

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดการกระจายอำนาจปกครอง¹

1. ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

2. หลักและลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญดังนี้

2.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีเจ้าหน้าที่ ขอบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง ต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2523), น.129-135.

2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือ บางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น องค์การส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น

3. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองย่อมมีจุดแข็ง หรือข้อดีมีประโยชน์อยู่ 3 ประการ คือ

3.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดี บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

3.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้าง
ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำ
กิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการ
เฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดี
สมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3.3 ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครอง
ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจ
ให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง
และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จัก
รับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่
ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมือง
ในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

4. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการ คือ

4.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองการปกครองและความมั่นคงของ
ประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลาย
เอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิด
การแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่
คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

4.2 ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่า
ส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์
แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

4.3 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่
เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม
หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อม
จะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดย
เจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4.4 ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแย่งบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือ-เครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่ดีพอ

ความหมายของความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง (Conflict) ตามความหมายรากศัพท์ภาษาละติน แปลว่า "การต่อสู้" ดังนั้น ความหมายที่แท้จริงของความขัดแย้ง จึงควรจะหมายถึง "การต่อสู้ระหว่างสองฝ่าย เพื่อตัดสินใจว่าจะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเลือกหลายอย่าง"²

ส่วนนักวิชาการได้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้หลากหลาย ดังนี้
เสาวคนธ์ สุดสวัสดิ์ กล่าวว่า ความขัดแย้งหมายถึง "การแข่งขันในเรื่องค่านิยม (Values) เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยมีมุ่งหมายเอาชนะคู่กรณี"³

ริชาร์ด เอส ราชาลัส (Richard S.Lazarus) กล่าวว่า "ความขัดแย้ง" หมายถึง "ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ สามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของมนุษย์"⁴ ทั้งนี้ โดยมีรากฐานเริ่มต้นมาจากจิตใจของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกัน ด้วยมีความต้องการ (Need) ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์กันของมนุษย์จึงอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้

² กิติมา ปรีดีติลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพมหานคร : ชนะการพิมพ์, 2529), น.294-295.

³ เสาวคนธ์ สุดสวัสดิ์, การพัฒนาและความขัดแย้ง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น. 42.

⁴ Richard S.Lazarus, Personality and Adjustment (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall , 1963), pp.37-40.

อุทัย นีรัญโต กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การปะทะสังสรรค์แบบหนึ่งที่เป็นการทำงานบุคคลหรือกลุ่มฝ่ายตรงข้าม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะความไม่ลงรอยกัน ซึ่งอาจเป็นความคิดเห็น ผลประโยชน์หรือวิถีชีวิต"⁵

ฮาร์โลว์ เอฟ กอร์ทเนอร์ (Harold F. Gortner) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (Resources) หรือให้เป็นไปตามแนวคิดของตน"⁶

แอนดรู เจ ดุบริน (Andrew J. Dubrin) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การขัดขวางของบุคคลอื่น หรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดขึ้นมา ซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มคน 2 กลุ่มหรือมากกว่า (อาจเป็นบุคคล, กลุ่มบุคคล, องค์กร, ประเทศ) ต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมายคุณค่าหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถร่วมกันได้"⁷

ดี อี บีค (D.E. Beck) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การตกลงกันไม่ได้ (Disagreement) เป็นการโต้เถียง (Debates) และเป็นการเล่นเกมที่ต่าง ๆ หรือเป็นรูปแบบของการแข่งขัน (Competition) ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแสวงหาการทำงานฝ่ายล้างกัน หรือการกำจัดซึ่งกันและกัน"⁸

⁵ อุทัย นีรัญโต, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์-ไอเดียนส์โตร์, 2522), น. 63.

⁶ Harold F. Gortner, Administration in the Public Sector (New York : Wiley, 1977), p.195.

⁷ Andrew J. Dubrin, Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective (New Jersey : Prentice-Hall, 1984), p.346.

⁸ อรุณ รักธรรม, "ความขัดแย้งในระบบราชการ" (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 39 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต-พัฒนบริหารศาสตร์, 2526), น.7.

