่า  $X^2$  โดยกำหนดระดับนัยสำคัญ (significance) ไว้ที่ 0.05

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลจากกำนัน สมาชิกสภาจังหวัด และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการทำงานของสภาจังหวัด

2. นำผลการศึกษาไปใช้ข้อเสนอแนะในการจัดองค์กรให้สภาจังหวัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน เพื่อให้มีบทบาทอย่างแท้จริงในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ข้อเสนอแนะนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการปกครอง ของสภาผู้แทนราษฎรไว้ใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายและกลไกการทำงานของสภาจังหวัด

3. นำผลการศึกษาไปใช้ประกอบการศึกษาในวิชาการเมืองการปกครอง และวิชาการจัดการและการบริหาร ที่ผู้วิจัยสอนอยู่ที่ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

-----



## เชิงอรรถ

1. อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523) หน้า 31-41.
  2. วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ( กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัษรรมคำแหง, 2523) หน้า 17-21.
  3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523 มาตรา 25 27 32 และ 38
  4. Clark D. Neher, **Modern Thai Politics: From Village to Nation** (Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1976) pp. 211-218; Ronald L. Krannich, "The Politics of Intergovernmental Relations in Thailand" **Asian Survey** (May, 1979) pp. 506-522; David Wilson and Fred R. Von Der Mehden, **Local Authority and Administration in Thailand** (Los Angeles: The University of California, 1970) pp. 248-256; Tawat Wichaidit, "Provincial Administration in Thailand: Its Development and Present Problems" (Ph.D. dissertation, The University of Wisconsin, 1973) pp. 29-32.
  5. Clark D. Neher, "The Politics of Change in Rural Thailand" **Comparative Politics** (January, 1972) pp. 201-216; David F. Haas, **Interaction in the Thai Bureaucracy: Structure, Culture, and Social Exchange** (Colorado: Westview Press, 1977); Thomas E. Morgan, "Regional Agencies in the Thai Administrative System" (Ph.D dissertation, Claremont Graduate School, 1979); Wichai Kanchanasuwon, "An Analysis of Selected Models of Local Administration in Thailand" (M.P.A. thesis, Texas Southern University, 1982).
  6. George Kaluger and Meriem Fair Kaluger, **Human Development : The Span of Life** (St.Louis, Missouri : The C.V. Mosby Company, 1979) pp.341-346.
  7. สำนักงานจังหวัดสงขลา **บรรยายสรุปจังหวัดสงขลา 2534** ( สงขลา : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์) หน้า 6-7.
-

## บทที่ 2

### แนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องผู้นำ (elite)

มอสกา (Gaetano Mosca) ปราชญ์อิตาลี ผู้เขียนหนังสือ *The Ruling Class* ได้วิเคราะห์สังคมทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือด้อยพัฒนาว่าทุกสังคมจะมีคน 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นชนชั้นปกครอง อีกกลุ่มหนึ่งจะเป็นชนชั้นผู้ถูกปกครอง (a class that rules and a class that is ruled) ชนชั้นปกครองจะเป็นคนจำนวนน้อยที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง และได้รับประโยชน์จากการควบคุมอำนาจ ส่วนชนชั้นที่ถูกปกครองจะเป็นคนจำนวนมาก ถูกควบคุมโดยคนกลุ่มแรก (1)

มอสกา ได้ตั้งคำถามและพยายามตอบคำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าทำไมผู้ปกครองรักษาอำนาจของตัวเองไว้ได้ ทั้งๆที่จำนวนของกลุ่มตนมีน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ถูกปกครอง โดยเขาได้สรุปเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ผู้นำรักษาอำนาจของตนเองไว้ได้ มี 5 ประการคือ (2)

1. การแสดงตนของผู้ปกครองว่ามีวิถีชีวิตใกล้ชิดกับผู้ถูกปกครอง ทำให้ผู้ถูกปกครองไว้วางใจว่าจะเป็นผู้ปกป้องประเทศเมื่อมีภัยสงคราม
2. ใช้สูตรควบคุมทางการเมือง (political formula) โดยเน้นหลักศีลธรรมและกฎหมายเป็นพื้นฐานแห่งความชอบธรรมในการมีอำนาจปกครอง
3. กระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่ผู้ถูกปกครองจะเลียนแบบตามผู้นำ (ผู้ปกครอง) มอสกาใช้ศัพท์เดิมว่า "mimetism" ซึ่งมีความหมายคล้ายๆ "imitation" หมายถึงการลอกเลียนแบบ เป็นเรื่องธรรมดาของทุกสังคมที่ปัจเจกบุคคลต้องเรียนรู้และปรับตัวเข้ากับสังคมและวัฒนธรรมโดยสถาบันการศึกษาและศาสนา (3)

4. ผู้ปกครองพยายามดึงดูดและกลืน (assimilation and circulation) ผู้ถูกปกครองที่มีความคิดมีความเฉลียวฉลาด มาเป็นพวกเดียวกันคือเป็นผู้ปกครอง

5. โดยใช้กองทัพสนับสนุนปราบปรามผู้ถูกปกครองที่ขัดขืนไม่จงรักภักดี

จากแนวความคิดของมอสกา จะพบว่าเขามองรัฐเป็นเครื่องมือของคนกลุ่มน้อยคือผู้ปกครอง ผู้ปกครองพยายามรักษาอำนาจของตนเองไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ ไม่ว่าจะอ้างความชอบธรรมว่าเป็นพวกเดียวกันที่จะปกป้องการรุกรานจากภัยภายนอกหรือการใช้กฎหมายและศีลธรรม

มาสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจ แม้แต่การพยายามกลืนคนรุ่นใหม่ในตลาดที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำมาเป็นพวก หรือหากจำเป็นต้องใช้กองทัพปราบปรามผู้ถูกปกครองที่คัดต่อต้าน กล่าวโดยสรุป ตามความเห็นของมอสกา ทศนคติทางการเมืองของผู้นำคืออนุรักษ์ปกป้องระบบการเมืองการปกครองที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อผลประโยชน์และอำนาจของกลุ่มตน

พาราโต (Vilfredo Pareto) นักปราชญ์อีกท่านหนึ่งที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับผู้นำ (elite) โดยให้คำจำกัดความว่า ผู้นำคือกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงสุดในเรื่องต่างๆ (highest indices) ซึ่งสามารถแบ่งผู้นำออกได้ 2 ประเภทคือ ผู้นำทางการเมืองการปกครอง และผู้นำที่ไม่เกี่ยวกับการปกครอง (a governing and non-governing elite) (4)

พาราโตมีข้อสรุปว่า คุณสมบัติของผู้นำทางการเมืองการปกครองเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาอำนาจ พาราโตวิเคราะห์ว่ามีคุณสมบัติ 2 ประการของผู้นำทางการเมืองการปกครองที่ควรเข้าใจ คุณสมบัติประการแรก เขาเรียกว่า residues of combination ซึ่งประกอบด้วย ความเฉลียวฉลาด มีการตัดสินใจที่ดี มีชั้นเชิง และมีความสามารถในการจัดการ ส่วนคุณสมบัติประการหลัง เขาเรียกว่า residues of persistent aggregates ซึ่งประกอบด้วย การใช้กำลัง ความจงรักภักดี ความรักชาติ และอนุรักษ์นิยม

หากผู้นำมีคุณสมบัติภายในประการแรกมาก เขาจะปกครองอย่างมีชั้นเชิงและใช้เล่ห์เหลี่ยม (ruse and wit) แต่ผู้นำทางการเมืองการปกครองที่มีคุณสมบัติอย่างนี้ บางครั้งตกต่ำได้เพราะเขาไม่เข้มแข็งเพียงพอในการแก้ปัญหาในบางสถานการณ์ ส่วนผู้นำที่มีคุณสมบัติประการหลังมาก จะมีความมั่นใจในเรื่องการใช้กำลังมากเกินไป จนขาดสติปัญญา จนทำให้เกิดการต่อต้านและเกิดการปฏิวัติขึ้นมา ฉะนั้นผู้นำที่ชาญฉลาดจริงๆ ต้องสามารถใช้คุณสมบัติทั้งประการแรกและประการหลังในการแก้ไขปัญหา เพื่อรักษาอำนาจของตนเอง

- ไดน์ (Thomas R. Dye) ได้ศึกษาผู้นำของประเทศสหรัฐอเมริกา เขาพบว่าผู้นำที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นผู้นำทางภาคธุรกิจ (corporate sector) ประกอบด้วย ผู้นำทางด้านโรงงานอุตสาหกรรม การสื่อสาร การขนส่ง ธนาคาร และบริษัทประกันภัย กลุ่มที่สองเป็นผู้นำทางภาครัฐบาล (governmental sector) ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลจนถึงประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภา ผู้นำตุลาการ และผู้นำทหาร กลุ่มสุดท้ายเป็นผู้นำทางภาคผลประโยชน์สาธารณะ (public interest sector) ประกอบด้วย ผู้นำทางสื่อสารมวลชน การศึกษา มุลนิธิ กฎหมาย และวัฒนธรรม (5)

จากการวิจัยของไดน์ เขาพบว่า วิธีการรักษาอำนาจของผู้นำประเทศสหรัฐอเมริกาที่สำคัญคือการยึดครองตำแหน่งของผู้นำคนๆ เดียวในตำแหน่งระดับสูง (interlock for top position) กล่าวคือ ผู้นำในอเมริกา เป็นผู้นำทางการเมือง ทางธุรกิจ และทางผลประโยชน์สาธารณะ ในเวลาเดียวกัน ของคนๆ เดียวกัน เช่น เป็นวุฒิสมาชิก (การเมือง) เป็นประธานที่ปรึกษา

บริษัทชั้นนำ(ธุรกิจ) และเป็นกรรมการบริหารมูลนิธิสาธารณะประโยชน์ ในคนๆเดียวกัน ซึ่งวิธีนี้ ไคน์มองว่า ผู้นำสามารถรักษาสถานะของตนเองไว้ได้ แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใหญ่ มีพลเมืองมาก มีชนชั้นกลางมากด้วย และปกครองด้วยระบบ ประชาธิปไตย แต่ร้อยละ 90 ของบุคคลชั้นนำในอเมริกา มาจากชนชั้นสูงของสังคม

การศึกษาเรื่องผู้นำของประเทศต่างๆ ในเชิงเปรียบเทียบเป็นเรื่องที่น่าสนใจ พูทนาม (Robert Putnam) ได้ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของผู้นำในระบบราชการในประเทศ อังกฤษ เยอรมัน และอิตาลี (6) เขาค้นพบว่าผู้นำในระบบราชการของอิตาลี จะมีดัชนี ความอดทนทางการเมือง (index for tolerance of politics) ก่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำทางราชการของประเทศเยอรมันและอังกฤษ ผู้นำในระบบราชการของอังกฤษจะมี ทัศนคติที่ดีต่อการเมือง มีแนวความคิดทางประชาธิปไตยสูง ส่วนผู้นำในระบบราชการของ เยอรมันมีทัศนคติต่อการเมืองอยู่ในระดับกลางๆ พูทนามได้ให้เหตุผลว่า ระบบการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดทัศนคติของผู้นำในระบบราชการในประเทศต่างๆ ประเทศที่ระบบ ราชการเกิดที่หลังระบบรัฐสภา (parliament) ผู้นำในระบบราชการจะมีแนวโน้มไปทางนิยม ระบบประชาธิปไตย เช่นประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ลิจิต ธีรเวคิน ได้แยกกลุ่มชนชั้นนำของสังคมไทยออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการระดับสูง และกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจ (7) นอกจากนั้น ศ. ลิจิต ได้วิเคราะห์ทัศนคติของผู้นำข้าราชการไทย เขาพบว่า ข้าราชการร้อยละ 40 มีทัศนคติแบบ เสรีนิยม ร้อยละ 38 มีทัศนคติกลางๆ ระหว่างเสรีนิยมและอนุรักษนิยม และร้อยละ 21 มีทัศนคติแบบอนุรักษนิยม (8)

การศึกษาของ สุรพาสน์ ทักพมาน (9) พบว่าทัศนคติทางการเมืองของนายทหารชั้น นายพันของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นแบบอนุรักษนิยม

การศึกษาของ ดร. สุรพงษ์ บุรุษพัฒน์ (10) ได้ผลคล้ายๆกับการศึกษาของ สุรพาสน์ ดร. สุรพงษ์วิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนระดับสูง ที่เข้าศึกษาใน วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จำนวน 361 คน เขาพบว่าทัศนคติของข้าราชการส่วนใหญ่ มีทัศนคติในทางลบต่อการเมือง คือมีทัศนคติแบบอนุรักษนิยม

การศึกษาทัศนคติของผู้นำไทยที่อยู่ในระบบราชการ พบว่ามีทัศนคติทางลบต่อการเมือง หรือเป็นแบบอนุรักษนิยม เป็นเรื่องที่ไม่ต้องแปลกใจ เพราะระบบการเมืองไทย ถูกพิจารณาว่า "กึ่งประชาธิปไตย" (semi-democracy) เนื่องจากถูกแทรกแซงและครอบงำจากระบบราชการ ริกต์ (Fred Riggs) เรียกว่าการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic polity) (11)

ผู้นำของสังคมไทยที่อยู่นอกระบบราชการที่สำคัญคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง

ส่วนมากจะเป็นนักธุรกิจ (กรุณาดูข้อมูลข้างล่าง)

ตารางที่ 2.1 อาชีพก่อนเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 2531 และ 2535

จำนวน ส.ส.(คิดเป็นร้อยละของ ส.ส.ทั้งหมด)

กลุ่มที่	อาชีพ	เลือกตั้ง 2529	เลือกตั้ง 2531	เลือกตั้ง 2535
1.	ธุรกิจการค้า	134 (39%)	132 (37%)	164 (46%)
2.	ทนายความ	45 (13%)	43 (12%)	37 (10%)
3.	นักการเมือง	43 (12%)	72 (20%)	71 (19%)
4.	รับราชการ	42 (12%)	32 (9%)	40 (11%)
5.	เกษตรกร	15 (4%)	23 (6%)	10 (3%)

ที่มา: รศ.ดร. สมบัติ จันทร์วงศ์ เลือกตั้งวิกฤติ: ปัญหาและทางออก (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536 ) หน้า 172-174

จากผลการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาทั้ง 3 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 พ.ศ. 2531 และ 22 มีนาคม 2535 พบว่าอาชีพก่อนการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีมากที่สุดคือ อาชีพธุรกิจการค้า ประมาณร้อยละ 37-46 ส่วนอาชีพรับราชการมีเพียงร้อยละ 9-12 เท่านั้น และที่น่าสังเกตอาชีพเกษตรกรมีเพียงร้อยละ 3-6 ทั้งๆที่มีประชากรของกลุ่มอาชีพนี้ ประมาณร้อยละ 70 ของประชาชนทั้งประเทศ

นักธุรกิจเริ่มมีบทบาทสำคัญทางการเมืองหลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค (14 ต.ค. 2516) เนื่องจากระบบการเมืองเริ่มเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังต่างๆ เข้าามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น นักรัฐศาสตร์บางท่านพิจารณาเหตุการณ์วันมหาวิปโยค เหมือนการปฏิวัติค่านิยมประชาธิปไตย (12) แม้ว่าจะเกิดการหยุดชะงักการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แต่เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง และเมื่อเกิดวิกฤติทางการเมือง พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531 ถือว่าการเมืองไทยอยู่ในกรอบของประชาธิปไตย มีการเลือกตั้งติดต่อกันมาตลอด แม้ว่าจะมีความพยายามยึดอำนาจ 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2524 และปี พ.ศ. 2528 จากกลุ่มทหาร

แต่กระทำการไม่สำเร็จ

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 14 ก.พ. 2534 ที่นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วจัดให้มีการเลือกตั้ง ได้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่ากลุ่มผู้ก่อการกระทำการสำเร็จ มีการจัดตั้งพรรคการเมืองมาสนับสนุน แต่ก็ไม่สามารถครองอำนาจได้ เพราะเกิดการชุมนุมประท้วงจากกลุ่มพลังต่างๆ ของสังคม ในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2535 จนพลเอกสุจินดา นายกรัฐมนตรีต้องลาออกไป

การเมืองไทยหลัง 14 ตุลาคม 2516 เริ่มเคลื่อนย้ายจากระบบราชการ (bureaucratic polity) สู่วาระที่ภาคเอกชน กลุ่มนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และนักธุรกิจที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างมีอิสระ มีการแข่งขันกัน ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด นักรัฐศาสตร์บางท่านเรียกระบบการเมืองไทยในปัจจุบันว่า Liberal Corporatism<sup>(13)</sup>

ทัศนคติทางการเมืองของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใหม่ของไทย เป็นเรื่องที่น่าสนใจ การศึกษาของ พลตรีมัญญู รูปขจร พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกรัฐสภาที่เคยเป็นนักธุรกิจหรือมีอาชีพเป็นนักธุรกิจส่วนใหญ่จะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าผู้ที่มีเคยมีอาชีพเป็นข้าราชการ <sup>(14)</sup>

หากวิเคราะห์ในมุมมองกว้าง คงจะปฏิเสธมิได้ว่า การเมืองไทยในสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการผลักดันแข่งขันกันระหว่าง 2 กลุ่มพลัง คือ พลังเดิม ที่สนับสนุนโดยข้าราชการที่กุมอำนาจรัฐ ซึ่งค่อนข้างจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบอำนาจนิยม และพลังใหม่ ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีทัศนคติทางการเมืองเปิดกว้างกว่ากลุ่มข้าราชการ

#### แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและอำนาจนิยม

คำจำกัดความประชาธิปไตย (democracy) มีอยู่หลากหลาย หากไม่พิจารณาให้รอบคอบ อาจเข้าใจในความหมายไม่เหมือนกัน ตามรากศัพท์ democracy มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ demos หมายถึง ประชาชน (people) และ kratein หมายถึง การปกครองหรือรัฐบาล หากแปลตามตัวหนังสือคือ "รัฐบาลของประชาชน" (the government of the people) ซึ่งหมายถึง รัฐบาลที่มีอำนาจไม่ได้อยู่ในมือของคนส่วนน้อย แต่อยู่ในมือของคนส่วนมาก

หากเอาแนวความคิดของ อริสโตเติล (Aristotel) นักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่คนหนึ่งของโลก เมื่อ 2,000 กว่าปี มาวิเคราะห์รูปแบบการปกครอง เขาวิเคราะห์ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ไม่ดี เพราะการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนมากที่มุ่งประโยชน์ของส่วนตัวหรือของพรรคพวก <sup>(15)</sup> กรุณาดูแมตตริกหน้าถัดไป

## ตารางที่ 2.2 รูปแบบการปกครองตามแนวคิดของ Aristotel

จำนวนผู้ปกครอง	การปกครองเพื่อประโยชน์	
	ของส่วนรวม	ของส่วนตัวหรือพรรคพวก
คนเดียว	ราชาธิปไตย (Monarchy)	ทรราช (Tyranny)
คณะบุคคล	อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)	กณาธิปไตย (Oligarchy)
ประชาชน	รัฐธรรมนุญ (Polity)	ประชาธิปไตย (Democracy)

ที่มา : ศ.ดร. อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยหลายรส ( กรุงเทพฯ : โครงการสนับสนุนของ Konead Adenauer Foudation, 2532), หน้า 10-14.

แต่ในยุคปัจจุบัน ความหมายประชาธิปไตย มักจะมีนัยที่ดี จึงมีผู้นำหลายประเทศพยายามนำไปใช้เรียกระบบการปกครองประเทศของตน ว่าเป็นประชาธิปไตย เช่น ประชาธิปไตยนำวิถี (Guided Democracy) ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Socialist Democracy) ประชาธิปไตยของประชาชน (People's Democracy) เป็นต้น แต่ในเนื้อหาของประชาธิปไตยจริงๆ ในสมัยปัจจุบันหมายถึง ประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ( 16) ดังต่อไปนี้

1. เกณฑ์ทางศีลธรรม (The Moral Core) คือคุณค่าและสิทธิอันชอบธรรมของมนุษย์ตามธรรมชาติ ได้แก่ เสรีภาพ ความมีศักดิ์ศรี และรักษาชีวิต (freedom, dignity and life) เสรีภาพในการคิด พูด และเขียน โดยไม่จำกัดอยู่เพียงคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกัน

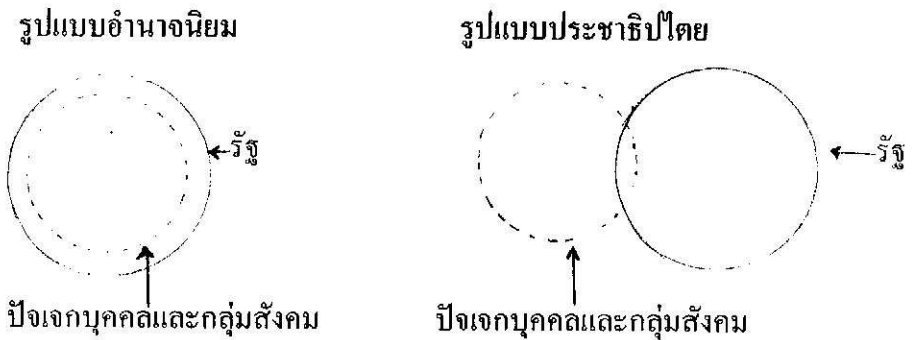
2. เกณฑ์ทางเศรษฐกิจ (The Economic Core) เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สิน (property right) และสิทธิในการดำเนินเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน (free enterprise system ) โดยเน้นระบบการค้าเสรี (a market economy) รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงและควบคุม

3. เกณฑ์ทางการเมือง (The Political Core) หมายถึงสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานคือสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งอย่างเสรี ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ขอมรับและปกป้องสิทธิฯต่าง

## ของปัจเจกบุคคล

ในระบบประชาธิปไตย บทบาทของรัฐต่อประชาชน จะแตกต่างจากระบบอำนาจนิยม (authoritarian system) หรือระบบเผด็จการ (totalitarian system) กล่าวคือในระบบเผด็จการและอำนาจนิยม รัฐจะถือว่าปัจเจกบุคคลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ อยู่ภายใต้รัฐ ซึ่งต่างจากประชาธิปไตย ที่ถือว่ารัฐมีหน้าที่เพียงปกป้องสิทธิและเสรีภาพปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลจะแยกออกจากรัฐ กรณาดูรูปข้างล่าง

รูปที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลในระบบการเมืองที่แตกต่างกัน



ที่มา: Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies : Movements and Regimes* (Boston: Little, Brown and Company, 1983), pp. 38-39.

ในรูปแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ ปัจเจกบุคคลและกลุ่มสังคม จะถูกจัดตั้งโดยรัฐ ซึ่งต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มสังคมจะแยกตัวจากอำนาจรัฐ รัฐจะเข้ามาแทรกแซงน้อยมากในการจัดกลุ่มหรือองค์กรของสังคม ว่าถึงที่สุดในระบบประชาธิปไตย ถือว่ารัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ไม่เข้ามาก้าวก่ายปัจเจกบุคคล ส่วนในระบบเผด็จการรัฐอยู่เหนือบุคคล รัฐจึงเป็นผู้จัดการดูแลปัจเจกบุคคลทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา และวัฒนธรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองและทัศนคติทางการเมืองเป็นเรื่องที่ควรทำความเข้าใจ อุดมการณ์เป็นกลุ่มของความคิดและความเชื่อ (a set of ideas and beliefs) ที่ประชาชนยึดถือ ซึ่งโดยทั่วไปแยกออก 2 แนวทางหลักๆ คือ อุดมการณ์ประชาธิปไตยและอุดมการณ์อำนาจนิยมหรือเผด็จการ ซึ่งในที่นี้ได้อธิบายแยกแยะพอสังเขปดังที่กล่าวมา



ส่วนเรื่องทัศนคติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองมีเรื่องที่ต้องพิจารณาอยู่หลายประเด็น ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

### ทัศนคติเสรีนิยมและอนุรักษนิยม

ทัศนคติทางการเมืองแยกออกได้ 2 ประเภทใหญ่ๆคือ เสรีนิยม และอนุรักษนิยม บุคคลที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมหมายถึงบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมืองที่ต้องการเปลี่ยนแปลง ส่วนอนุรักษนิยมหมายถึงแนวความคิดทางการเมืองที่ต้องการรักษาสถานะไว้แบบเดิม (status quo) อย่างไรก็ตามทัศนคติทางการเมืองหากวิเคราะห์ให้ลึกจะแยกออกได้ถึง 5 ประเภท (17) กรุณาดูตารางข้างล่าง

ตารางที่ 2.3 : ทัศนคติทางการเมือง 5 ประเภท

	1	2	3	4	5	
	.....	.....	.....	.....	.....	.....
พวกซ้าย	ซ้ายรุนแรง	เสรีนิยม	กลางๆ	อนุรักษนิยม	ขวารุนแรง	พวกขวา
(Left)	(Radical)	(Liberal)	(Moderate)	(Conservative)	(Reactionary)	(Right)
	.....	.....	.....	.....	.....	.....

ที่มา: Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their origins and Impact* (New Jersey : Prentice-Hall, Inc, 1979), pp. 1-22.

กลุ่มที่ 1 พวกซ้ายรุนแรง เป็นกลุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องใช้กำลังใช้ความรุนแรง แต่เป็นเพียงกลุ่มคนที่ไม่พอใจสังคมที่เป็นอยู่อย่างรุนแรง จึงมีความเห็นว่าสังคมปัจจุบันควรจะเปลี่ยนทันที และเปลี่ยนถึงรากถึงโคน (fundamental change)

กลุ่มที่ 2 พวกเสรีนิยม ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น ไม่ชอบภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ยังไม่สนับสนุนลักษณะพื้นฐานของสังคมที่เป็นอยู่ (fundamental characteristics)

กลุ่มที่ 3 พวกกลุ่มกลางๆ เป็นพวกที่พึงพอใจกับสภาพสังคมในปัจจุบัน มีความคิดเห็นน้อยมากๆ ที่จะเปลี่ยนแปลง ให้เปลี่ยนแปลงเล็กน้อยๆ

กลุ่มที่ 4 พวกอนุรักษนิยม เป็นกลุ่มคนที่พอใจกับสถานะของตนเองในปัจจุบัน พอใจในสังคม แต่มีความคิดเห็นให้เปลี่ยนแปลงได้ อย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อรักษาคุณค่าที่ดีๆของสถาบันทางสังคมไว้ หากเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ระมัดระวังจะทำให้ประเพณีดีๆของสังคมเสียหายได้

กลุ่มที่ 5 พวกขวาวรุนแรง ไม่พอใจสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมและค่านิยม ไปยังรูปแบบในอดีต ที่คิดว่าดีกว่าในปัจจุบัน

ข้อแตกต่างที่สำคัญอันหนึ่งระหว่างทัศนคติแบบอนุรักษนิยมและเสรีนิยม ตามความเห็นของ บาราเดท (Leon Baradat) กล่าวคือ กลุ่มเสรีนิยมจะเชื่อโดยพื้นฐานว่าประชาชนเป็นคนดี ไว้วางใจได้ และเน้นสิทธิเสรีภาพประชาชน จึงเหมาะกับการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งต่างจากพวกอนุรักษนิยม ที่มองมนุษย์อย่างไม่ไว้วางใจ เป็นคนบาป เน้นสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล จึงไม่แปลกใจที่พวกอนุรักษนิยม มักจะชอบการปกครองแบบอำนาจนิยม ที่เน้นให้รัฐควบคุมมนุษย์และสังคม

มีนักคิดของไทยหลายคน พยายามวิเคราะห์ว่าคนไทยนิยมเผด็จการหรือประชาธิปไตย เช่น ดร. ปรีดี พนมยงค์ (19) รัฐบุรุษอาวุโสของประเทศไทยวิเคราะห์ว่า "อันที่จริงราษฎรไทยนิยมความเป็นประชาธิปไตย มาแต่โบราณกาลแล้ว อาทิ ในสมัยก่อนเมื่อสมภารวัดใดในชนบทบ้างก็มีการประชุมพระในวัดและราษฎรในหมู่บ้านเลือกสมภาร ผู้ใหญ่บ้านวางลงก็ประชุมราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรส่วนมากก็มาประชุมกัน"

ศ. อมร รักษาสัตย์ (20) วิเคราะห์ว่า คนไทยนิยมประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีคนไทยจำนวนหนึ่ง "มีนิสัยอยากจะเป็นทาส ชอบเป็นบริวาร" แต่คนไทยส่วนมากรักความเป็นอิสระเสรี ไม่ชอบการกดขี่บังคับ เราถึงได้มีสุภาษิตที่ว่า "พูดได้ตามใจคือไทยแท้"

ศ. ลิขิต ชีระเวทิน (21) วิเคราะห์สรุปว่า โครงสร้างทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นศาสนา การอบรมในครอบครัว ในโรงเรียน องค์กรทหาร และการศึกษาของไทย ไม่ส่งเสริมประชาธิปไตย นอกจากนั้นชนชั้นกลางของไทยส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว ไม่มีสิทธิทางการเมือง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย

### การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

สาระสำคัญประการแรกในการพัฒนาประชาธิปไตย ในระบบการเมืองใดๆ คือทำอย่างไร ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด นักวิชาการหลายท่าน (22) ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย

ศ. ลิขิต ชีระเวทิน (23) วิเคราะห์ว่า การปกครองท้องถิ่นหากดำเนินไปได้ดีจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะ

"1. จะช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย

2. จะเป็นเวทีการฝึกฝนกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตย

3. จะเป็นที่เลือกสรรและสร้างผู้นำทางการเมือง "

การปกครองท้องถิ่นของไทย ได้มีการพัฒนาการมาตลอด นิภา ไชยเสวต (24) ได้แบ่งวิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย ออกเป็น 2 สมัย คือ สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช และสมัยประชาธิปไตย ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร. 5) ได้พยายามจัดตั้ง สุขาภิบาล ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เมื่อ พ.ศ.2448 และใน พ.ศ.2451 ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลปรึกษาหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในพื้นที่นั้น ๆ ชี้แจงให้ราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ และเมื่อราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ และเรียกร้องให้จัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงให้จัดตั้งขึ้น โดยเน้นความสมัครใจของราษฎรในพื้นที่เป็นหลักการที่สำคัญในการจัดตั้ง

ในสมัยประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลได้จัดตั้ง เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2476 ปรับปรุงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และจัดตั้งสภาตำบล พ.ศ.2499 นอกจากนั้นใน พ.ศ.2515 ได้จัดตั้งกรุงเทพมหานคร ให้มีการบริหารแบบลักษณะพิเศษและในปี พ.ศ.2521 ได้จัดตั้งเมืองพัทยา เป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษ (25)

การปกครองท้องถิ่นของไทย ที่เป็นทางการในปัจจุบัน มี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารในรูปแบบพิเศษ แบบเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ในที่นี้จะกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด โดยจะเน้นวิเคราะห์สภาจังหวัด ซึ่งเป็นหัวข้อในการวิจัยครั้งนี้

### พัฒนาการและปัญหาของสภาจังหวัด

หากวิเคราะห์เฉพาะสภาจังหวัด โดยไม่ยึดติดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่ามีการพัฒนาการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2476 โดยสรุปการพัฒนาการของสภาจังหวัด ออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้ (26)

1. สภาจังหวัดในฐานะองค์การที่ปรึกษาให้แก่ กรรมการจังหวัด (2476-2497) โดยในระยะนี้แยกออกได้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรก (2476-2481) จัดตั้งอยู่ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 แต่ช่วงหลัง (2481-2497) ได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้นโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาจังหวัดอย่างน้อย 9 นาย แต่หน้าที่หลักของสภาจังหวัดทั้ง 2 ช่วง เป็นเพียงที่ปรึกษาให้แก่กรรมการจังหวัด

2. สภาจังหวัดในฐานะองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สืบเนื่องจากการประชุม-

ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อ พ.ศ.2497 ที่ประชุมครั้งนั้น เสนอให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการของจังหวัด มิใช่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา ซึ่งรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2498 โดยได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง มีหน้าที่บริหาร "กิจการส่วนจังหวัด" ซึ่งมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หากพิจารณาตามมาตรา 31 แล้วจะพบว่า มีถึง 20 รายการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา การป้องกันโรค การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ การจัดให้มีและบำรุงไฟฟ้า การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การป้องกันสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งเป็นกิจการที่กว้างขวางไม่อาจปฏิบัติได้ทั่วถึง

