บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินของประชาชนถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดตามหลักประชาธิปไตยแบบวัฒนธรรมที่เกิดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อันเป็นการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารในชนบทหรือท้องถิ่นประกอบกับเป็นการเห็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองและดูแลกันเองตามภารกิจ และเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลที่ได้มีการยกฐานะการปกครองเป็นเทศบาลตำบลไปหมดแล้ว) โดยเทศบาลในประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ.2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เทศบาลในประเทศไทยได้มีการพัฒนามาโดยตลอด แต่การพัฒนาเทศบาลในอดีตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากเทศบาลจำนวนมากไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการบริหารงานอยู่ตลอดเวลา กฎหมายแม่บทหรือกฎหมายหลักของเทศบาลไม่รวมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนที่มีการตราเพิ่มเติมจากกฎหมายเทศบาลของไทยนั้น มีทั้งสิ้น 4 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487

SPUCHONBURI

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ (กุลธน ธนาพงศธร, 2539, หน้า 125-126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่นโดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 191-192) ดังนี้

1. เทศบาลตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นตำบลได้โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นพร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

SRI CHONBURI

2. เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มิใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

(3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี ต่อมาเพื่อให้การบริหารเทศบาลเกิดความเหมาะสมและเป็นไปในรูปแบบเดียวกันจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้เทศบาลคงใช้รูปแบบการบริหารเทศบาลรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรีและให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเทศบาลกำหนด คือ ในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคนเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานเทศบาล

SPUCHONBURI

ความหมายและแนวคิดการการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น”

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

Chamber's Encyclopedia ได้ให้ความหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารตนเองท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2543, หน้า 32-34)

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” นี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้คล้าย ๆ กัน เช่น

John J. Clarke กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารรัฐบาลในส่วนกลาง (โกวิทย์ พวงงาม, 2543, หน้า 32-34)

William A. Robsonได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง

Daniel Wit ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอัน

SPU CHONBURI

มิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (โกวิทย์ พวงงาม, 2543, หน้า 32-34)

William V. Holloway ได้ให้คำนิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Hairs G. Montagu ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 11-12)

ในการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นแนวความคิดเดียวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยที่ Encyclopedia of Britanica ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง “การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจตกลงใจ ให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติการในอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง”

สำหรับนักวิชาการของไทย ได้มีผู้ให้คำนิยามของ การปกครองท้องถิ่น อันเป็นองค์กรกระจายอำนาจไว้ดังนี้

วิญญู อังคณารักษ์ ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจการบริหารบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงส์ทองคำ ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้

SRU CHONBURI

ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2519, หน้า 40)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากแนวความคิดการกระจายอำนาจตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสมัยใหม่ โดยแนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) คือ การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่นการจัด School Districts ในสหรัฐอเมริกาหรือ Highway and Transportation Committee ในอังกฤษและแนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การ โดยการกระจายอำนาจจะมีอำนาจวินิจฉัยอยู่กับองค์การปกครองหลายองค์การ (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503, หน้า 8-9)

อุทัย หิรัญโต ได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 2)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า เกิดจากแนวความคิดในการกระจายอำนาจอันเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางจึงทำให้การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ

SRU CHONBURI

การโอนกิจการบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นจากรัฐหรือส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการและการกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค ได้แก่ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางประเภทให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตนั้น มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชน (Public interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

(2) กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้ สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(3) “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

(4) บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าว คือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้ และอำนาจจัดสรรหารายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการ อันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัดการจะจัดทำบริการสาธารณะให้มี

SRI CHONBURI

ประสิทธิภาพ และทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537, หน้า 11)

2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 10) ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งหน่วยงาน แยกออกเป็นองค์การอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง องค์การที่แยกออกหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่งบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง และมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่ส่วนกลางมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนโดยกำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง (Local self government) ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) องค์การที่แยกออกมาจากราชการการบริหารส่วนกลางที่มีความอิสระ ในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานจัดทำภารกิจหรือกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร นอกจากนั้นท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