แอล เอ คอสเซอร์ (L.A. Coser) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การต่อสู้กันในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า (Values) และการอ้างเป็นเจ้าของในสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่หายาก ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามที่จะลบล้าง ทำให้เกิดความเสียหาย หรือกำจัดไม่ให้คู่แข่งชั้นได้รับสิ่งเหล่านี้"⁹

เดวิด ดับบลิว จอห์นสัน และ แฟรงค์ พี จอห์นสัน (David W. Johnson & Frank P. Johnson) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง ขัดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหายและดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง"¹⁰

อัลเบิร์ต เอฟ เอลดริจ (Albert F. Eldridge) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง "สภาวะการที่ผู้กระทำคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือประเทศก็ได้) มีความเกี่ยวพันในการขัดขวางผู้กระทำคนอื่น ๆ ที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตน (ด้วยความรุนแรง หรือไม่รุนแรง)"¹¹

จากแนวความคิดของนักวิชาการที่กล่าวไว้ในข้างต้น สรุปได้ว่า ความขัดแย้ง หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือประเทศ ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ในการต่อสู้กันเพื่อป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายที่ตรงข้ามกับตนบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้นั้นเอง

⁹ L.A. Coser, The Functions of Social Conflict (Glencoe, Ill : The Free Press, 1958), p.8.

¹⁰ David W. Johnson and Frank P. Johnson, Joining Together : Group Theory and Group Skills (New Jersey : Prentice-Hall, 1975), pp.136-137.

¹¹ Albert F. Eldridge, Images of Conflict (New York : St.Martin's Press, 1979), p.3.

ลักษณะของความขัดแย้ง

ลักษณะของความขัดแย้งโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ¹²

1. ความขัดแย้งของบุคคล (Individual Conflict)
2. ความขัดแย้งขององค์การ (Organization Conflict)

เจมส์ ซี มาร์ช และ เฮร์เบิร์ต เอ ไชมอน (James C. March & Herbert A. Simon) ได้แบ่งลักษณะของความขัดแย้งไว้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ¹³

1. ความขัดแย้งของบุคคล (Individual Conflict) เป็นความขัดแย้งที่แต่ละบุคคลจะต้องประสบอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่ออยู่ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้เลือก หรือผู้ออกเสียงตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่บุคคลจะต้องเผชิญกับภาวะแห่งการตัดสินใจที่จะต้องเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตนเองพึงปรารถนามากที่สุด

2. ความขัดแย้งขององค์การ (Organization Conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลภายในองค์การเดียวกัน

3. ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (Interorganization Conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายในองค์การหนึ่งกับกลุ่มภายในอีกองค์การหนึ่ง

¹² Henry C. Metcalf and L. Unwick, eds., Dynamic Administration : The Collected Papers of Mary Parker Follett (New York : Harper and Row Publishers, 1940), p.40.

¹³ Jame G. March and Herbert A. Simon, Organization (New York : John Wiley and Son Inc., 1958), pp.112-113.

ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ นั้น แท้ที่จริงแล้วยังคงมีอีกหลายรูปแบบ หลายประเภทด้วยกัน กล่าวคือ อาจเป็นความขัดแย้งที่มีความเข้าใจแตกต่างกัน เป็นต้น¹⁴ สำหรับ อร่ามศรี ศิริพันธ์ ได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภทด้วยกันคือ¹⁵

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเอง ซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์ มีความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนมีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน อาจเกิดขึ้นจากการมีความเห็นในจุดเริ่มของงาน รายละเอียดในขั้นตอนปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป

3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่มีคนต้องการจำนวนมาก คล้ายกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหายากและมีอยู่อย่างจำกัด

¹⁴ R. Walton, Interpersonal Peacemaking Readings (Mass : Addison Wesley, 1969)., Don Hellriegel and John W. Slocum Jr., Organization Behavior, p.503. and Paul G. Swingle, The Management of Power (New York : Wiley, 1976), p.61.

