

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหาวิจัย

ในการปกครองประเทศโดยทั่วไปนั้นมีการใช้อำนาจรัฐใน 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ (วิช วิรัชนิภาวรรณ, 2540, หน้า 39)

1. การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่อำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลาง

2. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลาง แบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนไปให้หน่วยงานในพื้นที่หรือภูมิภาค ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางดำเนินการ ภายใต้กรอบแห่งนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ดี อำนาจนั้นอาจถูกลดหรือเพิ่มหรือดึงกลับไปได้ตามที่หน่วยงานผู้มีอำนาจมอบเห็นสมควร

3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจบางส่วน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลในท้องถิ่น (Local Government) เพื่อให้ดำเนินการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ยุคการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา พบว่าประเทศไทยได้ใช้อำนาจการปกครอง ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว มาตามลำดับเวลาในประวัติศาสตร์ คือ ช่วงแรกจะใช้การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยระบบราชการ กล่าวคือ ในยุคสมัยดังกล่าว รัฐมีแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นเริ่มครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2440 คือจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งมีลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำไม่ใช้การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอมและมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ในปี พ.ศ. 2451 โดยให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆทั่วประเทศซึ่งลักษณะการปกครองดังกล่าวยังเป็นการปกครอง โดยข้าราชการประจำเหมือนเดิม จนเข้าสู่ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้พยายามกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้นจากรูปแบบเดิมที่มีอยู่ โดยมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยที่เทศบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นตนเองตามกฎหมาย ต่อมารัฐพิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่เพียงเฉพาะในเขตเมืองและกิ่งเมือง จึงมีความจำเป็นต้องขยาย และกระจายอำนาจให้

ครอบคลุมมากกว่ารูปแบบที่มีอยู่โดยมองว่ารูปแบบเทศบาล มีบทบาทอำนาจและงบประมาณจำกัด และการขยายตัวซ้ำไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น รัฐจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2498 ดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแม้ว่าจะเป็น การกระจายอำนาจของรัฐจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแต่การบริหารงานยังอยู่ภายใต้ข้าราชการประจำซึ่งถูกแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนภูมิภาคไปควบคุมอยู่ และในปี พ.ศ. 2499 รัฐจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นคล้ายกับอบจ. คือ การแต่งตั้งคนของรัฐเข้าไปควบคุมดูแล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาในยุคที่รัฐบาลมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมการลงทุน รูปแบบการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นไปตามรูปแบบเดิมก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ แต่ในทางกลับกันในปี พ.ศ. 2509 รัฐได้มีการปรับปรุงการบริหารงานในการปกครองท้องถิ่น โดยยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบล ขึ้นแทนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงกลายเป็นรูปลักษณะหนึ่งของการบริหารส่วนภูมิภาค และต่อมา รัฐได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้น 2 แห่ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2515 รัฐได้จัดตั้งกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการฯ โดยตรงจากประชาชนปี พ.ศ. 2528 และจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในปี พ.ศ. 2521 (ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 89-96)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาจะเป็นเครื่องมือของกระทรวงมหาดไทย ในการบริหารควบคุมอำนาจทางการปกครองก็ตาม แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐ ส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยอิสระ จึงมีผลทำให้สังคมไทยเกิดการตื่นตัว ในนโยบาย การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ในที่สุดรัฐไทยจึงเริ่มใช้การกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมในลักษณะการปกครองตนเองมากขึ้น ตั้งแต่ให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมถึงการประกาศใช้นโยบายกระจายอำนาจภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันนั้น อิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้แผ่กระจายไปอย่างรวดเร็ว มีความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี การสื่อสาร มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ชุมชนเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมาย เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์มากขึ้น มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคมากขึ้น ตลอดจนความต้องการบริการที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วจากรัฐ ทำให้รัฐต้องปรับตนเองจากการเป็นผู้นำมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคธุรกิจ เอกชนและประชาชนมีบทบาทเป็นส่วนนำ

มากขึ้น

การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ (สุกสวัสดิ์ ชัชวาล, 2545, หน้า 121-123)

1. ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายความว่า ท้องถิ่นต้องมีองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง ความเป็นนิติบุคคลก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรมต่าง ๆ ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนการกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบการบริหารและการพัฒนา ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานของตัวแทนในรูปแบบของการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

4. มีงบประมาณของตนเอง หมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง และมีอำนาจในการบริหารงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเอง

กล่าวโดยสรุปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นรูปแบบทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อีกทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมายรวดเร็วมีประสิทธิภาพที่สุด รวมถึง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของชาติในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฐานะและบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มีดังนี้คือ (วุฒิสาร ตันไชย, 2552, หน้า 8-10)

1. เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน เพราะเป็นการให้ประชาชนได้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการปกครองการบริหารท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดความรับผิดชอบรู้สึกรักและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย

2. เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหารหรือกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3. เป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบนความมีอิสระและการมีส่วนร่วมในการปกครอง

4. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง โดยผ่านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการกระจายภารกิจความรับผิดชอบในหลาย ๆ ด้าน ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อาทิ งานด้านส่งเสริมการศึกษา งานพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี เป็นต้น

5. เป็นการทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ตรงกับที่ปัญหาและความต้องการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทราบข้อมูลข้อเท็จจริงสำหรับการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง

6. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต เพราะผู้นำท้องถิ่น มีประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังการกระจายอำนาจโดยเฉพาะนโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่สามารถเป็นกลไกในการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์นัก กล่าวคือ

1. การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามักเน้นเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเป็นหลัก และอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ในมือของชนชั้นนำในท้องถิ่น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554)

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงของการพัฒนายังอยู่บนฐานของการเมืองในรูปแบบที่เรียกว่าธุรกิจการเมืองคือ มีการใช้เงินในกระบวนการเลือกตั้งและมีการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันพบการทุจริตใน อบต.คือ อบต. อบจ. และเทศบาล ถึง 7,452 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 13,683 คน ในขณะเดียวกัน สดง. ออกมาเปิดเผยว่า 90 % ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารที่บกพร่อง ไม่โปร่งใส เพราะ การควบคุมภายในบกพร่อง (นรวัฒน์ ศรีเทพ, 2553)

3. การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคกระจายอำนาจ ยังปรากฏเหตุการณ์รุนแรงตั้งแต่การทำร้ายกันจนถึงการฆ่ากันในกระบวนการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากความไม่ลงรอย

ของหลักการกระจายอำนาจและปรากฏการณ์ของกระบวนการปกครองท้องถิ่นในความเป็นจริง

ในกรณีของจังหวัดชลบุรีนั้นจะพบว่า เมื่อเข้าสู่ยุคกระจายอำนาจ จังหวัดชลบุรีได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และปรับปรุงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายลูกและกรอบนโยบายกระจายอำนาจของรัฐธรรมณูญปี พ.ศ. 2540 ดังนั้นในปัจจุบันจังหวัดชลบุรี มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล 58 แห่ง เทศบาล 39 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ของจังหวัดชลบุรีตั้งแต่ยุคกระจายอำนาจ จะพบว่ามีความสัมพันธ์กันในรูปเครือข่ายไม่เป็นทางการซ้อนอยู่ภายใต้ศูนย์อำนาจที่มีลักษณะโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียว โดยการนำของนายก โครงสร้างเครือข่ายอำนาจแบบนี้ได้รับการกล่าวขวัญในท้องถิ่นว่า “บ้านใหญ่” (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554)

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าหลังจากที่มีนโยบายกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นต้นมานั้น นโยบายกระจายอำนาจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงเครือข่ายในจังหวัดชลบุรีอย่างไรและจากพื้นฐานเดิมของ โครงสร้างอำนาจบ้านใหญ่ของจังหวัดชลบุรีนั้นจะก่อให้เกิดพลวัตการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายกระจายอำนาจอย่างไร และปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตของเครือข่ายกระจายอำนาจดังกล่าว และเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วเครือข่ายกระจายอำนาจในจังหวัดชลบุรีมีผลกระทบที่สำคัญอย่างไร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่อง พลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบเครือข่ายและผลที่ตามมาจากพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี อันจะเป็นประโยชน์ต่อแนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในวงวิชาการต่อไป

ในการที่จะตอบปัญหาวิจัยดังกล่าวของวิทยานิพนธ์ดังกล่าวผู้วิจัยได้สำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสังคมไทยจะพบว่า มีแนวทางในการศึกษาที่ใช้ในปัจจุบันยังมี 2 แนวทางหลักซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ความซับซ้อนเครือข่ายกระจายอำนาจในจังหวัดชลบุรี ดังนี้

1. แนวการศึกษาในเชิงสถาบันที่เป็นทางการ (Legal-institutional Approach)

แนวการศึกษาดังกล่าว มุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นโดยให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์สถาบันที่เป็นทางการ ตามด้วยทฤษฎี ดังนั้นจึงละเอียด ถึงชีวิตจริงที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ ชยาวิช จันทร และคณะ เป็นต้น

2. แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทของผู้นำ เช่นงานของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เกี่ยวกับ