ส่วนสภาจังหวัด ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการเสนอพิจารณาและออกข้อบัญญัติจังหวัด เพื่อบังคับใช้ในเขตจังหวัดนั้น ๆ นอกจากนั้น มีหน้าที่ติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาจังหวัด ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่ในทางปฏิบัติสมัยปกครองโดยรัฐบาลทหารสมาชิกสภาจังหวัดจะใช้วิธีการแต่งตั้งจึงทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นสมาชิกสภาจังหวัด เช่น ระยะเวลาปี 2501-2510 ที่ปกครองโดยเผด็จการทหาร(จอมพลสฤษดิ์ และจอมพลถนอม)

3. สภาจังหวัดในระยะของการเคลื่อนไหวปรับปรุง (2517-ปัจจุบัน) หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีการเคลื่อนไหวที่จะเพิ่มบทบาทอำนาจให้แก่สภาจังหวัดให้มากขึ้น โดยพยายามให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือที่เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปี พ.ศ.2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เข้าสู่การพิจารณา ซึ่งสภารับหลักการจะปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น ตั้งกรรมการพิจารณา ก็เกิดการรัฐประหาร ในวันที่ 6 ต.ค. 2519

ปี พ.ศ.2529 และ พ.ศ.2538 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะให้เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แทนที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น โดยตำแหน่ง แต่ไม่ทันสำเร็จก็มีการยุบสภาทั้ง 2 ครั้ง

กล่าวโดยสรุป สภาจังหวัด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังยึด พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นหลัก ความพยายามแก้ไขเพื่อเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้กระทำมา 3 ครั้ง (2519, 2529 และ 2538) แต่ก็ยังไร้ผล

ปัญหาของสภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในความเห็นของนักวิชาการพอ

ประมวลปัญหาได้ดังต่อไปนี้

ศ.ชัยอนันต์ สมุทวนิช (27) รัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาประชาธิปไตย (ละเลยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน) จึงขาดความจริงจังที่จะพัฒนาการบริหารส่วนท้องถิ่น

ศ.อมร รักษาศักดิ์(28)เสนอให้ปรับปรุงสภาจังหวัด "โดยยุบเลิกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สภาจังหวัดเป็นสภาที่ปรึกษา เพื่อลดค่าใช้จ่ายทางการบริหาร ของ อ.บ.จ. ที่มีงานทำไม่สม่ำเสมอ"

สนธิ จงอนันต์ (29)ได้สรุปความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น พบว่า ปัญหาการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

ดร.ปชาน สุวรรณมงคล (30) ผู้ที่ได้ทำการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สรุปปัญหาหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ 6 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านนโยบายของรัฐในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐไม่มีนโยบายที่แน่ชัด
2. ปัญหาด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เนื่องจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบที่เป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ซึ่งสภาจังหวัดไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหาร
3. ปัญหาด้านระบอบการบริหาร การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดมักจะทำโดยฝ่ายบริหาร
4. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ การเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของข้าราชการส่วนภูมิภาคส่งผลต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการส่วนจังหวัด
5. ปัญหาด้านการคลัง ที่สำคัญคือ อัตราส่วนระหว่างภาษีท้องถิ่นและภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ไม่เป็นธรรม ภาษีที่องค์การบริหารจัดเก็บเองน้อยเกินกว่าที่จะนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนั้น หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่เป็นธรรม
6. ปัญหาด้านพฤติกรรม ข้าราชการมักจะมีทักษะในทางลบบต่อสมาชิกสภาจังหวัด หากว่าเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและใช้อิทธิพลเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง เพื่อมาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในการรับเหมาก่อสร้าง จนเรียกว่า "สภาผู้รับเหมา" ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดมีทัศนะว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาดูแลและควบคุมมากเกินไป มุ่งสนองนโยบายส่วนกลางมากกว่าฟังความคิดเห็นของท้องถิ่น

ดร. ชเนศร์ เจริญเมือง (31) วิเคราะห์ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ครอบคลุมพื้นที่มากเกินไปและมีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แนวทาง

แก้ไขคือ "การยุบหน่วยงานนี้ในทุก ๆ จังหวัด มากกว่าการให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" แนวความคิดของชนนทร์ เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (และให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน)

รศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ (32) ได้พิจารณาเสนอสภาพใหม่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อความประหยัด เพื่อประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารราชการ และเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของงาน จึงเห็นควร "เปลี่ยนสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการปกครองท้องถิ่นมารวมเป็นหน่วยเดียวกันกับจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" แต่ให้คง **สภาจังหวัด** เอาไว้เพื่อเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัด

ศ.กระมล ทองธรรมชาติ (33) วิเคราะห์ว่า ปัญหาของสภาจังหวัดที่สำคัญคือ ความสับสนในภาระหน้าที่ ของสมาชิกสภาจังหวัด อันเนื่องมาจาก การขาดความชัดเจนในกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีความเข้าใจว่าสมาชิกสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะก้าวล้ำเข้าไปควบคุมการบริหารกิจการราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ แต่สมาชิกสภาจังหวัดคิดว่าตนมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลการบริหารราชการของจังหวัดในทุกด้าน โดยยึดตามมาตรา 10 ของกฎหมาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่าง ข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัด

นอกจากนั้น ศ.กระมล ทองธรรมชาติ (34) ได้สรุปแนวความคิดของสมาชิกสภาจังหวัด จาก 49 จังหวัด ต่อแนวทางการปรับปรุงการทำงานของสภาจังหวัด โดยมีข้อเสนอ 3 แนวทางคือ

1. แนวทางอนุรักษ์และประนีประนอม โดยทำหน้าที่เหมือนเดิม แต่เรียกร้องให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดให้มากขึ้น ให้สามารถควบคุมการบริหารงานของข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ

2. แนวทางประชาธิปไตย มีเป้าหมายที่จะยกฐานะของสภาจังหวัดให้มีอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร ให้สมาชิกสภาจังหวัดเลือกสมาชิกของตนเองไปทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

3. แนวทางปฏิรูป เสนอให้ยกฐานะของสภาจังหวัดให้เหมือนในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2498 เพิ่มอำนาจให้มีมากกว่าปัจจุบัน โดยให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ออกมติในกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดูแลและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ และควบคุมการบริหารงานของจังหวัดในกิจการต่างๆ

ศ.ลิขิต ธีระเวคิน (35) ได้สรุปปัญหาของการปกครองท้องถิ่น ของไทยว่ามีปัญหาหลัก ๆ อยู่ 5 ประการ คือ

1. ท้องถิ่นไม่มีอิสระมากพอที่จะปกครองตนเอง กระทรวงมหาดไทย พยายามควบคุมอยู่

2. รายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับรายจ่าย
3. ผู้นำส่วนท้องถิ่นยังมีทัศนคติแบบจารีตนิยม
4. ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ เช่น การทำงบประมาณ การวางแผน เป็นต้น
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นที่แสวงหาประโยชน์ของคนบางกลุ่ม จนมีคำกล่าวที่ว่า "สภาผู้รับเหมา"

จากแนวความคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา พอสรุปปัญหาของสภาจังหวัดได้ดังนี้

1. รัฐบาลกลางไม่จริงใจและจริงจังที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
2. มีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัด เพราะกฎหมายกำหนดค่าน้ำที่ไม่ชัดเจน และงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ต้องขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง
4. สมาชิกสภาจังหวัดดูมองว่าแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวทางแก้ไขปัญหาของสภาจังหวัด มีความเห็นหลากหลาย เช่น ศ. อมร รักษาสัตย์ และ ร.ศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ เสนอให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ให้คงสภาจังหวัดไว้ ดร. ชเนศร์ เจริญเมือง เสนอให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วน ศ. กระทบทองธรรมชาติได้เสนอ 3 แนวทาง โดยสรุปจากความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด 49 จังหวัด คือ แนวทางอนุรักษ์ แนวทางประชาธิปไตย และแนวทางปฏิรูป

จากการประมวลแนวความคิดของนักวิชาการต่อการปรับปรุงการบริหารงานของสภาจังหวัด จะพบว่ามีความเห็นหลากหลาย งานวิจัยนี้พยายามเสนอแนวทางที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยด้วยไม่ใช่มุ่งแต่ประสิทธิภาพการบริหารเพียงอย่างเดียว โดยเน้นดูทัศนคติและมุมมองของคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด หรือที่เรียกว่าผู้นำระดับท้องถิ่น คือกลุ่มข้าราชการ ส.จ. และกำนัน ซึ่งผลการศึกษาย่างละเอียด จะกล่าวในบทถัดไป

## เชิงอรรถ

1. Gaetano Mosca, **The Ruling Class** (Edited and Translated by Hannah D. Kahn) (New York : McGraw-Hill, 1939) p. 50
2. อ้างแล้ว, หน้า 72-119.
3. อ้างแล้ว, หน้า 184-187.
4. James A. Bill and R.L. Hardgrave, Jr, **Comparative Politics : The Quest for Theory** (Washington, D.C. : University Press of America, Inc, 1973), pp. 151-153.
5. Thomas R. Dye, **Who's Running America ? : Institutional Leadership in the United States** (New Jersey, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1976 ) pp. 3-15.
6. Robert Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe : A Preliminary Report", **British Journal of Political Science**, III , (Fall, 1973), pp. 257-290.
7. ลีจิต ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 161-167.
8. Likhit Dhiravegin, **Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand** (Bangkok : Thai Watana Panich, 1973) pp. 36-39.
9. สุรพาส ทัทภมาน, "ทัศนคติทางการเมืองของนายทหารชั้นนายพันของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)
10. Surapong Burusphat, "The National Defense College Of Thailand and Its Alumni in the Context of Thai Politics" (Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, North Texas State University, 1986) pp. 261-265.
11. Fred Riggs, **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity** (Honolulu : East-West Center Press, 1966)
12. เสน่ห์ จามริก, "การเมืองไทยกับการปฏิวัติตุลาคม," **วารสารธรรมศาสตร์** ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม, 2517)
13. Anek Laothamatas, **Business Associations and the New Political Economy of Thailand : From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism** (Boulder : Westview Press, 1992)



14. มนูญ รูปขจร, "ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526)
15. อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยหลายรส (กรุงเทพฯ : โครงการสนับสนุนของ Konead Adenauer Foundation, 2532), หน้า 10-11.
16. Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies : Movements and Regimes* (Boston: Little, Brown and Company, 1983), pp. 22-36.
17. อ้างแล้ว, หน้า 38-39.
18. Leon P. Baradat, *Political Ideologies : Their Origins and Impact* (New Jersey : Prentice- Hall, Inc, 1979), pp. 1-2.
19. ประกายธรรม, วาทะปรัชญาเมธี ดร.ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ :ธรรมสภา, 2538), หน้า 62.
20. อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยหลายรส (กรุงเทพฯ : โครงการสนับสนุนของ Konrad Adenauer Foundation, 2532), หน้า 73-74.
21. ลิขิต ชีรวะกิน, การเมืองการปกครองของไทย(กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 88-91.
22. ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2519) หน้า 72-73. และกรณาดู ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2524)
23. ลิขิต ชีรวะกิน, หน้า 310-318.
24. นิภา ไชยเสวต, การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย (ปัตตานี : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537) หน้า 69-84.
25. นิภา ไชยเสวต, หน้า 77-84.
26. ปธาน สุวรรณมงคล, การปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2532), หน้า 18-26. และ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี, "ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" (สารนิพนธ์หลักสูตร รัฐศาสตร์บัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 43-58.
27. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทยและแนวทางแก้ไข(กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 114, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 2.

28. อมร รักษาสัตย์, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 113, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 4.
  29. สนิท จรอนันต์, การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น : ความเห็นของตัวแทนประชาชน (กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 112, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 5.
  30. ปธาน สุวรรณมงคล, การปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 107, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 3-5.
  31. ชเนศวร์ เจริญเมือง, แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน (เชียงใหม่ : โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535), หน้า 15.
  32. ประหยัด หงษ์ทองคำ, องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทที่ควรจะเป็น (สงขลา : เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด : โอกาสและความเป็นไปได้" คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 24 มกราคม 2536), หน้า 33-36.
  33. กระทบ ทองธรรมชาติ, สถานะและบทบาทของสภาจังหวัดในกระบวนการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาสภาจังหวัด ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 30 พฤศจิกายน 2534), หน้า 3-4.
  34. กระทบ ทองธรรมชาติ, หน้า 6-11.
  35. ลีจิต ชีรวคิน, "การปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาระบบประชาธิปไตย" ใน การเมืองการปกครองของไทย ( กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า 310-318.
-

## บทที่ 3

### การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิจัย

#### 1. การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน

จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามี 74 คน โดยแยกออกเป็นกำนัน 25 คน ข้าราชการ 25 คน และสมาชิกสภาจังหวัด 24 คน ระดับการศึกษาของผู้ถูกสัมภาษณ์แจกแจงออกได้ดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 3.1 แสดงระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง

	ประถม	มัธยม	อนุปริญญา	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	จำนวนผู้ตอบ
กำนัน	12	8	3	1	0	24
ข้าราชการ	0	3	2	16	4	25
สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.)	1	6	4	12	0	23

จากตารางจะพบว่ากำนันส่วนมากจบการศึกษาเพียงชั้นประถม ส่วนข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัดส่วนมากจบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีเพียงข้าราชการเท่านั้นที่มีการศึกษาระดับปริญญาโท

ในเรื่องของอายุ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ สมาชิกสภาจังหวัดส่วนมากมีอายุน้อยกว่ากำนัน และข้าราชการ อายุส่วนมากของสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ระหว่าง 27-35 ปี ส่วนกำนันและข้าราชการส่วนมากมีอายุระหว่าง 46-55 ปี กรุณาดูตารางข้างล่าง

ตารางที่ 3.2 แสดงระดับอายุของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	อายุ				จำนวนผู้ตอบ
	27-35	36-45	46-55	56-60	
กำนัน	4	1	13	7	25
ข้าราชการ	0	9	10	6	25
สมาชิกสภาจังหวัด	12	7	2	3	24

อาชีพหลักของสมาชิกสภาจังหวัดและกำนันมีความแตกต่างกันอย่างมาก ร้อยละ 64 ของกำนันที่ตอบแบบสอบถามตอบว่าตนเองมีอาชีพเกษตรกร ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ ร้อยละ 52 ตอบว่าตัวเองเป็นนักธุรกิจหรือค้าขาย มีข้อสังเกตว่ามีกำนัน 1 คนเท่านั้นที่ตอบว่าตัวเองมีอาชีพทนายความ ส่วนสมาชิกสภาจังหวัด ร้อยละ 34 (จำนวน 8 คน) ที่ตอบว่าเป็นทนายความ โดยภาพรวมพอจะสรุปได้ว่า อาชีพหลักของกำนันคือเกษตรกรและค้าขาย ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดมีอาชีพหลักคือ ทำธุรกิจและเป็นทนายความ (กรุณาดูตารางข้างล่าง)

ตารางที่ 3 แสดงอาชีพของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

	อาชีพ			จำนวนที่ตอบ
	ทนายความ	เกษตรกร	ทำธุรกิจหรือค้าขาย	
กำนัน	1 (4%)	14(64%)	7(32%)	22
สมาชิกสภาจังหวัด	8 (35%)	3(13%)	12(52%)	23

สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ทางการเมือง โดยที่ร้อยละ 58 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีประสบการณ์ทางการเมือง อย่างน้อยหนึ่งอย่าง เช่น เป็นสมาชิกการเมือง หรือ เป็นกำนัน หรือ เคยช่วยหาเสียงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส)เวลาเลือกตั้ง ร้อยละ 23 ตอบว่ามีประสบการณ์ทางการเมืองอย่างน้อย 2 อย่าง และร้อยละ 10 ตอบว่าไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดของสมาชิกสภาจังหวัด ไม่เคยมีใครสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74 ) ตอบว่าตนเองดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดสมัยแรก โดยเริ่มรับตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. 2533 และจะสิ้นสุดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2538 มี 2 คนที่เคยเป็นประธานสภาจังหวัด ตำแหน่งประธานสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี จะจัดให้มีการเลือกประธานสภาจังหวัดทุกปี โดยสมาชิกสภาจังหวัดเลือกกันเอง ที่จังหวัดสงขลามีน้อยครั้งที่ประธานสภาจังหวัดคนเดิมได้รับเลือกอีก จะพยายามหมุนเวียนกัน เพื่อเกียรติยศศักดิ์ศรีของสมาชิกสภาจังหวัด หลายคนจึงมุ่งมั่นที่จะให้ได้รับเลือกเป็นประธานสภาจังหวัด มีการแข่งขันกันสูง แต่โดยทั่วไปจะประนีประนอมผลัดกันเป็นคนละหนึ่งปี