¹⁵ อร่ามศรี ศิริพันธ์, "ความขัดแย้งในองค์การ : เครื่องมือของนักบริหาร," วารสารสังคมศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2525), น.54.

สาเหตุของความขัดแย้ง

เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งนั้น มีนักวิชาการที่ให้คำอธิบายต่างกัน ออกไปตามทัศนะของแต่ละคน

เมธา สุตบรรทัด ศึกษาจากงานของ เรวิน คอสเซอร์ , เคิร์ต เรวิน และ อีโรส เบาว์ดิง (Lewin Coser, Kurt Lewin & Elies Boulding) แล้วสรุปถึงสาเหตุของความขัดแย้งว่ามักเกิดขึ้นจาก¹⁶

1. ความเห็นไม่ตรงกัน (Personality Clash) เกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัว หรือความยึดมั่นในหลักวิชา ความขัดแย้งจะเป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรง และต้องการการตัดสินใจที่เด็ดขาด
2. ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน (Misunderstanding) เกิดจากการเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายหนึ่งผิดไป ทั้งที่บางทีทั้งสองฝ่ายอาจมีวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือคล้ายกัน
3. ความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว (Cognitive and Personalized) ความขัดแย้งประเภทนี้ไม่มีเหตุผล เป็นเพียงความไม่เชื่อฝีมือกัน
4. ความแตกต่างกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goal Oriented) ความขัดแย้งนี้ทั้งสองฝ่ายจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน ฝ่ายหนึ่งพยายามจะให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตน ถ้าไม่ยอมก็จะมี การต่อสู้กัน

แอล อาร์ พอนดี (L.R. Pondy) กล่าวว่า ความขัดแย้งมักจะเกิดจาก¹⁷

¹⁶ เมธา สุตบรรทัด, "พรรคการเมืองกับความขัดแย้ง," รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (ตุลาคม 2513), น.42-43.

¹⁷L.R. Pondy, "Organization Concepts and Models," in Management of Change and Conflict, Thomas and Bennis, eds., (1922), p.359 อ้างถึงใน อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ, น.11.

1. ความขัดแย้งในด้านทรัพยากรที่จำกัด และนโยบายที่แตกต่างกัน
 2. ความขัดแย้งจากอารมณ์ เช่น การถูกกดดัน ความไม่เป็นมิตร
 3. ความขัดแย้งจากความเข้าใจ และการรับรู้ของแต่ละบุคคล
 4. ความขัดแย้งจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง
- กิติมา ปรีดีดิลก ได้ให้สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคลว่า

เกิดจาก¹⁸

1. การมีความคิดเห็นที่ต่างกัน ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่าย ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งกัน
 2. การรับรู้ที่แตกต่างกัน คือ มีการมองปัญหาที่ไม่เหมือนกัน
 3. ค่านิยมที่แตกต่างกัน หมายถึง หลักที่แต่ละคนยึดถือเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ต่างกัน
 4. ความมีอคติต่อกัน คือ มีความรู้สึกส่วนตัวที่ไม่ดีต่อบุคคลอื่น
 5. ผลประโยชน์ขัดกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากที่สุด
- จากแนวความคิดของนักวิชาการเหล่านี้ อาจสรุปถึงที่มาของความขัดแย้งได้ว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ปัจจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน

อันได้แก่ การที่บุคคลแต่ละคนมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน มีการรับรู้และความเข้าใจในปัญหาที่แตกต่างกัน มีค่านิยมที่ยึดถือเป็นของตัวเองและแตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ การมีอคติและความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว การมีเป้าหมาย อุดมการณ์ในชีวิต ในการทำงานที่แตกต่างกัน รวมไปถึงจนถึงบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจของบุคคลต่อฐานะของตน

¹⁸ กิติมา ปรีดีดิลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชนะการพิมพ์, 2529), น.298-299.

2. ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก

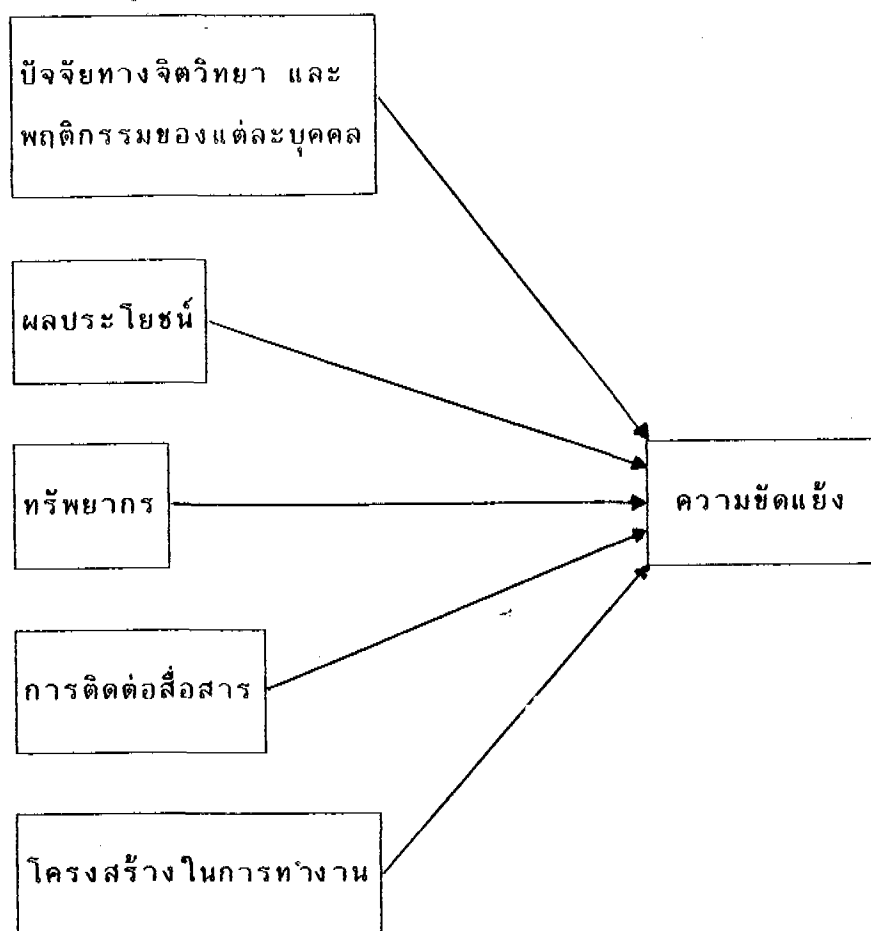
โดยเฉพาะในทางการเมือง บุคคลแต่ละคนย่อมจะมีผลประโยชน์ที่ตัวเองต้องการ ได้รับ แต่บางทีผลประโยชน์ที่ต้องการนั้นก็จะเป็นไปขัดหรือกระทบต่อความต้องการของคนอื่น ๆ ด้วย

3. การมีทรัพยากรที่จำกัด การมีทรัพยากรที่จำกัดทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของทุกคนได้ ดังนั้น จึงมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น เมื่อฝ่ายใดได้ไปก็ย่อมจะทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

4. อุปสรรคจากการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลในบางครั้ง ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกันในด้านข้อมูล ข้อเท็จจริง ทำให้บุคคลต่างๆ เกิดความไม่เข้าใจกัน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

5. ปัจจัยจากโครงสร้างในการทำงาน โครงสร้างในการทำงานก็มีส่วนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลได้ ถ้าหากว่ามีการจัดโครงสร้างที่ไม่ดี ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ได้

จากแนวความคิดเรื่องความขัดแย้ง มีปัจจัยหลายปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งพอสรุปเป็นแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2.1 แสดงสาเหตุของความขัดแย้ง

จากแผนภูมิแสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งมีปัจจัยหลายปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะปัจจัยทางจิตวิทยา และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล และปัจจัยในเรื่องผลประโยชน์ เท่านั้น

ระดับความขัดแย้ง

ในการวิเคราะห์ระดับของความขัดแย้ง Doby ได้แบ่งไว้เป็น 4 ระดับ ดังนี้¹⁹

1. ความขัดแย้งในตัวบุคคล (Individuals)
2. ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal)
3. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Intergroups)
4. ความขัดแย้งระหว่างสังคม (Intersocietal)