บทบาทของ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2505) งานดังกล่าวใช้แนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้นำที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่น มักจะละเลยบทบาทและปัจจัยในเชิงโครงสร้าง เช่น โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ระบบทุนนิยม กระแสโลกาภิวัตน์ โครงสร้างอำนาจของระบบราชการ เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ในการทำความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมานั้น จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างปัจเจกชน กลุ่มและองค์กร ในรูปของเครือข่ายอำนาจซึ่งมีผลผลิตออกมาเป็นแบบแผนในเชิงโครงสร้างอำนาจ เราเรียกแนวการศึกษานี้ว่า “แนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม” (Social Network Analysis) เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในยุคกระจายอำนาจมิได้เกิดเพียงจากกรอบของกฎหมายที่เป็นทางการหรือบทบาทผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายไม่เป็นทางการ อยู่ก่อนเข้าสู่ยุคกระจายอำนาจ

แนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม เป็นมุมมอง (Perspective) หรือกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการศึกษาชีวิตทางสังคมที่มีฐานคิดแตกต่างจากแนวสถาบันที่เป็นทางการและแนวการศึกษาที่เน้นบทบาทของผู้นำ ดังนี้ (Morin & Wellman, 2010; Mizruchi, 2007)

1. แนวคิดเครือข่ายสังคม เชื่อว่าชีวิตทางสังคมนั้นเป็นความสัมพันธ์ (Relation) ที่ปัจเจกชน กลุ่มและองค์กรมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (Interaction) ดังนั้น การวิเคราะห์เหตุปัจจัยทางสังคม จึงต้องพิจารณาจากปฏิสัมพันธ์เป็นหลักไม่ใช่แค่การวิเคราะห์บุคลิกลักษณะของปัจเจกชนหรือผู้นำแต่เพียงอย่างเดียวและไม่ใช่การวิเคราะห์สถาบันที่เป็นทางการที่แยกตัวออกมาอย่างเฉพาะเจาะจง
2. การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชน กลุ่มและองค์กรมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่จะก่อรูปเป็นโครงสร้าง (Structure) มิใช่เป็นเพียงกลุ่มที่คนมารวมกันอยู่ในที่เดียวกันเท่านั้น (Aggregation of Individuals)
3. เครือข่ายทางสังคมเป็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependency) โดยมีการเชื่อมโยงกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความเป็นเพื่อน ความเป็นญาติ เป็นต้น
4. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในบริบทใดบริบทหนึ่งเสมอ (Relational Context) มิใช่เป็นกฎเกณฑ์สากลที่อยู่นอกเหนือกาลและเทศะ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ขอบเขตการศึกษา

1. ช่วงเวลาของการศึกษา จะพิจารณายุคแห่งการกระจายอำนาจโดยถือเอาการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และการกำหนดกฎหมายลูกที่ตามมาจากรัฐธรรมนูญต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น ส่วนในกรณีของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้นจะมีผล ในกระบวนการกระจายอำนาจเมื่อมีการปรับพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา กำหนดเครือข่ายรูปแบบอำนาจของท้องถิ่น ครอบคลุมทั้งเครือข่ายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการปฏิสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรี ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. เนื่องจากในเครือข่ายที่เป็นทางการนั้น เราจะพบว่า อบจ. โดยนายก อบจ. จะเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย แต่ในกรณีที่ไม่เป็นทางการนั้น กลับพบว่า นาย ก จะเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายแทน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่างานวิจัยจะเป็นฐานข้อมูลช่วยให้นำไปใช้ในการกำหนดนโยบายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ
2. คาดว่างานวิจัยเป็นการสร้างทฤษฎีติดพื้น (Grounded Theory) เกี่ยวกับเรื่องเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น ในสังคมไทย
3. คาดว่างานวิจัยจะเป็นกรณีศึกษาที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงอุปสรรค การใช้นโยบายใหม่ในการศึกษา คือ แนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

นิยามศัพท์การวิจัย

1. พลวัตเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น หมายถึง แบบแผนปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะคล้ายใยแมงมุม
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์กรของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานด้วยระบบงบประมาณของตนเอง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล, เมืองพัทยาและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
3. เครือข่ายทางเศรษฐกิจการเมือง หมายถึง เครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาททางด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง ควบคู่กันไป
4. เครือข่ายทางการเมืองราชการ หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรอบของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่น
5. เครือข่ายที่ไม่เป็นทางการแบบอุปถัมภ์ หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บนฐานสายสัมพันธ์ส่วนตัวในลักษณะการเป็นลูกพี่และลูกน้อง (Patron and Client)
6. การก่อรูปเครือข่าย หมายถึง การเชื่อมร้อย การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. การจัดองค์กรเครือข่าย หมายถึง การจัดระบบการทำงานของเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. การพัฒนาเครือข่าย หมายถึง การเปลี่ยนแปลงลักษณะเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. บ้านใหญ่ หมายถึง ผู้นำเครือข่ายที่เป็นศูนย์กลางความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจในการเชื่อมร้อย ปฏิสัมพันธ์ รวมทั้งการจัดระบบการทำงานและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