### การวิเคราะห์ทัศนคติทางการเมือง

ในการวิเคราะห์ทัศนคติทางการเมืองของกำนัน ข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัด ผู้วิจัยได้จัดแบบสอบถาม 8 ข้อออกเป็น 2 ส่วน โดยที่ 4 ข้อแรกจะเป็นคำถามที่ทดสอบความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย คนที่เชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย (ตอบไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ในคำถามข้อที่ 1-4) จะมั่นใจในพลังของประชาชน เคารพในสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ส่วนคนที่ตอบว่าเห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถาม จะมีทัศนคติชอบอำนาจนิยม ไม่มั่นใจในพลังของประชาชน

ส่วน 4 ข้อหลัง จะเป็นการวิเคราะห์ทัศนคติความอดทนต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นด้วยมากแสดงว่ามีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยน้อย จะนิยามเผด็จการ แบบสอบถามนี้ผู้วิจัยปรับจากแบบสอบถามของพูทนาม (Robert Putnum) (1)

การวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องทัศนคติทางการเมืองจะแยกออก 2 ระดับ ระดับแรกจะดูผลการตอบคำถามแต่ละข้อของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยแยกออกตามกลุ่มทั้งสามคือ กำนัน ข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัด ระดับที่สองจะสร้างดัชนีเพื่อทดสอบตามสมมติฐานข้อที่ 1 ที่วางไว้ว่า "สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน"

#### ตารางที่ 3.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับแรก

คำถาม	ผลการวิเคราะห์	ทัศนคติ				
		เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่มี ความเห็น	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1.บุคคลบางคนเหมาะที่จะเป็น ผู้นำทางการเมืองเพราะพื้น ฐานทางเศรษฐกิจและ สังคมที่ดี	กำนัน ข้าราชการ ส.จ.	11(56%) 11(50%) 10(43%)	4(21%) 9(41%) 3(13%)	4(21%) 2(9%) 6(26%)	- - 2(9%)	- - 2(9%)
		$X^2 = 13.03 \quad D.F = 8 \quad \text{Sig.} = .1107$				

2.เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับ สังคมไทยที่ต้องมีผู้นำ ที่เข้มแข็ง เพื่อนำพา ประเทศไทยชาติ	กำนัน	21(88%)	1(4%)	2(8%)	-	-
	ข้าราชการ	15(65%)	7(30%)	-	1(4%)	-
	ส.จ.	18(78%)	4(17%)	1(4%)	-	-
			$X^2 = 9.43$	D.F. = 6	Sig. = .1505	

3.ปัญหาของประเทศมัน ซับซ้อน ยากที่จะทำให้ ชาวบ้านเข้าใจ	กำนัน	11(46%)	6(25%)	5(21%)	1(4%)	1(4%)
	ข้าราชการ	5(22%)	8(35%)	6(26%)	3(13%)	1(4%)
	ส.จ.	10(48%)	1(5%)	5(24%)	3(14%)	2(10%)
			$X^2 = 9.30$	D.F. = 8	Sig. = .3171	

4.ประชาชนเพียงส่วน น้อยเท่านั้น ที่รู้ผล ประโยชน์ของประเทศ ชาติที่แท้จริง	กำนัน	13(54%)	6(25%)	3(13%)	2(8%)	-
	ข้าราชการ	6(26%)	8(35%)	5(22%)	4(17%)	-
	ส.จ.	13(59%)	2(9%)	5(23%)	2(9%)	-
			$X^2 = 8.17$	D.F. = 6	Sig. = .2258	

5.บุคคลที่เข้าไปเล่น การเมือง โดยทั่วไป จะคิดถึงประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าผลประโยชน์ส่วนร่วม	กำนัน	11(46%)	5(21%)	4(17%)	-	4(17%)
	ข้าราชการ	9(39%)	4(17%)	7(30%)	3(13%)	-
	ส.จ.	7(33%)	1(5%)	6(29%)	5(24%)	2(10%)
			$X^2 = 12.78$	D.F. = 8	Sig. = .1194	

6.พรรคการเมืองไม่จำเป็น ต้องมี เพราะก่อให้เกิด ความขัดแย้งในสังคม	กำนัน	3(13%)	4(17%)	2(8%)	4(17%)	11(46%)
	ข้าราชการ	-	1(4%)	9(39%)	9(39%)	4(17%)
	ส.จ.	1(5%)	-	5(24%)	6(29%)	9(43%)
			$X^2 = 17.88$	D.F. = 8	Sig. = .022***	

7.การแทรกแซงของนักการ- เมืองต่อข้าราชการประจำ เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ ของประเทศ	กำนัน	11(48%)	4(17%)	5(22%)	1(4%)	2(9%)
	ข้าราชการ	11(50%)	8(36%)	2(9%)	1(5%)	-
	ส.จ.	10(48%)	3(14%)	6(29%)	2(10%)	-
			$X^2 = 9.25$	D.F. = 8	Sig. = .321	

8.คนเราทุกคนเกิดมามีสิทธิ	ก้ำนัน	10(42%)	2(8%)	4(17%)	-	8(33%)
เสรีภาพไม่เท่าเทียมกัน	ข้าราชการ	4(17%)	6(26%)	5(22%)	-	3(13%)
	ส.จ.	8(38%)	-	4(19%)	4(19%)	5(24%)
$X^2 = 16.35 \quad D.F. = 8 \quad Sig. = .0376 \quad ***$						

จากคำถามทั้ง 8 ข้อมีเพียง 2 ข้อที่พบว่าสนับสนุนสมมุติฐาน คือข้อที่ 6 และข้อที่ 8 ส่วนข้ออื่นๆไม่สนับสนุน เพราะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือในข้อที่ 6 ประเด็นเรื่องพรรคการเมือง ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความเห็น ส่วน ส.จ. และก้ำนัน ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ต่อคำถามข้อนี้ โดยเฉพาะ ส.จ. เพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่เห็นด้วย สะท้อนให้เห็นว่า ส.จ. ก้ำนัน เห็นคุณค่าของพรรคการเมืองมากกว่าข้าราชการ

ส่วนคำตอบข้อที่ 8 ซึ่งให้เห็นว่าข้าราชการส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับคำถาม ส.จ. ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ก้ำนันส่วนมากจะเห็นด้วยกับคำถาม ซึ่งพอสรุปได้ว่า ส.จ.มีความเชื่อมั่นในสิทธิเสรีภาพมากกว่าข้าราชการและก้ำนัน

## การวิเคราะห์ข้อมูลในระดับที่ 2

### การทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 1

ในการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับที่ 2 ผู้วิจัยได้แยกคะแนนรวมข้อที่ 1-4 สร้างเป็นดัชนีความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย โดยแยกออกสามระดับคือ คะแนนระหว่าง 4-5 ถูกจัดอยู่ระดับต่ำ คะแนนระหว่าง 6-9 ถูกจัดอยู่ระดับปานกลาง และคะแนนตั้งแต่ 10 ขึ้นไปถือว่าอยู่ระดับสูง เหตุที่จัดลำดับเช่นนี้เนื่องจากค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 7.48 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 2.43 เกณฑ์ในการแยกคะแนนออกสามระดับ ต้องใช้หลักค่าเฉลี่ย  $(X) + 1/2$  ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) เป็นเกณฑ์การแบ่ง ลักษณะเดียวกัน ได้แยกคะแนนรวม ข้อที่ 5-8 ออกเป็น 3 ระดับคือคะแนนตั้งแต่ 4-8 ถือว่าระดับต่ำ 9-13 ถือว่าระดับปานกลาง และ 14 ขึ้นไปถือว่าระดับสูง เนื่องจากค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 10.88 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 3.69 คะแนนที่ได้ เรียกว่าดัชนีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย ผลการวิเคราะห์พบว่าสมมุติฐานที่วางไว้ถูกปฏิเสธ กรุณาดูตารางที่ 3.5 และ 3.6 หน้าถัดไป

ตารางที่ 3.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	ดัชนีความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย			จำนวนผู้ตอบ
	ระดับต่ำ	ระดับกลาง	ระดับสูง	
กำนัน	7 (37%)	9 (47%)	3 (16%)	19
ข้าราชการ	4 (18%)	12 (54%)	6 (27%)	22
สมาชิกสภาจังหวัด	4 (19%)	12 (57%)	5 (24%)	21
$X^2 = 2.62$ D.F. = 4    Sig. = .6230				

ตารางที่ 3.6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	ดัชนีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย			จำนวนผู้ตอบ
	ระดับต่ำ	ระดับกลาง	ระดับสูง	
กำนัน	10 (44%)	6 (26%)	7 (30%)	23
ข้าราชการ	8 (36%)	12 (55%)	2 (9%)	22
สมาชิกสภาจังหวัด	4 (19%)	9 (43%)	8 (38%)	21
$X^2 = 8.12$ D.F. = 4    Sig. = .087				

จากตารางที่ 3.5 พบว่าผู้ในระดับท้องถิ่น ตั้งแต่กำนัน ข้าราชการ และ สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยระดับปานกลาง หรืออีกนัยหนึ่ง มีความชื่นชมต่อระบบอำนาจนิยม (เผด็จการ) ในระดับเดียวกับระบอบประชาธิปไตย และทั้งสามกลุ่มมีแนวความคิดคล้ายๆกัน สมมุติฐานที่วางไว้จึงถูกปฏิเสธ

จากตารางที่ 3.6 พบว่าความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยของผู้ในระดับท้องถิ่นทั้งสามกลุ่มไม่แตกต่างกันตามนัยทางสถิติ กำนันส่วนใหญ่มีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยระดับต่ำ



ข้าราชการส่วนใหญ่มีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยในระดับปานกลาง ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างจะสูงกว่าข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่กล่าวมาไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สมมุติฐานที่วางไว้จึงไม่ได้รับการยืนยัน

## การทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 2

สมมุติฐานข้อที่ 2 ตั้งไว้ว่า "สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการและกำนันที่มีการศึกษาแตกต่างกัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน" ในส่วนของตัวแปรตามคือทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย ได้แยกออกสองส่วนคือ ความเชื่อมั่นและความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย ทัศนคติความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย ได้แยกออกสามระดับคือคะแนนระหว่าง 4-5 เป็นระดับต่ำ คะแนนระหว่าง 6-9 เป็นระดับกลาง และคะแนนตั้งแต่ 10 ขึ้นไปเป็นระดับสูง ส่วนทัศนคติความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยแยกออกสามระดับดังนี้คือต่ำ (คะแนนระหว่าง 4-8) กลาง (คะแนนระหว่าง 9-13) สูง (คะแนน 14 ขึ้นไป) ตัวแปรอิสระคือระดับการศึกษาได้แยกออกสามระดับคือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษาถึงอนุปริญญา และระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ผลการวิเคราะห์ อยู่ในตารางที่ 3.7 และ 3.8

ตารางที่ 3.7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยกับระดับการศึกษา  
ความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย

การศึกษา	ต่ำ	กลาง	สูง	จำนวนผู้ที่ตอบ
ประถมศึกษา	1 (11%)	5 (56%)	3 (33%)	9
มัธยมศึกษาและอนุปริญญา	9 (39%)	12 (52%)	2 (9%)	23
ปริญญาตรีและสูงกว่า	5 (17%)	16 (53%)	9 (30%)	30

$$X^2 = 6.63 \quad D.F. = 4 \quad \text{Sig.} = .1568$$

จากตารางข้างบน แสดงให้เห็นว่าสมมุติฐานที่วางไว้ได้รับการปฏิเสธ กล่าวคือระดับการศึกษาที่แตกต่างกันจะมีทัศนคติต่อความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยไม่แตกต่างกัน คนที่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีแนวโน้มที่จะนิยมระบอบประชาธิปไตยสูงกว่าคนที่มีการศึกษาต่ำ

ตารางที่ 3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยกับระดับการศึกษา

การศึกษา	ความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย			จำนวนที่ตอบ
	ต่ำ	กลาง	สูง	
ประถมศึกษา	5 (42%)	4 (33%)	3 (25%)	12
มัธยมศึกษาและอนุปริญญา	8 (35%)	9 (39%)	6 (26%)	23
ปริญญาตรีและสูงกว่า	8 (27%)	14 (47%)	8 (27%)	30
$X^2 = 1.09$ D.F. = 4    Sig. = .89				

จากตารางที่ 3.8 สรุปได้ว่าระดับการศึกษาไม่มีส่วนสัมพันธ์กับความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตย กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาส่วนมากมีความอดทนต่อระบอบประชาธิปไตยระดับปานกลาง ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

### การทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 3

สมมุติฐานข้อที่ 3 ได้ตั้งไว้ว่า "สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจปกครองแตกต่างกัน" การวิเคราะห์เบื้องต้นเป็นการทดสอบสมมุติฐานในแต่ละประเด็นคำถาม ซึ่งแยกออกเป็น 3 คำถาม ในแต่ละคำถามจะแยกออก 5 ระดับ ผู้ที่ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่งจะได้ 5 คะแนน เห็นด้วย ได้ 4 คะแนน ไม่แน่ใจได้ 3 คะแนน ไม่เห็นด้วย ได้ 2 คะแนน และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งได้ 1 คะแนน คะแนนที่ได้จะกลับกับหมายเลขในแบบสอบถาม หน้า 64 (ภาคผนวก) เพื่อให้ผู้ตอบไม่คิดในค่าของตัวเลข กล่าวอีกนัยหนึ่งคือมาให้ค่าใหม่ (recode) แก่ระดับความคิดเห็นในแบบสอบถาม ข้อที่ 8.9-8.11 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏว่าได้รับการยืนยัน หรือยอมรับตามสมมุติฐานทั้ง 3 คำถาม กรุณาดูตารางที่ 3.9 หน้าถัดไป

ตารางที่ 3.9 แสดงผลการวิเคราะห์เบื้องต้นของสมมุติฐานที่ 9

ระดับความคิดเห็น

คำถาม	ระดับความคิดเห็น					จำนวน ที่ตอบ
	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็น ด้วย	ไม่มี ความเห็น	เห็น ด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	
9.ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน	5(21%)	4(17%)	2(8%)	2(8%)	11(46%)	24
สงขลาควรมาจาก ข้าราชการ	5(22%)	10(44%)	5(22%)	1(4%)	2(9%)	23
การเลือกตั้ง ส.จ.	1(5%)	0	1(5%)	2(10%)	16(80%)	20
$X^2 = 28.30$ D.F. = 8 Sig. = .0004 ***						
10.กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน	1(4%)	0	3(13%)	3(13%)	17(71%)	24
ควรเลือกตั้งอยู่ใน ข้าราชการ	1(5%)	1	0	8(36%)	12(55%)	22
วาระ 4 หรือ 5 ปี ส.จ.	2(9%)	0	0	0	20(91%)	22
$X^2 = 19.49$ D.F. = 8 Sig. = .012 ***						
11.นายกองค์การบริหาร กำนัน	0	1(4%)	2(8%)	5(21%)	16(67%)	24
ส่วนจังหวัดควรมา ข้าราชการ	1(4%)	0	2(9%)	10(44%)	10(44%)	23
จากการเลือกตั้ง ส.จ.	2(10%)	0	0	0	18(90%)	20
$X^2 = 18.53$ D.F. = 8 Sig. = .017***						

การวิเคราะห์ข้อมูลระดับที่สองของสมมุติข้อที่สาม

ในการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับที่สอง ของสมมุติฐานข้อที่สาม ผู้วิจัยได้แยกคะแนนรวม ข้อที่ 9-11 ออกเป็น 3 ระดับคือ ต่ำกว่า 10 ถือว่าอยู่ในระดับต่ำ คะแนนระหว่าง 11-14 ถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง และคะแนน 15 ถือว่าอยู่ในระดับที่สูง เนื่องจากค่าเฉลี่ยของดัชนีชี้วัด

เรื่องการกระจายอำนาจปกครองอยู่ที่ 12.22 โดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 3.01 ผลการวิเคราะห์พบว่า สมมุติฐานที่วางไว้ได้รับการยืนยัน กรณาดูตารางที่ 3.10 ที่แสดงให้เห็นว่า กำนันและสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับสูงต่อเรื่องการกระจายอำนาจปกครอง ส่วนข้าราชการส่วนมากเห็นด้วยในระดับปานกลาง