และอธิบายว่า ความขัดแย้งในระดับต่าง ๆ เป็นผลที่เกิดขึ้นจากค่านิยม เป้าหมาย ในสังคมกรรม (Socialization) ไม่ตรงกัน กล่าวคือ บุคคลได้รับรู้หรือเรียนรู้ โดยผ่านกระบวนการสังคมกรรมในเรื่องค่านิยม และเป้าหมายที่สับสนไม่แน่นอน ตายตัว ส่วนความขัดแย้งระหว่างสังคม ระหว่างกลุ่มหรือระหว่างบุคคลเป็นเรื่องของความหนักเบาของความขัดแย้ง

ส่วน หลุยส์ คีร์เบอร์ก (Louis Kriesberg) ได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงลักษณะที่แสดงออกถึงความขัดแย้ง โดยจำแนกเป็น 5 มิติ ได้แก่ การรับรู้ (Awareness) ความจงใจ (Intensity) กฎข้อบังคับ (Regulation) ความเข้มข้น (Purity) และความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจ (Power)

การรับรู้ จัดว่าเป็นมิติหนึ่งของความขัดแย้ง ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีมีความเชื่อ หรือรู้ว่าเป้าหมายของตนเข้ากับผู้อื่นไม่ได้ ลักษณะสำคัญของการรับรู้ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ แบบแรก เป็นกรณีที่กลุ่มหรือคู่กรณีต้องตระหนักว่าตนเองมีลักษณะร่วมที่แตกต่างไปจากคนอื่น แบบที่สอง กรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่พอใจในสภาพของตนเมื่อเทียบกับสภาพของอีกฝ่ายหนึ่ง แบบสุดท้ายคือ ต้องมีความเชื่อว่าจะลดความไม่พึงพอใจลงได้เมื่ออีกฝ่ายหนึ่งยอมรับในสิ่งที่ไม่ยอมรับมาก่อน

¹⁹ คาร์ล สุตเตมีย์, "บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการระงับข้อพิพาท," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2535), น.14.

ความงใจ เกิดจากระดับความขัดแย้ง ซึ่งขึ้นอยู่กับความรุนแรงของความรู้สึกและพฤติกรรมของคู่กรณี

ส่วนการกระทำที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องอยู่ในกรอบของกฎและแนวทางที่กำหนดอย่างเป็นทางการย่อมสัมพันธ์กับระดับของความขัดแย้ง กล่าวคือ ถ้าต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดหรือกฎเกณฑ์ มีมากมายย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความขัดแย้งภายในขึ้นได้

ความเข้มข้น หรือระดับของความขัดแย้งขึ้นอยู่กับอัตราส่วนของความขัดแย้งต่อความไม่ขัดแย้ง ซึ่งสามารถแสดงออกในรูปของความขัดแย้งอย่างแท้จริง

ความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจ เป็นลักษณะสำคัญที่สุดของความขัดแย้ง เพราะมีความเกี่ยวพันต่อกระบวนการขัดแย้งตั้งแต่จุดกำเนิดจนถึงกระทั่งสิ้นสุด ระดับของอำนาจที่แตกต่างกันเป็นผลให้คู่กรณีตระหนักถึงความแตกต่างและหาวิธีเพื่อให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมกัน หรือนัยหนึ่งคือการยุติความขัดแย้ง

ตัวแบบวัฏจักรของความขัดแย้ง

ในวัฏจักรของความขัดแย้ง โรบินสัน และ คลิฟฟอร์ด (Robinson & Clifford) ได้อธิบายถึงกระบวนการของความขัดแย้งตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดไว้รวม 5 ขั้นตอน²⁰

ขั้นแรก คือ Tension Development โดยแต่ละฝ่ายเริ่มมีความขัดแย้งเกิดขึ้น เพราะความตึงเครียดที่เกิดจากความเห็นไม่ตรงกันในค่านิยม นโยบาย หรือเป้าหมาย

ขั้นสอง คือ Role Dilemma ซึ่งขั้นนี้แต่ละคนจะถามตัวเองว่าควรทำอย่างไรหรือควรมีบทบาทอย่างไรในความขัดแย้ง

ขั้นสาม คือ Injustice Collecting บุคคลหรือกลุ่มเริ่มประชาสัมพันธ์ประเด็นของความขัดแย้ง โดยรวบรวมสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนให้มากที่สุด

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น.14.