ตารางที่ 3.10

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติต่อการกระจายอำนาจปกครองของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	ทัศนคติต่อการกระจายอำนาจปกครอง			จำนวนที่ตอบ
	ระดับต่ำ	ระดับปานกลาง	ระดับสูง	
กำนัน	6 (25%)	8 (33%)	10 (42%)	24
ข้าราชการ	10 (46%)	11 (50%)	1 (5%)	22
ส.จ.	2 (11%)	3 (17)	13 (72%)	18

$X^2 = 19.766$     D. F. = 4    Sig. = .0006 \*\*\*

#### การทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 4

สมมุติฐานที่ 4 ได้ตั้งไว้ว่า "สมาชิกสภาจังหวัด และข้าราชการ จะมีทัศนคติต่อปัญหาของสภาจังหวัดแตกต่างกัน" ผู้วิจัยได้นำเสนอปัญหาการบริหารของสภาจังหวัด 11 รายการ ให้ ส.จ. และข้าราชการตอบ เพื่อวิเคราะห์มุมมองของแต่ละฝ่ายว่าเป็นอย่างไร ? เพื่อจะได้นำผลมาวิเคราะห์และหาทางปรับปรุงแก้ไขการทำงานของสภาจังหวัด ผลการวิเคราะห์ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.11 กรณาดูผลการวิเคราะห์ในหน้าถัดไป

ตารางที่ 3.11 แสดงความคิดเห็นของ ส.จ. และข้าราชการเกี่ยวกับปัญหาของสภาจังหวัด  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของสภาจังหวัด

คำถาม		เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	จำนวน ที่ตอบ
1.ขาดเจ้าหน้าที่ ช่วยงาน ส.จ.	ข้าราชการ	8(32%)	7(28%)	5(20%)	5(20%)	0	25
	ส.จ.	13(72%)	2(11%)	1(6%)	2(11%)	0	18
		$X^2 = 6.96$		D.F. = 3	Sig. = .073		
2.ส.จ. ไม่ทำงาน อย่างจริงจัง อุทิศตน	ข้าราชการ	4(16%)	10(40%)	6(24%)	5(20%)	0	25
	ส.จ.	6(32%)	4(21%)	2(11%)	5(26%)	2(11%)	19
		$X^2 = 6.26$		D.F. = 4	Sig. = .1799		
3.เงินประจำตำแหน่ง ของ ส.จ. น้อย เกินไป	ข้าราชการ	5(20%)	8(32%)	6(24%)	6(24%)	0	25
	ส.จ.	15(71%)	2(10%)	0	3(14%)	1(5%)	21
		$X^2 = 16.37$		D.F. = 4	Sig. = .0026 ***		
4.มีความขัดแย้งแบ่ง พวกระหว่าง ด้วยกันเอง	ข้าราชการ	5(20%)	11(44%)	7(28%)	1(4%)	1(4%)	25
	ส.จ.	4(20%)	4(20%)	4(20%)	7(35%)	1(5%)	20
		$X^2 = 8.24$		D.F. = 4	Sig. = .0831		
5.หัวหน้าส่วนราชการ หรือข้าราชการที่ เกี่ยวข้องไม่ให้ความ ร่วมมือเช่นขาดประชุมสภาฯ	ข้าราชการ	2(9%)	8(35%)	4(17%)	8(35%)	1(4%)	23
	ส.จ.	13(65%)	4(20%)	2(10%)	1(5%)	0	20
		$X^2 = 16.38$		D.F. = 4	Sig. = .0025 ***		
6.ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ฟังความคิดเห็นที่เสนอแนะขึ้นไป	ข้าราชการ	0	0	9(36%)	9(36%)	7(28%)	25
	ส.จ.	6(30%)	6(30%)	3(15%)	4(20%)	1(5%)	20
		$X^2 = 21.12$		D.F. = 4	Sig. = .0003 ***		

7.ขาดการวางแผนงาน	ข้าราชการ	9(36%)	8(32%)	5(20%)	2(8%)	1(4%)	25
ทำให้งานล่าช้า เช่น	ส.จ.	10(50%)	5(25%)	1(5%)	4(20%)	0	20
งบประมาณประจำปีที่ไม่เสร็จทันตามกำหนด							$X^2 = 4.57$ D.F. = 4 Sig. = .3333

8.คณะกรรมการสามัญ	ข้าราชการ	9(36%)	8(32%)	6(24%)	2(8%)	0	25
และวิสามัญประจำ	ส.จ.	9(45%)	3(15%)	1(5%)	5(25%)	2(10%)	20
สภามีมากเกินไปและไม่ทำงานอย่างจริงจัง							$X^2 = 8.68$ D.F. = 4 Sig. = .069

9.ขาดการติดตามผลงาน	ข้าราชการ	2(8%)	9(36%)	9(36%)	4(16%)	1(4%)	25
ที่สมาชิกสภาจังหวัด	ส.จ.	15(75%)	3(15%)	0	2(10%)	0	20
ได้สอบถามหรือเสนอแนะขึ้นไป							$X^2 = 23.34$ D.F. = 4 Sig. = .0001 ***

10.สภาจังหวัดเป็นเพียง	ข้าราชการ	2(8%)	13(52%)	4(16%)	6(24%)	0	25
องค์กรที่ให้คำปรึกษา	ส.จ.	11(58%)	3(16%)	3(16%)	1(5%)	1(5%)	19
แนะนำและสอบถาม	ไม่มีอำนาจและ						$X^2 = 16.68$ D.F. = 4 Sig. = .0022 ***
ศักยภาพที่จะแก้ปัญหา							

11.ประชาชนโดยทั่วไป	ข้าราชการ	7(28%)	7(28%)	8(32%)	3(12%)	0	25
ไม่เห็นความสำคัญงาน	ส.จ.	10(50%)	3(15%)	1(5%)	4(20%)	2(10%)	20
ของสภาจังหวัด							$X^2 = 9.27$ D.F. = 4 Sig. = .0546

สมมุติฐานที่ได้รับการยืนยันมี 5 ข้อคือ คำถามที่ 3 5 6 9 และ 10 ที่ ส.จ. และข้าราชการมองปัญหาของสภาจังหวัดแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างที่ปรากฏพอจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุได้ดังต่อไปนี้

มุมมองที่แตกต่างกันประเด็นหนึ่งระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการคือคำถามที่ว่า “เงินประจำตำแหน่งของ ส.จ. น้อยเกินไป” คำถามข้อที่ 3 ข้าราชการที่ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง มีเพียงร้อยละ 20 แต่ ส.จ. ที่ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง มีถึงร้อยละ 71 ซึ่งเรื่องนี้มีสิ่งที่น่าสนใจดังนี้

รายได้ของ ส.จ. ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับกำหนดเงินค่าปฎิการ แก่ ส.จ. ซึ่งหมายถึง

เงินที่จ่ายให้แก่ค่าเสียเวลา มิใช่เงินเดือน โดยกำหนดให้ประธานสภาจังหวัด ได้รับไม่เกิน เดือนละ 5,000 บาท รองประธานสภาฯ ได้รับไม่เกินเดือนละ 3,000 บาท และสมาชิกสภาจังหวัด ได้รับไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท (2) พิจารณาจากการกำหนดเงินค่าป่วยการแก่ ส.จ. สะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ต้องการให้สภาจังหวัดเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา ถ้าวางานของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นเรื่องของการสมัครใจที่จะช่วยงานราชการ ซึ่งเสียเวลาเล็กน้อย จึงจ่ายค่าป่วยการ ข้าราชการส่วนมากก็มีมุมมองบทบาทของ ส.จ. ว่าเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา ที่ให้คำแนะนำทั่วๆ ไปแก่หัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีดูตาราง 3.11 ข้อที่ 10)

ประเด็นคำถามข้อที่ 5 ที่ว่า “หัวหน้าส่วนราชการหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือ เช่นขาดประชุมสภาฯ” ปรากฏว่าข้าราชการที่เห็นด้วยกับประเด็นนี้ มีเพียงร้อยละ 44 ขณะที่ ส.จ. เห็นด้วยถึงร้อยละ 85 แสดงให้เห็นมุมมองที่แตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน ประเด็นปัญหานี้ คงเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ ที่ไม่ชัดเจนของสภาจังหวัด ที่หัวหน้าส่วนราชการมองว่า ส.จ. เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารของจังหวัด หรือการบริหารของส่วนกลาง ที่หัวหน้าส่วนราชการได้รับมอบอำนาจมาโดยตรงมากเกินไป เพราะการประชุมของสภาจังหวัดจะซักถามเกือบทุกเรื่อง ที่ ส.จ. คิดว่าชาวบ้านเดือดร้อน มิได้จำกัดอยู่เพียงงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างเช่นเรื่องดังต่อไปนี้

1. การประชุมสภาจังหวัด ปี พ.ศ. 2531 สมาชิกสภาจังหวัดซักถามป่าไม้จังหวัด เรื่องสัมปทานป่าที่ อ.สะบ้าย้อย (3)
2. การประชุมสภาจังหวัด ปี พ.ศ. 2534 สมาชิกสภาจังหวัดได้ซักถามการ Corruption ของกรมชลประทานในการสร้างทำนบเก็บน้ำ (4)
3. การประชุมสภาจังหวัดเมื่อวันที่ 6 พ.ย. 2535 ส.จ. ซักถามและดำเนินกรทำงานของตำรวจและประชาสงเคราะห์จังหวัดอย่างรุนแรง เรื่องโสเภณีถูกฆาตกรรมที่ศาลากลางจังหวัดสงขลา (5)
4. การประชุมสภาจังหวัด ปี พ.ศ. 2537 สมาชิกสภาจังหวัด ได้ซักถามเรื่องที่สาธารณสุขที่จัดแบ่งให้ชาวประมงบริเวณวิทยาลัยประมง แล้วมีการขายต่อกัน เรื่องน้ำเค็มที่มีผลกระทบต่อนาข้าวอันเนื่องจากการเพาะเลี้ยงกุ้ง และเรื่องการปิดทางสาธารณสุขเพื่อเรียกค่าผ่านทาง (6)

ปัญหาต่างๆที่ถูกซักถาม หัวหน้าส่วนราชการจะต้องตอบ หากตอบไม่ดี ส.จ. จะซักและดำเนินอย่างรุนแรง จนเสียหน้าในที่ประชุม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะโต้เถียงว่าจะรายงานให้ทราบในรายละเอียดอีกทีหนึ่ง จึงไม่แปลกใจ หัวหน้าส่วนราชการหลายท่าน หากมีเหตุผลที่พอจะกล่าวอ้างได้ จะขาดประชุมสภาจังหวัด ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดก็ไม่สามารถทำอะไรได้ บางครั้งก็ต้องเลิกประชุม เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะตอบปัญหา ไม่อยู่ในที่ประชุม

คำถามข้อที่ 6 ที่ว่า “ผู้ว่าราชการไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ฟังความคิดเห็นที่เสนอแนะขึ้นไป”

ผลของคำตอบต่อประเด็นนี้ ปรากฏว่ามีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัด และข้าราชการ กลุ่มข้าราชการร้อยละ 64 ที่ตอบคำถามนี้ ไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า ส่วน ส.จ. ที่ตอบคำถามนี้ ร้อยละ 60 ตอบว่าเห็นด้วย (กรุณาดูตาราง ข้อที่ 6) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ส.จ. มองว่า ผู้ว่าฯ “ไม่ให้ความร่วมมือ” แต่ข้าราชการมองว่า “ให้ความร่วมมืออย่างดีแล้ว” ประเด็นปัญหานี้ คงเกี่ยวข้องกับเรื่องภาระหน้าที่ ที่ไม่ชัดเจนของสภาจังหวัด ที่ ส.จ. มองบทบาทของตนเองเหมือน ผู้ควบคุมและดูแลการบริหารงานของหัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าฯและ ข้าราชการมองว่า เรื่องใดเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดูแลให้ หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ก็ให้หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบกันไปเอง โดยผู้ว่าฯมีหน้าที่ประสานงาน ให้ ซึ่งการประสานงานจะให้มีอำนาจเหมือนสั่งการมิได้ ฉะนั้นบางครั้งความคิดเห็นของ ส.จ. ที่เสนอแนะขึ้นไป จึงไม่ได้รับการสนองตอบ ทำให้ ส.จ. ไม่พอใจ ตัวอย่างเช่น เรื่องที่ดินของ เขตนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลลุง ซึ่ง ส.จ. ท่านหนึ่งได้สอบถามว่ามีเท่าไร ฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่ดิน ตอบว่ามี 3,000 ไร่ แต่กันไว้ให้ผู้นุชนรุ่นหลัง 700 ไร่ ซึ่ง ส.จ. ได้ซักถามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และได้ซักถามอีกครั้งในปี พ.ศ. 2536 และปี พ.ศ. 2537 (7) เนื่องจากคำตอบแต่ละครั้งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไม่ตรงกัน เพราะเจ้าพนักงานที่ดินมาตอบปีหลังว่ามีเพียง 2,300 ไร่ ทำให้ ส.จ. รุกถามว่า 700 ไร่หายไปไหน ที่ตอบว่ากันไว้ให้ผู้นุชนรุ่นหลังยังเหลืออีกหรือเปล่า ซึ่งพนักงานที่ดินจังหวัดตอบให้ไม่ได้ ส.จ.เลยสันนิษฐานว่าออกให้นายทุนไปแล้ว แสดงให้เห็นว่ามีความไม่ชอบมาพากลในเรื่องนี้ ทางสภาจังหวัดโดยความเห็นชอบของท่านผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาและสอบสวนเรื่องนี้

ประเด็นปัญหาข้อที่ 9 ที่ว่า “ขาดการติดตามผลงานที่สมาชิกสภาจังหวัดได้สอบถามหรือเสนอแนะขึ้นไป” เรื่องนี้จะโทษฝ่ายข้าราชการอย่างเดียวไม่ได้ หาก ส.จ. ติดตามเรื่องจริงๆ ก็ผลักดัน ให้มีคณะกรรมการ ดูแลแก้ไขปัญหาที่เสนอขึ้นมาได้ เช่นกรณีเรื่องที่ดินของนิคมอุตสาหกรรมที่ ตำบลลุง ที่หายไป 700 ไร่ ส.จ.ถามทุกครั้งเมื่อเปิดประชุมสภาจังหวัด ทางจังหวัดก็ต้องเร่ง ดำเนินการหรือกรณีที่เป็นปัญหาเดือดร้อนของชาวบ้านที่เร่งด่วน ส.จ.กำหนดวันเวลาแน่นอนที่จะ แก้ไข ทางฝ่ายข้าราชการก็จะรับปาก แต่ ส.จ. ท่านนั้นต้องมุ่งมั่นจริงๆ ส.จ. หลายท่านใช้เรื่อง วาระด่วน เวลาเปิดประชุมสภาจังหวัด เป็นเทคนิคของการติดตามผลงานหรือแก้ปัญหาความเดือด ร้อนของชาวบ้าน ซึ่งโดยทั่วไปทางฝ่ายข้าราชการ จะยินยอมตาม ส.จ. เนื่องจากเรื่องที่เสนอขึ้น มามีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจน ที่น่าสังเกตคือ ส.จ. ร้อยละ 90 เห็นด้วยว่าปัญหาของสภาจังหวัด ประการหนึ่งคือการขาดติดตามผลงานที่ ส.จ. สอบถามขึ้นไป ซึ่งต่างจากข้าราชการที่เห็นว่าเป็น ปัญหา มีเพียงร้อยละ 44 (กรุณาดูตาราง ข้อที่ 9)

ประเด็นปัญหาที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือมุมมองของข้าราชการและ ส.จ. ที่มองว่า สภาจังหวัดเป็นเพียงองค์กรที่ให้คำปรึกษา ไม่มีอำนาจและศักยภาพที่จะแก้ปัญหา (คำถามข้อที่



10) ปรากฏว่า ส.จ. ส่วนใหญ่ ร้อยละ 58 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนข้าราชการเพียงร้อยละ 8 เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่ร้อยละ 52 ก็เห็นด้วย (กรุณาดูตารางข้อที่ 10) สะท้อนให้เห็นว่า ทั้งข้าราชการและส.จ. ต่างก็ตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่เป็นอยู่ ว่ามีน้อยเกินไป

ยิ่งกว่านั้น เมื่อให้กำนันและข้าราชการวิเคราะห์บทบาทของ ส.จ. ผลการศึกษาพบว่า ทักษะคดีของกำนันและข้าราชการต่อสมาชิกสภาจังหวัดค่อนข้างจะมีทัศนคติในเชิงลบ มองว่าส.จ. แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าอุทิศตัวเพื่อส่วนร่วม (กรุณาดูตารางข้างล่าง)

. ตารางที่ 8.12 แสดงทัศนคติของกำนันและข้าราชการต่อ ส.จ.