ขั้นสี่ คือ Confrontation เป็นขั้นเผชิญหน้า เมื่อบุคคลหรือกลุ่ม เริ่มใช้อำนาจในการต่อสู้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน

ขั้นสุดท้าย คือ Adjustment Process เป็นขั้นที่ลดความขัดแย้ง หรือยุติความขัดแย้ง โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือมีการปรับค่าสินไหมทดแทน หรือ ประนีประนอมกัน

นโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นการศึกษาความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นความต้องการของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงควรทำความเข้าใจถึงความหมายของนโยบายด้วย

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ"²¹

ไอรา ชาร์เคนสกี (Ira Sharkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น"²²

²¹ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1984), p.15.

²² Ira Sharkansky, "The Political Scientist & Policy Analysis," in Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago : Markham, 1970), p.1.

เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือแนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้นเอง"²³

เดวิด อีสตัน (David Easton) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง"²⁴

กุลธน ธนาพงศธร กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"²⁵

ศุภชัย ยาวประภาส กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล"²⁶

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความคิดเห็นของนักวิชาการท่านต่าง ๆ สามารถสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แบบแผนหรือแผนงานของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาล เพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

²³ James E. Anderson, Public Policy Making (New York : Holt, Wiston & Rinehart, 1975), p.3.

²⁴ David Easton, The Political System : An Inquiry into the State of Political Science, 2nd ed. (New York : Knopf, 1971), p.130.

²⁵ กุลธน ธนาพงศธร, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางนโยบายสาธารณะ", ในเอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 8-15, (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527), น.2.

²⁶ ศุภชัย ยาวประภาส, นโยบายสาธารณะ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น.3.

นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทุกส่วน
ของกิจกรรมของรัฐ ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะอาจศึกษาตั้งแต่ขั้นตอน
การกำหนดนโยบายไปจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผล
นโยบายตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ส่วนที่สำคัญของนโยบายและเป็นส่วนแรกของ
กระบวนการนโยบายก็คือ การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นการสะท้อนแนวคิดของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์
รุ่นแรก ๆ เช่น ฮาร์โรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ที่กล่าว
ถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าในสังคมว่า ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร²⁷
ซึ่งการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนี้นี้ตรงกับแนวคิดทางการเมือง ดังที่ วิลเลียม
เอ็น ดันน์ (William N. Dunn) ชี้ให้เห็นลักษณะเด่นของการวิเคราะห์นโยบาย
ว่า ตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายเติบโตขึ้นมา
จากกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของค่านิยมที่แตก-
ต่างกันในกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งแต่ละกลุ่มเหล่านี้ต่างพยายามที่จะผลักดันให้
สังคมพัฒนาไปตามความคิดของตน²⁸ หรือ เจ ดี บี มิลเลอร์ (J.D.B.Miler)
อธิบายว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และนโยบายเป็นเรื่องความ
ปรารถนาการเปลี่ยนแปลงหรือปกป้องมิให้มีการเปลี่ยนแปลง การเมืองจึงเป็น
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้ง²⁹ นั่นหมายความว่า
การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่ปรากฏในรูปของนโยบายต้องพบกับความ

²⁷ Harold D. Lasswell, Politics : Who get What, When, How (New York : Meridion, 1958), p.13.

²⁸ William N. Dunn, Public Policy Analysis : An Introduction (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1981), p.30.

²⁹ เจ ดี บี มิลเลอร์, ลักษณะการเมือง แปลโดย สุเทพ อัทธการ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), น.3-6.

ขัดแย้ง ซึ่ง ชาร์ลส์ อี ลินด์บลอมม์ (Charles E. Lindblom)³⁰ ได้ให้ความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหว่านล้อมในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล หรือ ศูนย์รวมต่าง ๆ ในระบบการเมือง

ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยพยายามจัดกลุ่มกิจกรรมนโยบายสาธารณะให้แตกต่างกันออกไปเป็นขั้นตอนตามลำดับ และหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการเหล่านั้นคือ Yehezkel Dror ที่ได้สรุปขั้นตอนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่³¹

- ขั้นแรก คือ ขั้นระบุปัญหา (Identifying Problems) เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ โดยเรียกร้องต่อการกระทำของรัฐบาล

³⁰ Charles E. Lindblom, The Policy-making Process (Englewood cliffs, N.J. : Printice-Hall, 1968), p.30.

³¹ นักวิชาการในกลุ่มนี้พยายามจัดกระบวนการนโยบายสาธารณะ Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy ; Ira Sharkansky, (ed.), Policy Analysis in Political Science ; Thomas R. Dye, Understanding Public Policy ; Yehezkel Dror, Public Policy Making Re-examined ; James E. Anderson, Public Policy Making ; Randall R. Ripley and Grace A. Franklin, Congress The Bureaucracy and Public Policy.

- ขั้นที่สอง คือ ขั้นตอนจัดทำข้อเสนอโยบาย (Formulating Policy Proposals) เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
- ขั้นที่สาม คือ ขั้นตอนประกาศเป็นนโยบาย (Legitimizing Policies) กล่าวคือ จะทำการคัดเลือกข้อเสนอแล้วสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองสำหรับทางเลือกนั้นแล้วจึงประกาศเป็นนโยบาย
- ขั้นที่สี่ คือ ขั้นตอนดำเนินการตามนโยบาย (Implementing Policies) หมายความว่า นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดหาค่าใช้จ่ายหรือการบริการ ซึ่งอาจหาได้จากการจัดเก็บภาษีอากร
- ขั้นสุดท้าย คือ ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (Evaluating Policies) เป็นการศึกษาแผนงานและโครงการที่ได้กระทำ รายงานผลที่เกิดจากโครงการนั้นต่อรัฐบาล รวมทั้งผลกระทบทั้งต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ๆ ตลอดจนถึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงต่อไป

แต่สำหรับในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จะอยู่ในขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 3 กล่าวคือ จะเริ่มจากการระบุปัญหาการค้นหาลำเลือกในการแก้ไขปัญหา การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อประกาศออกมาเป็นนโยบาย โดยจะไม่รวมการกำหนดนโยบายเข้าไว้กับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล เพราะเห็นว่าเป็นขั้นตอนที่แยกออกไปตามลำดับขั้นตอน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบความคิดในเรื่องของความขัดแย้ง โดยมุ่งอธิบายว่าการให้คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้กับส่วนท้องถิ่นได้เกิดความขัดแย้งขึ้นในลักษณะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Intergroups Conflict) ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากสาเหตุที่มีความเห็นไม่ตรงกัน (Personality Clash) เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัวเองหรือความยึดมั่นในหลักวิชาหรืออาจกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งทางด้านความคิด เนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเอง ซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์

ความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์ เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังเป็นความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ เนื่องจากมีความเห็นในรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติงานของสภาตำบลที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นการกระจายอำนาจการปกครอง เช่น การให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล รายได้ของสภาตำบล เป็นต้น เนื่องจากแต่ละคนแต่ละฝ่ายย่อมมีผลประโยชน์ที่ตัวเองต้องการได้รับ แต่ผลประโยชน์ที่ต้องการนั้นไปกระทบต่อความต้องการของคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก

จากกรอบแนวความคิด ทฤษฎี ในเรื่องความขัดแย้งที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์และหาข้อสรุปในลำดับต่อไป

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. จากวิทยานิพนธ์เรื่อง "สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น" ของ ธงชัย วงษ์เหรียญทอง³² ผลการศึกษาปรากฏว่า ประชาชนมีความสนใจต่อสภาตำบลในจำนวนพอสมควร กล่าวคือ ประมาณครึ่งหนึ่งรู้จักสภาตำบล แต่ในจำนวนผู้รู้จักสภาตำบลนี้ไม่ทราบถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาตำบลที่ถูกต้องถึงร้อยละ 58.75 แสดงให้เห็นว่าเป็นความสนใจที่ไม่จริงจัง นอกจากนี้ ในจำนวนที่เห็นว่าสภาตำบลได้ประโยชน์นั้นเพียงร้อยละ 22 เท่านั้น

³² ธงชัย วงษ์เหรียญทอง, "สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521).