คำถาม	ผู้ตอบ	ทัศนคติ				
		เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1. ส.จ.ช่วยแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน และตำบลได้ดี	กำนัน	6(26%)	7(30%)	4(17%)	4(17%)	2(9%)
	ข้าราชการ	6(25%)	11(46%)	3(13%)	4(17%)	-
2. ส.จ.มุ่งประโยชน์ส่วนตัว เช่นการรับเหมากมถนมาก กว่างานของส่วนรวม	กำนัน	10(42%)	7(29%)	3(13%)	1(4%)	3(13%)
	ข้าราชการ	9(36%)	5(20%)	6(24%)	3(12%)	2(8%)
3. ส.จ.มุ่งที่จะหาเสียงกับ ชาวบ้านมากกว่าที่จะคิด แก้ไขปัญหอย่างจริงจัง	กำนัน	9(36%)	6(24%)	6(24%)	2(8%)	2(8%)
	ข้าราชการ	6(24%)	10(40%)	3(12%)	5(20%)	1(4%)
4. ส.จ. ไม่ได้มีบทบาทอะไร ในการพัฒนาจังหวัดเพราะ ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง	กำนัน	6(24%)	5(20%)	4(16%)	8(32%)	2(8%)
	ข้าราชการ	-	9(36%)	3(12%)	9(36%)	4(16%)

จากตารางข้างบนสะท้อนให้เห็นทัศนคติที่ขัดแย้งกันเองของกำนันและข้าราชการที่มีต่อ ส.จ. ต่อความเห็นที่ว่า ส.จ. ช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน/ตำบลได้ดี กำนันร้อยละ 56 เห็นด้วย (ร้อยละ 26 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ 30 เห็นด้วย) และข้าราชการร้อยละ 71 เห็นด้วย

(ร้อยละ 25 เห็นด้วยอย่างยิ่ง และร้อยละ 46 เห็นด้วย) แต่ขณะเดียวกันเมื่อให้แสดงความคิดเห็นว่า “ส.จ. มุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว เช่น การรับเหมาถนนมากกว่างานส่วนรวม” กำนันร้อยละ 71 เห็นด้วยและข้าราชการร้อยละ 56 เห็นด้วย กล่าวคือ กำนันและข้าราชการ ยอมรับบทบาทของ ส.จ. ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านและตำบล แต่เห็นว่างานหลายๆอย่าง ส.จ. ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม จึงไม่แปลกใจเมื่อถามว่า “ส.จ. ไม่ได้มีบทบาทอะไรในการพัฒนาจังหวัด” ทั้งกำนันและข้าราชการไม่เห็นด้วย เพราะกำนันร้อยละ 40 ตอบว่าไม่เห็นด้วยและข้าราชการร้อยละ 52 ตอบว่าไม่เห็นด้วย

จริงๆแล้ว หน้าที่ที่เป็นจริงของ ส.จ.เป็นอย่างไร ? ผู้วิจัยได้แบ่งแยกหน้าที่ออก 5 ประเด็นหลัก ให้กลุ่มตัวอย่างตอบ ผลที่ออกมาน่าสนใจยิ่ง กรุณาดูตารางข้างล่าง

### ตารางที่ 3.13

แสดงทัศนคติของ กำนัน ข้าราชการ และ ส.จ. ตอบบทบาทหน้าที่“ที่เป็นจริง”ของ ส.จ.

หน้าที่เป็นจริง	จำนวนผู้ที่ตอบว่าเห็นด้วย		
	กำนัน	ข้าราชการ	ส.จ.
1.กำหนดนโยบายของจังหวัดให้ผู้นำนับปฏิบัติ	6	4	12
2.ตราข้อบัญญัติจังหวัด	6	12	10
3.อนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	10	15	13 *
4.ควบคุมและดูแลการบริหารงานของข้าราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด	11	10	10 *
5.เป็นเพียงตรายางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด	3	1	3

ตารางข้างบน ผู้ที่ตอบคำถามสามารถตอบได้มากกว่าหนึ่งข้อแต่เน้นที่ว่า หน้าที่ของ ส.จ. ที่เป็นจริง มิใช่ตามกฎหมาย ซึ่งคำตอบที่ได้รับน่าสนใจมาก เพราะข้อที่ผู้นำระดับท้องถิ่นทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยมากที่สุดคือข้อที่ 3 ที่ว่า ส.จ. มีหน้าที่อนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการและส.จ. เห็นด้วยสูงที่สุด (จำนวน 15 และ 13 คนตามลำดับ)

ส่วน ส.จ. มองว่าบทบาทที่เป็นจริงของส.จ.อีก 3 ประการที่เห็นพ้องกันมากคือข้อที่ 1, 2 และ

4 ซึ่งต่างจากข้าราชการ ที่เห็นฟ้องเฉพาะข้อที่ 2 และข้อที่ 4 ส่วนก้านั้นเฉพาะข้อที่ 4 แสดงว่าหน้าที่เป็นจริงของส.จ. ที่ควรกล่าวถึงรองลงมาคือหน้าที่ “ควบคุมและดูแลการบริหารงานของข้าราชการและผู้ว่าฯ” ซึ่งทั้งก้านั้น ข้าราชการ และส.จ. เห็นด้วย ส่วนบทบาทที่พยายามกำหนดนโยบายของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ ข้าราชการส่วนมากไม่เห็นด้วย แต่ ส.จ.ส่วนมากเห็นด้วย สะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้บทบาทที่แตกต่างกัน กล่าวโดยสรุป มีก้านั้น ข้าราชการ และส.จ. เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่า ส.จ.และสภาจังหวัดเป็นเพียงตรายางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อที่ 5 ในตารางข้างบน)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของสภาจังหวัดที่ทั้งข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัดเห็นพ้องกันมากที่สุดคือปัญหาข้อที่ 7 ที่ว่า “ขาดการวางแผนงานทำให้งานล่าช้า เช่นงบประมาณประจำปีที่ไม่เสร็จทันตามกำหนด” ข้าราชการร้อยละ 68 และสมาชิกสภาจังหวัดร้อยละ 75 ที่ตอบว่าเห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่ง (กรุณาดูตารางหน้าที่ 41) ซึ่งปัญหาทางงบประมาณประจำปีที่เสร็จล่าช้า มักจะเกิดขึ้นทุกๆ ปี โดยทั่วไป ภายในเดือนกันยายนของแต่ละปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะแล้วเสร็จ แต่จากการตรวจสอบเอกสารข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของแต่ละปีจะมาเสร็จประมาณเดือนกุมภาพันธ์ คือช้ากว่าที่กำหนดประมาณ 5-6 เดือน เหตุผลที่กล่าวอ้างคือ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับจังหวัด เช่นการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ทำให้ต้องรอนโยบายของผู้ว่าฯคนใหม่ เพราะผู้ว่าฯเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่งอยู่ด้วย

แต่เหตุผลที่น่าสนใจ ซึ่งได้จากการสอบถามข้าราชการที่เกี่ยวข้อง เขามองว่าเป็นเรื่องของ การประนีประนอมผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว เป็นเกมส์ของการจัดสรรผลประโยชน์ กล่าวคือฝ่ายข้าราชการมีความประสงค์ให้โครงการหนึ่งโครงการใด ได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่สมาชิกสภาจังหวัดมีความประสงค์ให้อีกโครงการหนึ่งได้รับการจัดสรร ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดเอง บางครั้งก็ขัดแย้งกัน แม้ว่าตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอ ใช้หลักพื้นที่และประชากร กล่าวคือให้ทุกอำเภอเท่ากันร้อยละ 30 ให้ตามพื้นที่ร้อยละ 30 และให้ตามประชากรร้อยละ 40 และต้องเสนอตามลำดับชั้นตั้งแต่สภาตำบล สู่อำเภอและจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะโจมตีกันว่า “มีการฮั้วกัน” “งบประมาณของโจร” เป็นต้น (8)

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดด้วยกันเอง ที่มีการแบ่งพวก โดยเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งประธานสภาจังหวัดแต่ละปี จะมีการออกเสียงเพื่อเลือกบุคคลที่จะเป็นประธานสภาฯ จะแข่งขันกันอย่างเข้มข้น ชนะกันเพียง 1 หรือ 2 คะแนน เช่นในปี พ.ศ. 2537 ผู้ที่ได้เป็นประธานสภาจังหวัด ชนะเพียงหนึ่งคะแนน แม้ว่าชนะเพียงหนึ่งคะแนนฝ่ายชนะสามารถคุมกรรมการการคลัง และกรรมการสามัญและวิสามัญที่สำคัญไว้ได้ ซึ่งทำให้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการจังหวัด ที่ไม่จำเป็นต้องผ่านตาม

ขั้นตอนจากตำบลสู่อำเภอและจังหวัด กล่าวคือ ส.จ. ที่อยู่ในคณะกรรมการการคลังมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรงบประมาณ (ในคณะกรรมการชุดนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั่งเป็นประธานฯ) ทำให้ ส.จ. ที่ไม่ใช่ฝ่ายเดียวกับประธานสภาจังหวัด หรือที่เรียกว่าไม่ใช่ฝ่าย “รัฐบาล” เสียเปรียบ

อนึ่งจากการสัมภาษณ์ ข้าราชการและ ส.จ. ให้แสดงความคิดเห็นต่อคำถามที่ว่า “มีความขัดแย้งแบ่งพวกระหว่าง ส.จ. ด้วยกันเอง” ข้าราชการที่ถูกสัมภาษณ์เห็นด้วยร้อยละ 64 ส่วน ส.จ. ที่หยอ่ยรับว่าเป็นจริงมีถึงร้อยละ 40

ฉะนั้นประเด็นที่วิเคราะห์ว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นเกมส์แห่งการต่อรองผลประโยชน์ มีเหตุผลที่น่ารับฟัง แต่ในความเป็นจริงค่อนข้างจะละเอียดอ่อน มิใช่เพียงแต่ข้าราชการต่อรองกับสมาชิกสภาจังหวัด เพราะบางครั้ง ส.จ. ที่ต่างกลุ่มกันหรือต่างพื้นที่เลือกตั้ง หรือในพื้นที่เลือกตั้งเดียวกันแต่เป็นคู่แข่งกัน ต่างก็มีความประสงค์ให้โครงการที่ตนเสนอ(ผ่านสภาตำบลหรือเสนอต่อกรรมการการคลัง) ได้รับการจัดสรร จึงพยายามใช้ข้อได้เปรียบของตนเอง เช่น นั่งในคณะกรรมการการคลัง หรือใกล้ชิดกับข้าราชการระดับสูง จะพยายามจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการที่ตนเองเสนอขึ้นไป ฝ่ายที่ไม่ได้ก็จะกล่าวหาโจมตีเมื่อมีการเปิดประชุมสภาจังหวัด หว่านทำไม่ถูกหลักเกณฑ์ที่วางไว้ หว่านเป็น “โจร” ซึ่งเป็นศิลปะของการต่อรองที่น่าสนใจ

นอกจากนั้น บางครั้งตัวแสดง (player) เพื่อการต่อรองผลประโยชน์จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ใช่จำกัดวงอยู่เฉพาะข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัด กล่าวคือ มีการดึงกำนันมาร่วมด้วย เนื่องจาก ส.จ. มักจะกล่าวอ้างว่าตัวเองมาจากการเลือกตั้ง รู้ว่าโครงการอะไรเป็นประโยชน์ที่แท้จริงแก่ชาวบ้าน รู้ดีกว่าข้าราชการ แต่ข้าราชการรู้จุดอ่อนของ ส.จ. ดี ว่าเกรงใจกำนัน ซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดระดับตำบล เป็นฐานเสียงที่สำคัญของ ส.จ. ในการเลือกตั้ง และโดยทั่วไปไปกำนันในฐานะประธานสภาตำบลมีความประสงค์ให้โครงการของตำบลที่ตัวเองดูแลได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นผลงานของตนเองด้วย โดยเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุก 5 ปี แรงกดดันที่จะสร้างสรรค์ผลงาน เพื่อให้ชาวบ้านยอมรับมืออยู่สูง ฉะนั้นเมื่อข้าราชการหรือ ส.จ. ดึงกำนันมาร่วมในการต่อรองงบประมาณ กำนันจึงยินดีและเต็มใจ ผลที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติ ก็ต้องเฉลี่ยกันไป ที่ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ วิธีการเฉลี่ยผลประโยชน์ที่ต่างกัน น่าสนใจมิใช่น้อย เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสองอำเภอ มี ส.จ. ในเขต 11 คน มีกำนันในสองอำเภอนี้ 12 คน เพราะมี 12 ตำบล งบประมาณที่จะจัดสรรให้แต่ละตำบลในอำเภอนี้ จะใช้ 25 เป็นตัวหารจำนวนเงินที่ได้รับ หากมีงบประมาณของอำเภอนี้ 2,500,000 บาท แต่ละคนจะมีสิทธิจัดสรรคนละ 100,000 บาท กล่าวคือ ส.จ.แต่ละคนถือว่ามี 1 เสียง กำนันแต่ละคนมี 1 เสียง ส่วนที่เกี่ยวกับอำเภอหรือทางอำเภอนี้ 2 เสียง ซึ่งตำบลใดต้องการงบประมาณมากกว่าเสียงของตนเองก็ต้องต่อรองกับกำนันท่านอื่น ว่าปีนี้ให้ตำบลนี้ก่อน ปีหน้า

จะยกให้อีกตำบลหนึ่ง หรือขอความสนับสนุนจาก ส.จ. ให้ใช้เสียงของ ส.จ. เห็นชอบในการสนับสนุนโครงการที่กำนันเสนอขึ้นมา เพราะว่าเป็นโครงการที่จำเป็นหรือเร่งด่วนจริงๆ

ด้วยเหตุนี้ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะกระจุกกระจาย หรือที่เรียกว่า เบียดหัวแตก จะทำโครงการเล็กๆ ที่กระจายไปทุกตำบล เพราะต้องการประนีประนอมผลประโยชน์ให้ทุกฝ่ายพอใจและเห็นว่ายุติธรรม โครงการที่เกิดขึ้นจึงมักจะเป็นการซ่อมแซมถนนหนทางเป็นส่วนใหญ่

กล่าวโดยสรุป สภาจังหวัดสงขลาในมุมมองของผู้มีระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ข้าราชการ กำนัน และ ส.จ. ไม่ได้เป็นเพียงตรายางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าอำนาจตามกฎหมายค่อนข้างน้อย มีสถานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาจังหวัดสามารถใช้ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้สมาชิกสภาจังหวัดสามารถควบคุมและดูแลการบริหารงานของข้าราชการ หัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการตั้งกระทู้ถามในวาระด่วน โดยการติดตามเรื่องราวที่ได้สอบถามไปแล้ว โดยการเจรจาต่อรองในคณะกรรมการสามัญ และโดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

---

## เชิงอรรถ

1. Robert Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe : A Preliminary Report," **British Journal of Political Science**, III, Fall, 1973 pp. 257-290.
  2. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือสมาชิกสภาจังหวัด (กรุงเทพฯ : บริษัทปิ่นเกล้า การพิมพ์จำกัด, 2533), หน้า 54.
  3. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1/2531 15 มกราคม 2531
  4. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญประจำปี พ.ศ. 2534 วันที่ 13 สิงหาคม 2534
  5. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญประจำปี พ.ศ. 2535 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2535
  6. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญประจำปี พ.ศ. 2537 วันที่ 14 และ 20 ตุลาคม 2537
  7. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2/2535 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 หน้า 46-47.
  8. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1/2535 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2535
-

## บทที่ 4

# สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

### สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยจะสรุปผลการวิจัย ตามสมมุติฐานที่วางไว้ทั้ง 4 ข้อ สมมุติฐานข้อที่ 1 กล่าวว่า “สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน”

ผู้วิจัยได้แยกทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเกี่ยวกับทัศนคติของ ส.จ. กำนัน และข้าราชการ ต่อผู้บริหารประเทศว่าควรจะเป็นอย่างไร? โดยผู้วิจัยได้สร้างดัชนีวัดระดับความเชื่อมั่นต่อระบบประชาธิปไตย จากคำถาม 4 ข้อ โดยแบ่งแยกคะแนนในแต่ละข้อออก 5 ระดับ หากคะแนนรวมทั้ง 4 ข้อสูง แสดงว่านิยมระบบประชาธิปไตยสูง (ไม่ชอบระบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ) ผลปรากฏว่า ทัศนคติต่อระบบประชาธิปไตยของผู้ในระดับท้องถิ่นทั้งสามกลุ่ม ไม่แตกต่างกันที่มีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มกำนัน ข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัดมีทัศนคติเชื่อมั่นต่อระบบประชาธิปไตย อยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่

ส่วนที่สองเป็นการวัดทัศนคติเกี่ยวกับความอดทนต่อระบบประชาธิปไตย โดยผู้วิจัยได้สร้างดัชนีความอดทนต่อระบบประชาธิปไตย จากคำถาม 4 ข้อ ที่แยกคะแนนออกแต่ละข้อออกเป็น 5 ระดับ ผลการวิจัยพบว่าความอดทนต่อระบบประชาธิปไตย ของกำนัน ส.จ. และข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้นำระดับท้องถิ่น มีอยู่ในระดับเดียวกันคือระดับปานกลาง โดยไม่มีความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

กล่าวโดยสรุป สมมุติฐานข้อที่ 1 ได้รับการปฏิเสธ จึงสรุปได้ว่า “สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน มีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยไม่แตกต่างกัน”

สมมุติฐานข้อที่ 2 กล่าวว่า “สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน ที่มีการศึกษาแตกต่างกัน จะมีทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยแตกต่างกัน” ผลการศึกษาพบว่าทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยส่วนแรก ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่อระบบประชาธิปไตย ได้ถูกปฏิเสธ กล่าวสรุปคือระดับการศึกษาไม่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความอดทนต่อระบบประชาธิปไตย

สมมุติฐานข้อที่ 3 กล่าวว่า “สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการ และกำนัน จะมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจการปกครองแตกต่างกัน”

ผู้วิจัยได้สร้างดัชนีวัดทัศนคติต่อการกระจายอำนาจการปกครอง จากคำถาม 3 ข้อ แต่ละข้อมีระดับคะแนน 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าสมมุติฐานที่วางไว้ได้รับการยืนยัน กล่าวคือ สมาชิกสภาจังหวัด มีทัศนคติต้องการจะกระจายอำนาจการปกครองสูงกว่ากำนัน และ ข้าราชการ ส่วนกำนันมีทัศนคติที่ต้องการจะกระจายอำนาจการปกครองสูงกว่าข้าราชการ แต่ต่ำกว่าสมาชิกสภาจังหวัด

สมมุติฐานข้อที่ 4 กล่าวว่า “สมาชิกสภาจังหวัด และข้าราชการจะมองปัญหาของสภาจังหวัดแตกต่างกัน”

ผลจากการวิเคราะห์ปัญหาของสภาจังหวัด 11 ประการ พบว่ามีปัญหา 5 ประการ ที่มองแตกต่างกัน อันมีนัยสำคัญทางสถิติ ปัญหาที่ว่า คือ

1. เงินประจำตำแหน่งของ ส.จ. น้อยเกินไป
2. หัวหน้าส่วนราชการหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้ความร่วมมือ เช่น ขาดประชุมสภา
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ฟังความคิดเห็นที่เสนอแนะขึ้นไป
4. ขาดการติดตามผลงานที่สมาชิกสภาจังหวัดได้สอบถามหรือเสนอแนะขึ้นไป
5. สภาจังหวัดเป็นเพียงองค์กรที่ให้คำปรึกษา แนะนำและสอบถาม ไม่มีอำนาจและศักยภาพที่จะแก้ปัญหา

## อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยนี้จะช่วยให้เข้าใจสภาจังหวัดได้อย่างไร? ช่วยให้เห็นบทบาทของสภาจังหวัดในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร?

จากการวิจัยในเชิงลึก ซึ่งวิเคราะห์จากแบบสอบถามที่สัมภาษณ์และเอกสารที่บันทึกเป็นรายงานการประชุมที่ย้อนหลังไปประมาณ 10 ปี พบว่าการทำงานของสมาชิกสภาจังหวัดสงขลามีบทบาทอย่างสูงต่อการควบคุมการทำงานของข้าราชการ มิใช่เป็นตรงตามที่นักวิชาการหลายท่านวิจารณ์ นอกจากนี้ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดค่อนข้างจะล้าหน้ากว่า ข้าราชการและกำนัน ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าสภาจังหวัดสงขลามีความพร้อมที่จะถูกยกระดับให้มีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง

แม้ว่าทัศนคติของกำนัน ข้าราชการและสมาชิกสภาจังหวัดต่อระบอบประชาธิปไตยไม่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาในกลุ่มผู้นำระดับท้องถิ่น ที่สังคมไทยกำลังปรับเปลี่ยน (transition) และถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ กล่าวคือคนไทยโดยทั่วไปไม่เชื่อมั่น และไม่ไว้วางใจทั้งผู้นำทางการเมืองและผู้นำในระบบราชการ หากมองอย่างลึกๆ



น่าจะเป็นผลดี เพื่อให้ผู้นำทั้งสองกลุ่มได้ปรับปรุงตัวเอง ตัวอย่างเช่น การสำรวจทัศนคติต่อภาวะทางสังคมในเขตเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2537 โดยสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สุ่มตัวอย่างประชากรในกรุงเทพฯ 2,000 คน และเมืองใหญ่ในแต่ละภาคอีกเมืองละ 1,000 คน พบว่าคนไทยในเขตเมืองไม่ไว้วางใจทั้งนักการเมือง และข้าราชการ (กรุณาดูตาราง ที่ 1, 2 และ 3 ในภาคผนวก 2) ประชาชนในเขตเมืองทั่วประเทศร้อยละ 70-80 เห็นว่านักการเมือง “มุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม”

จากตารางทั้งสามในภาคผนวก 2 ชี้ชัดว่าสังคมไทยเผชิญปัญหาวิกฤตศรัทธาทางการเมือง และการบริหาร จึงไม่แปลกใจที่มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหาร มีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจเรื่องนี้ เช่น เรื่องกระทรวงมหาดไทย เสนอให้แยกเป็น 2 กระทรวง เพื่อให้การบริหารเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น หรือ การเสนอปฏิรูปการเมือง เช่น แนวทางการปฏิรูป ของ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้เสนอแนวทาง คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) เป็นทางออกของประเทศไทย (1)

ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย สำหรับคนที่ศึกษการเมืองเปรียบเทียบ และเข้าใจการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา คงไม่แปลกใจ ว่าทำไม แต่มิได้หมายความว่าทำไมไม่ได้ คณะทำงานของธนาคารโลก (World Bank) เคยศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศกำลังพัฒนาในประเทศต่างๆ คณะผู้ศึกษาพบว่าเงื่อนไขและปัจจัยที่จะทำการปฏิบัติการกระจายอำนาจการปกครองให้ได้รับผลสำเร็จ ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการคือ (2)

1. เจตนาธรรมทางการเมือง (Political Commitment) ของผู้นำระดับชาติ
2. ทัศนคติพฤติกรรมและวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจการปกครอง
3. การออกแบบองค์การการกระจายอำนาจ
4. การสนับสนุนทางการคลัง การบริหารงานบุคคล และวัสดุครุภัณฑ์

เงื่อนไขใน 4 ประการ สำหรับประเทศไทยเริ่มมีนิมิตหมายที่ดี เพราะผู้นำระดับชาติเริ่มตระหนักเรื่องนี้มากขึ้น ไม่ว่าจะการยกสภาตำบลเป็นนิติบุคคลหรือการเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ขาดคือ ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 ซึ่ง 2 ข้อนี้ต้องไปด้วยกัน องค์การที่ออกแบบต้องคำนึงถึงการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารวัสดุครุภัณฑ์ ที่เป็นหัวใจของการบริหาร คือหลัก 3 M (money, man and material) หากรวมการจัดการ (management) ไปด้วยจะเป็น 4 M

มีปัจจัยหนึ่งที่คณะทำงานของธนาคารโลกถือว่าสำคัญที่สุดคือ “ความเต็มใจของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจ” (3) ซึ่งเรื่องนี้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า ผู้นำระดับท้องถิ่นของจังหวัดสงขลา ค่อนข้างเต็มใจสูง โดยเฉพาะ ส.จ. เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจ

ในเรื่องของสภาจังหวัด ผู้วิจัยมีความเห็นว่าต้องพัฒนาองค์การ ที่ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย อย่าทำให้อำนาจหน้าที่ยุ่งยากเช่นปัจจุบัน การวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า ทั้งกำนัน ข้าราชการ และสมาชิกสภาจังหวัด ได้ยอมรับบทบาทของ ส.จ. ที่ควบคุม และกำหนดนโยบาย ให้แก่ข้าราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ แม้ว่าตามกฎหมายจะเน้นว่าเป็นสภาที่ปรึกษา กล่าวคือ ควรจำลองรูปแบบการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะจังหวัดที่ประชาชนมีความพร้อม ความพร้อมนี้อาจจะชี้วัดจากการลงคะแนนเสียง ว่าเห็นด้วยกับรูปแบบใหม่หรือไม่ ? โดยอาจจะเสนอแนะเป็น 2 รูปแบบคือ

### 1. เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แล้วให้สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัด

รูปแบบนี้อาจจะเลียนแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด โดยให้มีการสมัครเป็นทีม โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายบริหาร ฝ่ายโยธาธิการ และฝ่ายการศึกษา เป็นต้น ส่วนสมาชิกสภาจังหวัด ให้เลือกแบบแบ่งเขต เขตละ 1 คน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน มิใช่บางเขตมี 5 คน บางเขต 10 คน หรือบางเขตเพียงคนเดียวอย่างในปัจจุบัน สภาจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร ออกกฎหมายที่สำคัญในระดับจังหวัด และผ่านงบประมาณประจำปี ที่หน่วยงานต่างๆ เสนอมา ซึ่งต้องดูแลเงินงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงานประมาณจัดให้แต่ละหน่วยงานในระดับจังหวัด ในจังหวัดสงขลาปีละประมาณ 5,000 ล้านบาท เงินส่วนนี้รัฐบาลกลางน่าจะตัดยอดให้แต่ละปี วิธีการที่กล่าวมาเข้าใจไม่ยาก แต่อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการประจำคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นผู้มีอำนาจอยู่ในปัจจุบัน หากรัฐบาลจะใช้วิธีนี้ จะต้องจัดการบริหารงานระดับจังหวัดรูปแบบใหม่ โดยแยกภาระหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ชัดเจนว่างานใดเป็นหน้าที่ของจังหวัด งานใดเป็นหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมจากส่วนกลาง และต้องปรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้อยู่ในระดับตำแหน่งปลัดจังหวัดคือเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำระดับจังหวัด ลักษณะคล้ายๆ ปลัดกระทรวง ที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของข้าราชการประจำระดับกระทรวง หรือปลัดเทศบาล เป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำระดับเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงอย่างนี้ ผู้นำระดับท้องถิ่นของจังหวัดสงขลาค่อนข้างจะมีความพร้อมสูง งานวิจัยชิ้นนี้ก็ยืนยันในความพร้อมที่ว่า แต่การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาจะทำให้สำเร็จได้ต้องผลักดันอย่างจริงจังจากนักการเมืองระดับชาติ หากทำได้ถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารอย่างแท้จริง ที่พยายามกระจายอำนาจให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

### 2. เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วให้สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

วิธีการนี้พยายามแยกอำนาจที่มี 2 ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือผู้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการบริหารงานต่างๆ ของจังหวัด และอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตำแหน่ง ซึ่งต้องดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีฐานะเป็น

หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดสงขลาประมาณร้อยละ 20 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีละประมาณ 200 ล้านบาท (4) หากจะแยกอำนาจออกมา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมาจากการเลือกตั้ง โดยสมัครเป็นทีม อาจจะมีรองนายกองค์การฯ อีก 2-3 คน ภาระหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือดูแลงานการพัฒนาชนบท ส่วนในเขตเมืองเป็นหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาล โดยประสานงานกับอำเภอและตำบล ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดเลือกมาเขตละคน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบนี้ เพียงแต่ปรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการบริหารงานของท้องถิ่นจริงๆ ส่วนอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการในจังหวัดเหมือนเดิม

ทั้งสองวิธีที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นด้วยกับวิธีแรก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ต้องแบ่งอำนาจส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน ว่าอะไรท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ หากทำได้เช่นนี้ได้ การพัฒนาประชาธิปไตยระดับพื้นฐานของไทย จะไปได้ดี ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติไปด้วย กล่าวคือ จะมีการเตรียมนักรบเมืองดีๆ และเด่นๆ จากท้องถิ่น ที่มีความสามารถและมีศักยภาพ เข้าไปทำงานระดับชาติ ไม่ใช่เช่นปัจจุบัน เริ่มเล่นการเมืองระดับชาติ โดยไม่มีประสบการณ์บริหารเลย แล้วมาเป็นรัฐมนตรีโดยที่สังคมไม่ยอมรับ ทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมในการปกครอง (legitimacy) อย่างที่เป็นอยู่

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้แก่ผู้ที่สนใจให้ศึกษาขยายผลเรื่องสภาจังหวัดออกเป็น 3 ประเด็นคือ

1. ควรศึกษาบทบาทของสภาจังหวัด ในจังหวัดอื่นๆ ด้วย อาจจะใช้การศึกษาผู้นำอย่างการศึกษานี้ก็ได้ แต่ควรเน้นเปรียบเทียบอย่างน้อย 2 จังหวัด จังหวัดหนึ่งเป็นจังหวัดที่สังคมยังเป็นเกษตรกรรมสูง อีกจังหวัดเป็นจังหวัดที่สังคมได้พัฒนาเป็นสังคมอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง เนื่องจากโครงสร้างการผลิตในสองจังหวัดแตกต่างกัน อาจจะมีผลให้ทัศนคติของผู้นำในระดับจังหวัดแตกต่างกัน (5)
2. ควรศึกษาหารูปแบบจำลองการปกครองท้องถิ่นที่น่าจะเป็นไปได้ เช่นรูปแบบความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หากเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง หรือรูปแบบของสภาจังหวัดหากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
3. ควรศึกษาผู้นำกลุ่มอื่นๆ ที่เป็นพลังสำคัญในจังหวัด ในการกำหนดนโยบายของจังหวัด เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มนักวิชาการ ฯลฯ ว่ามีความคิดเห็นต่อสภาจังหวัดอย่างไร?
4. ผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะผู้นำพรรคการเมืองควรจะปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นควบคู่ไปกับ

การปฏิรูปทางการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนได้มั่นใจมีศรัทธาในระบบประชาธิปไตย ในเรื่องของการจัดการบริหารส่วนจังหวัด ควรจะแก้ไขกฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แทนที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั่งควบสองตำแหน่ง อย่างปัจจุบัน

-----

## เชิงอรรถ

1. อมร จันทรสุมบุรณ์, **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537)
  2. Donnis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, **Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience** (Washington, D.C. : The World Bank, 1983), pp. 46-68.
  3. อ้างแล้ว, หน้า 52.
  4. สำนักงานจังหวัดสงขลา, **มาเข้าใจจังหวัดสงขลา** (สงขลา : สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2538) หน้า 20.
  5. สุกัญญา ตีระวนิช และคณะ (ผู้แปล), **คลื่นลูกที่สาม** (แปลจาก *The Third Wave* By Alvin Toffler) (กรุงเทพฯ ฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2536)
-