ที่เห็นว่าสภาตำบลทำให้เกิดการเรียนรู้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ ยังพบว่าสภาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ป็นองค์การพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

2. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่อง "การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล" ของ นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์³³ กล่าวว่า การดำเนินงานของสภาตำบลยังมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยสืบเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากว่าสภาตำบลเป็นระบบย่อยของระบบการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และมีแนวความคิดในการปรับปรุงตำบล ดังนี้

2.1 รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน มีแผนงานโครงการและเป้าหมายในการดำเนินงานที่แน่นอนและต่อเนื่อง โดยมอบหมายให้ส่วนราชการที่เหมาะสมเป็น เจ้าของ เรื่องรับผิดชอบงานนี้โดยเฉพาะ

2.2 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางให้สอดคล้องเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสภาตำบลเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาตำบล

2.3 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องเกี่ยวข้องกับการบริหารของสภาตำบล เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาตำบล

2.4 ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานของสภาตำบล

³³ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล", (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523).

3. รายงานการวิจัยเรื่อง "บทบาทของกำนันในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่น" ของ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสิทธิ์³⁴ ได้สอบถามแนวความคิดของกำนันและบุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับกำนัน คือ นายอำเภอ โดยสอบถามนายอำเภอทั่วประเทศว่า "ท่านคิดว่าสภาตำบลควรมีบทบาทอย่างไรต่อการปกครองท้องถิ่น" ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83) เห็นว่า สภาตำบลควรเป็นศูนย์กลางการบริหารและการพัฒนา เป็นองค์กรท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเป็นองค์กรที่เป็นศูนย์ที่ประชาชนจะได้เรียนรู้และฝึกฝนการปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับคำถาม "ท่านเห็นด้วยหรือไม่ต่อการที่จะให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลนั้น" ปรากฏว่า มีเห็นด้วย 2 ใน 5 ที่ไม่เห็นด้วยนั้นเหตุผลส่วนใหญ่อ้างว่าสับสนเนื่องจากความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในคณะกรรมการสภาตำบล รวมทั้งรายได้และความร่วมมือของประชาชน อีกทั้งยังมีความท้วงติงในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์โดยกลุ่มบุคคลที่ไม่พึงปรารถนา ที่สำคัญคือ ยังมีความคิดเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลไม่ได้เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาแต่อย่างใด

4. จากวิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาและทางเลือกในการปรับปรุงสภาตำบล" ของ วรเกียรติ สมสร้อย พบว่า สภาตำบลมีปัญหาสำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างมีปัญหา เรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีข้าราชการส่วนภูมิภาคคอยควบคุมการบริหารงานของสภาตำบล และด้านพฤติกรรมของคณะกรรมการสภาตำบลยังขาดความรู้ในด้านการบริหารงาน ผู้ศึกษาได้เสนอให้

³⁴ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสิทธิ์, "บทบาทของกำนันในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่น", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 30 (เมษายน - มิถุนายน 2533), น.105.

ปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลให้มีอิสระในการบริหารงาน และลดการครอบงำของการปกครองส่วนภูมิภาคแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามสภาวะความพร้อมของแต่ละสภาตำบล มิใช่ปรับพร้อมกันทั่วประเทศ³⁵

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานคือ

1. รูปแบบสภาตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น มีความแตกต่างจากรูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ที่ 326 /2515
2. รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีความแตกต่างจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในอดีตตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

³⁵ วรเกียรติ สมสร้อย, "ปัญหาและทางเลือกในการปรับปรุงสภาตำบล," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).