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2533. คู่มือสมาชิกสภาจังหวัด กรุงเทพฯ : บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์จำกัด
2. กระมล ทองธรรมชาติ, ฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดในกระบวนการปกครองของไทย กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาสภาจังหวัด ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 30 พฤศจิกายน 2534
3. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533. การศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทยและแนวทางแก้ไข กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะฉบับที่ 114, สมาคมสังคมศาสตร์
4. ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2535. แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เชียงใหม่ : โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
5. นิภา ไชยเสวต, 2537. การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย ปิดดาบี่: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
6. ปธาน สุวรรณมงคล, 2532. การปรับปรุงการบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
7. ประกายธรรม, 2538. วาทีปรัชญาเมธี ดร. ปรีดี พนมยงค์ กรุงเทพฯ : ธรรมสภา
8. ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2524. การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
9. ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ ฯ : นำอักษรการพิมพ์
10. ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2536. องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทที่ควรจะเป็น สงขลา : เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด : โอกาสและความเป็นไปได้” คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 24 มกราคม 2536
11. พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี, 2534. ทศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์บัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12. พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523
13. มนูญ รูปขจร, 2526. ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
14. ลีจิต ธีรเวคิน, 2536. การเมืองการปกครองของไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. วิทยา ภาศิริกุลกิจ, 2523. การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
16. สมบัติ จันทร์วงศ์, 2536. เลือกตั้งวิกฤต : ปัญหาและทางออก กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
17. สนิท จรอนันต์, 2533. การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น : ความเห็นของตัวแทนประชาชน กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 112 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
18. สุกัญญา ธีระวนิช และคณะ (ผู้แปล), 2536. คลื่นลูกที่สาม แปลจาก The Third Wave By Alvin Toffler กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์
19. สุรพาส ทัพภมาน, 2519. ทศนคติทางการเมืองของนายทหารชั้นนายพันของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาสถาปัตยกรรม บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
20. เสน่ห์ จามริก, “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม,” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 พฤษภาคม 2517
21. สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2534. บรรยายสรุปจังหวัดสงขลา สงขลา : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์
22. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2536. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ประจำปี 2536 สงขลา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
23. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2536. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ระยะ 5 ปี (2535-2539) สงขลา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
24. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2537. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ประจำปี 2537 (เพิ่มเติมฉบับที่ 2) สงขลา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
25. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2528. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยแรก 10 กันยายน 2528

26. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2533. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยแรก 12 พฤศจิกายน 2533
27. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2526. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลาสมัยวิสามัญ สมัยที่ 8 ประจำปี 2526 วันที่ 16 มิถุนายน 2526
28. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2528. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลาสมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1/2528 1 มีนาคม 2528
29. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2529. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 1, 2, 3. 23-28 มกราคม 2529
30. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2529. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1,2 ประจำปี 2529 วันที่ 20, 24 พ.ย. 2529
31. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2531. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1/2531 15 มกราคม 2531
32. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2533. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1, 2 ประจำปี 2533 21 มีนาคม 2533
33. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2535. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1/2535 19 กุมภาพันธ์ 2535
34. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2526. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญ ประจำปี 2526 3 สิงหาคม 2526
35. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2529. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญ ประจำปี 2529 20 สิงหาคม 2529
36. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2530. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญ ประจำปี 2530 19 สิงหาคม 2530
37. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2534. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญ ประจำปี 2534 13 สิงหาคม 2534
38. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2537. รายงานการประชุมสภาจังหวัดสงขลา สมัยสามัญ ประจำปี 2537 14, 20 และ 27 ตุลาคม 2537
39. อมร รักษาสัตย์, 2533. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพฯ : เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 112 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย



40. อมร รักชาติยศ, 2532. ประชาธิปไตยหลายรส กรุงเทพฯ : โครงการสนับสนุนของ Konrad Adenauer Foundation .

### ภาษาอังกฤษ

1. Baradat, Leon P. 1979. **Political Ideologies : Their Origins and Impact.** New Jersey : Prentice-Hall.
2. Bill, James A. and R.L . Hardgrave, Jr., 1973. **Comparative Politics : The Quest for Theory.** Washington, D.C. : University Press of America.
3. Burusphat, Surapong. 1986. **The National Defense College of Thailand and Its Alumni in the Context of Thai Politics.** Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, North Texas State University.
4. Dhiravegin, Likhit. 1973. **Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand.** Bangkok : Thai Watana Panich.
5. Dhiravegin, Likhit. 1978. **The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern.** Bangkok : Thammasat University.
6. Dye, Thomas R. 1976. **Who's Running America ? : Institutional Leadership in the United State.** New Jersey, Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
7. Haas, David F. 1977. **Interaction in the Thai Bureaucracy : Structure, Culture, and Social Exchange.** Colorado: Westview Press.
6. Kaluger, George and Meriem Fair Kaluger. 1979. **Human Development : The Span of Life.** St.Louis, Missouri : The C.V. Mosby Company.
7. Kanchanasuwon, Wichai. 1982. **An Analysis of Selected Models of Local Administration in Thailand.** M.P.A. thesis, Texas Southern University.
8. Krannich, Ronald L. 1979. **The Politics of Intergovernmental Relations in Thailand.** *Asian Survey.* May, 1979.
9. Laothamatas, Anek. 1992. **Business Associations and the New Political Economy of Thailand : From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism.** Boulder : Westview Press.
10. Macridis, Roy C. 1983. **Comtemporary Political Ideologies : Movements and Regimes**

- Boston : Little, Brown and Company.
11. Morgan, Thomas E. 1979. **Regional Agencies in the Thai Administrative System.**  
Ph.D. dissertation, Claremont Graduate School.
  12. Mosca, Gaetano. Edited and Translated by Hannah D. Kahn 1939. **The Ruling Class.**  
New York : McGraw-Hill.
  13. Neher, Clark D. 1976. **Modern Thai Politics : From Village to Nation.** Massachusetts :  
Schenkman Publishing Company.
  14. Neher, Clark D. 1972. The Politics of Change in Rural Thailand. **Comparative Politics**  
January, 1972.
  15. Prasertsri, Rangson. 1983. **Political Elites in Thailand : A Comparative Study of**  
**Male and Female Parliamentarians.** Songkhla : Prince of Songkla University.
  16. Putnam, Robert D. 1973. The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western  
Europe : A Preliminary Report. **British Journal of Political Science** V.3, Fall 1973.
  17. Rondinelli, Donnis A., John R. Nellis and G. Shabbir Cheema. 1983. **Decentralization**  
**in Developing Countries : A Review of Recent Experience.** Washington, D. C. :  
The World Bank.
  18. Wichaidit, Tawat. 1973. **Provincial Administration in Thailand : Its Development**  
**and Present Problems.** Ph.D. dissertation, The University of Wisconsin.
  19. Wilson, David and Fred R. Von Der Mehden, 1970. **Local Authority and Administra-**  
**tion in Thailand.** Los Angeles : The University of California.
-

## ภาคผนวก

### ภาคผนวกที่ 1 แสดงแบบสอบถามเพื่อใช้ในการวิจัย

คำชี้แจง ผู้วิจัยศึกษาเรื่องบทบาทของสภาจังหวัดในการพัฒนาประชาธิปไตย: กรณีศึกษาสภาจังหวัดสงขลา ข้อคิดเห็นของท่าน มีประโยชน์อย่างมากในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการทำงานของสภาจังหวัด

1. อายุของท่าน .....ปี เกิดปี พ.ศ. ....
2. การศึกษาของท่าน
  - .....1. ประถมศึกษา หรือต่ำกว่า
  - .....2. มัธยมศึกษา หรือ ปวช.
  - .....3. อนุปริญญาหรือเทียบเท่า หรือ ปวส.
  - .....4. ปริญญาตรี
  - ..... 5. ปริญญาโท หรือ สูงกว่าปริญญาตรี
  - ..... 6. อื่นๆ
3. ตำแหน่งปัจจุบันของท่าน
  - ..... 1. กำนันตำบล.....อำเภอ
  - .....2. ข้าราชการ ตำแหน่ง.....สังกัด.....
  - .....3. สมาชิกสภาจังหวัด
4. อาชีพของท่านในปัจจุบัน (สำหรับ ส.จ. และกำนัน)
  - .....1. ทนายความ
  - .....2. เกษตรกร (ทำนา ทำสวน หรือ เลี้ยงสัตว์)
  - .....3. ค้าขาย หรือทำธุรกิจส่วนตัว
  - .....4. อื่น ๆ
5. การเป็นสมาชิกสภาจังหวัดของท่าน
  - .....1. ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งแรก ในสมัยนี้ (2533-2538)
  - .....2. เคยดำรงตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. ....

## 6. ตำแหน่งขณะที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด

.....1. ประธานสภาจังหวัด ปี พ.ศ. ....

.....2. รองประธานสภาจังหวัด ปี พ.ศ. ....

.....3. คณะกรรมการ .....สามัญประจำสภา .....การคลัง  
 .....ส่งเสริมการท่องเที่ยว .....ประชาสัมพันธ์  
 .....สาธารณสุข .....ป้องกันและรักษาความสงบ

.....4. อื่นๆ

## 7. ประสบการณ์ทางการเมืองของท่าน (สำหรับ ส.จ.)

.....1. เคยสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

.....2. เคยสมัครสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.)

.....3. เคยเป็นกำนัน หรือ ผู้ใหญ่บ้าน หรือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

.....4. เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

.....5. เคยช่วยหาเสียงให้ ส.ส. หรือ พรรคการเมือง

.....6. ไม่เคยมีประสบการณ์ที่กล่าวมาทั้งหมด

## 8. ทักษะคติของท่าน กรุณาขีด / หน้าข้อที่ท่านเห็นด้วยที่สุด

เห็นด้วย เห็น ไม่ ไม่เห็น ไม่เห็น  
 อย่างยิ่ง ด้วย แน่ใจ ด้วย ด้วยอย่างยิ่ง

## 8.1 บุคคลบางคนเหมาะที่จะเป็นผู้นำทางการ

เมืองเพราะพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม  
ที่ดี

1 2 3 4 5

## 8.2 เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับสังคมไทยที่ต้องมี

ผู้นำที่เข้มแข็ง เพื่อนำพาประเทศชาติ

1 2 3 4 5

## 8.3 ปัญหาของประเทศมันซับซ้อน ยากที่จะทำ

ให้ชาวบ้านเข้าใจ

1 2 3 4 5

## 8.4 ประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่รู้ผล-

ประโยชน์ของประเทศชาติที่แท้จริง

1 2 3 4 5

## 8.5 บุคคลที่เข้าไปเล่นการเมือง โดยทั่วไปจะ

คิดถึงประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าผล

1 2 3 4 5

ประโยชน์ส่วนรวม

## 8.6 พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องมี เพราะก่อ

ให้เกิดความขัดแย้งในสังคม

1 2 3 4 5

8.7 การแทรกแซงของนักการเมืองต่อข้าราชการ ประจำเป็นอันตรายเป็นผลประโยชน์ของ ประเทศ	1	2	3	4	5
8.8 คนเราทุกคนเกิดมามีสิทธิเสรีภาพไม่เท่า เทียมกัน	1	2	3	4	5
8.9 ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาควรมาจากการ เลือกตั้ง	1	2	3	4	5
8.10 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรเลือกตั้ง อยู่ในวาระ ประมาณ 4 หรือ 5 ปี	1	2	3	4	5
8.11 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมาจาก การเลือกตั้ง มิใช่ให้ผู้ว่าฯเป็นโดยตำแหน่ง	1	2	3	4	5
9.ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสภาจังหวัด ตามทัศนะของท่าน กรุณา / หน้าที่ที่ท่านเห็นด้วยที่สุด					
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
9.1 ขาดเจ้าหน้าที่ช่วยงาน ส.จ.	1	2	3	4	5
9.2 ส.จ. ไม่ทำงานอย่างจริงจัง ไม่อุทิศตน	1	2	3	4	5
9.3 เงินประจำตำแหน่งของ ส.จ. น้อยเกินไป	1	2	3	4	5
9.4 มีความขัดแย้งแบ่งพวกระหว่าง ส.จ.ด้วยกันเอง	1	2	3	4	5
9.5 หัวหน้าส่วนราชการหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้ความร่วมมือ เช่น ขาดประชุมสภาฯ	1	2	3	4	5
9.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ฟัง ความคิดเห็นที่เสนอแนะขึ้นไป	1	2	3	4	5
9.7 ขาดการวางแผนงาน ทำให้งานล่าช้า เช่น งบประมาณประจำปีที่ไม่เสร็จทันตามกำหนด	1	2	3	4	5
9.8 คณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภามีมาก เกินไปและไม่ได้ทำงานอย่างจริงจัง	1	2	3	4	5
9.9 ขาดการติดตามผลงานที่สมาชิกสภาจังหวัด ได้สอบถามหรือเสนอแนะขึ้นไป	1	2	3	4	5
9.10 สภาจังหวัดเป็นเพียงองค์กรที่ให้คำปรึกษา แนะนำและสอบถาม ไม่มีอำนาจและ	1	2	3	4	5

ศักยภาพที่จะแก้ปัญหา

9.11 ประชาชนโดยทั่วไป ไม่เห็นความสำคัญ

งานของสภาจังหวัด

1                      2                      3                      4                      5

10. ตามทัศนะของท่าน หน้าที่ของ ส.จ. ที่เป็นจริง กรุณา / หน้าที่ที่ท่านเห็นด้วยที่สุด

.....1. กำหนดนโยบายของจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ

.....2. ตราข้อบัญญัติจังหวัด

.....3. อนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....4. ควบคุมและดูแลการบริหารงานของข้าราชการและผู้ว่าฯ

.....5. เป็นเพียงตรายางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

.....6. ....

11. ทัศนะของท่านต่อสมาชิกสภาจังหวัด (สำหรับ ท่านัน และ ข้าราชการ)

กรุณา / หน้าที่ที่ท่านเห็นด้วยที่สุด

เห็นด้วย    เห็น    ไม่    ไม่เห็น    ไม่เห็น  
อย่างยิ่ง    ด้วย    แน่ใจ    ด้วย    ด้วยอย่างยิ่ง

11.1 ส.จ. ช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน  
ตำบลได้ดี                      1                      2                      3                      4                      5

11.2 ส.จ. มุ่งประโยชน์ส่วนตัว เช่นการรับเหมา  
ถมถนนมากกว่างานของส่วนร่วม                      1                      2                      3                      4                      5

11.3 ส.จ. มุ่งที่จะหาเสียงกับชาวบ้านมากกว่า  
ที่คิดแก้ไขอย่างจริงจัง                      1                      2                      3                      4                      5

11.4 ส.จ. ไม่ได้มีบทบาทอะไรในการพัฒนา  
จังหวัดเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง                      1                      2                      3                      4                      5

12. ข้อสังเกตอื่นๆ หรือ ปัญหาสำคัญของสภาจังหวัด

.....

.....

.....

.....

## ภาคผนวกที่ 2

## แสดงตารางที่ 1-3 เรื่องความคิดเห็นของประชาชน

\*การสำรวจทัศนคติต่อภาวะทางสังคมในเขตเมือง ปี พ.ศ. 2537 โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สุ่มตัวอย่างประชากรในกรุงเทพฯ 2,000 คน และเมืองใหญ่ในแต่ละภาคอีกเมืองละ 1,000 คน\*

ตารางที่ 1 แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อคำถามที่ว่า  
“นักการเมืองมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม”

เมือง	เห็นด้วย	เฉยๆ	ไม่เห็นด้วย	(หน่วยร้อยละ)
กรุงเทพฯ	78.5	13.9	7.6	
เชียงใหม่	83.9	9.1	7.1	
หาดใหญ่	78.8	14.4	6.8	
นครราชสีมา	80.5	9.6	9.9	
ชลบุรี	70.3	22.7	7.0	

ตารางที่ 2 แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อคำถามที่ว่า  
“ข้าราชการส่วนใหญ่ปฏิบัติตนเป็นผู้ให้บริการประชาชนมากกว่าทำตัวเป็นเจ้านาย”

เมือง	เห็นด้วย	เฉยๆ	ไม่เห็นด้วย	(หน่วยร้อยละ)
กรุงเทพฯ	23.8	24.4	51.8	
เชียงใหม่	27.9	20.0	52.1	
หาดใหญ่	21.4	22.0	56.6	
นครราชสีมา	30.0	16.6	53.4	
ชลบุรี	27.4	33.1	39.5	

ตารางที่ 3 แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อคำถามที่ว่า  
 “การคอร์รัปชันในวงราชการ ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองมีแต่จะลดน้อยลง”

เมือง	เห็นด้วย	เฉยๆ	ไม่เห็นด้วย (หน่วยร้อยละ)
กรุงเทพฯ	15.4	19.9	64.7
เชียงใหม่	14.6	16.5	68.9
หาดใหญ่	15.1	18.9	66.0
นครราชสีมา	17.2	14.0	68.8
ชลบุรี	17.6	30.5	51.9

ที่มา : Weekend ปีที่ 3 ฉบับที่ 1551/159 วันที่ 28 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2538 หน้า 32-33.