SPU CHONBURI

(5) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง โดยนอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในราชการส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นเอง

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองย่อมก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อการสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดี การที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะเองย่อมทำให้ความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้รับการตอบสนองตรงกับความจำเป็น และเป็นผลให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นรู้จักวิธีการปกครองตนเองดีขึ้นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตน และเป็นการฝึกให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นก็จะเกิดปัญหาในการที่ส่วนกลางไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นต้องอยู่ภายในขอบเขต ถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปจะเป็นผลกระทบต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ

โภคิน พลกุล ได้ให้ความเห็นในการปกครองท้องถิ่นว่าปัญหาการกระจายอำนาจทางด้านการปกครองเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบวิธีการในการจัดทำภารกิจที่มีอยู่ในรัฐ ในการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ รัฐย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะในปัจจุบันปัญหาของรัฐมีอยู่หลากหลายและมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้นทุกที การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่มีความจำเป็นเนื่องจากการให้รัฐแต่เพียงลำพังจัดทำบริการสาธารณะย่อมเป็นการไม่เพียงพอ ในขณะเดียวกันระบบการเมืองการปกครองของรัฐต่าง ๆ ในสังคมโลกมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบกิจการหรือภารกิจของรัฐบางอย่างให้องค์กรอื่น ๆ แบ่งเบาภาระไปจัดทำ โดยรัฐอาจจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่แล้วมอบกิจการเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการ เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรืออาจเป็นเรื่องที่รัฐออกกฎหมายจัดตั้งหรือรับรองความมีอยู่ขององค์กร

SPU CHONBURI

ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยมอบหมายกิจการหลาย ๆ กิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยให้มีความเป็นอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการสนองตอบทั้งต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและต่อการจัดการบริหารภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการและความผาสุกของประชาชน (โภคิน พลกุล, 2537, หน้า 7-8)

ประหยัด หงส์ทองคำ ให้ความเห็นในการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีบทบาท รับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ได้แก่

(1) ความพร้อมด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองต้องคำนึงถึง ความสามารถด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

(2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมืองต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้นหรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือเห็นแก่พวกพ้องหรือถูกชักจูงและบังคับจากผู้มีอิทธิพลหากประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำจะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้วประชาชนมีการแบ่งแยก ขาดความสามัคคีซึ่งจะทำให้ขาดพลังอำนาจ ของประชาชนในการร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น

(3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดียิ่งมิฉะนั้นอาจต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลทำหน้าที่แทนหรือมีการผูกขาดของกลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพล โดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมหรือรับรู้ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณะชนทั่วไป

การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นควรจะจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2537, หน้า 122-131)

SRUCHONBURI

(1) พื้นที่ที่ความเจริญทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมจะรับการกระจายอำนาจรูปใดรูปหนึ่งได้

(2) ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมือง และการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าไว้วางใจ

(3) พื้นที่นั้นควรมีขนาดที่เหมาะสมกับความเจริญทางเศรษฐกิจและความสามารถของประชาชน ไม่ควรกว้างใหญ่จนเกินกำลังความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่น เต็มพื้นที่จังหวัดดังจะเห็นได้จากการไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปควรจะจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์กรและต้องไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และความขัดแย้งกันในทางกฎหมาย รวมทั้งประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและประชาชนมีความสุข ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองต่อการบริหาร และอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ แนวความคิดในการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนรวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารอันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

1. หลักการรวมอำนาจปกครองการแบ่งอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ในประเทศที่รูปแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (Union state) มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มักนิยมใช้หลักการปกครองประเทศ ออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง

SUCHONBURI

(Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางหรือในทางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หลักการรวมอำนาจปกครองและกระจายอำนาจปกครองแม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือการรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างสิทธิเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ประชาชนปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่แต่อาจใช้ร่วมกันในการบริหารประเทศ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 5)

การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ “ส่วนกลาง” คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ โดยมีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางมีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางและมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545, หน้า 18)

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะ 3 ประการ ดังนี้

(1) มีการรวมอำนาจทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังนั้นได้โดยเด็ดขาดและทันท่วงที

(2) มีการรวบรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลางหรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระงับ หรือแก้ไขเพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ เป็นต้น กล่าวคือให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงสุดของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัย สั่งการขั้นที่สุดได้ทั่วราชอาณาจักร

(3) มีการลำดับการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางมีอุปสรรคสำคัญดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้การสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงทำให้เกิด

SRU CHONBURI

ความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการมอบอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นส่วนภูมิภาค เพราะการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องสงวนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทน ซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่มิได้เกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียส่วนรวมตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 8-9)

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคมีลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศถือว่า การแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้ความอิสระ(Autonomy)ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ในการกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด

(3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร

(4) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง

3.2 รูปแบบการกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ

(1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กร

SPU CHONBURI

ปกครองท้องถิ่น มีการเลือกผู้บริหารมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

(2) การกระจายอำนาจทางกิจการหรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางบริการเป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเองบริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬาหรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสิ่งที่นำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศโดยหากประเทศใดที่สภาพพลเมืองยังไม่มีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ในทางตรงข้ามหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองความต้องการและอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว ตรงต่อความต้องการแท้จริงในท้องถิ่น

สาระสำคัญของการปกครองมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปกครองชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยจัดเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

SPU CHONBURI

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจเกินขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นและมีสิทธิที่จะกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเององค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

(5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริงหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 25-26)

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยตรง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ 5 ประเภท คือ รูปแบบการปกครองทั่วไป มี 3 ประเภท คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบการปกครองพิเศษ มี 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางการปกครองที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น แนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการกระจาย

SPUCHONBURI

อำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เนื่องมาจากในการปกครองนั้นรัฐย่อมมีหน้าที่มากมายในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่การที่รัฐมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่และมีชุมชนมากมายอยู่อย่างกระจัดกระจาย เป็นเหตุให้รัฐซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดูแลและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่และตรงตามความต้องการในทุกชุมชนได้ ประกอบกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถแบ่งเบาภาระของตนได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จึงวางหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีอิสระในการปกครองตนเองและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ

หลักการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็ คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั้นเองโดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การที่จะรู้ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไป เป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดนับว่ามีการกระจายอำนาจ

SPUCHONBURI

มากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้นมิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนายการเอง

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนโดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมที่ปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครอง จึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครองซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง จากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นการเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญ ของการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กร ที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ส่วนการกระจายอำนาจอาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้นมีการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

(3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) กล่าวคือ มีความเป็นอิสระ ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

3. วิธีกระจายอำนาจในทางปกครอง

การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ ฉะนั้นจึงอาจจำแนกวิธีกระจายอำนาจออกได้เป็นสองวิธี คือ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นและวิธีกระจายอำนาจตามกิจการ

(1) วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (Decentralization territorial) โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาล

SRI CHONBURI

จัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่มีกฎหมายไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่งเป็นต้น กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้นและตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเองและด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) วิธีกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization par service) ซึ่งเป็นวิธีกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กร ซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเอง เช่น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลให้จัดทำกิจกรรมเฉพาะอย่าง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย วิธีกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำเหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจตามกิจการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจตามกิจการนั้นไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การอาจจัดทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วทั้งประเทศการไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดที่ใกล้เคียง เป็นต้น

4. ขอบเขตการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และโดยวิธีกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลหรือกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัด เช่นเดียวกัน กล่าวคือจะมอบกิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้และ

SRI CHONBURI

ต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำได้เองนั้นท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐบาลจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ

ข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองอีกอย่างหนึ่งก็คือการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้น มิได้กระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจทางการเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ (Federalism) สำหรับประเทศไทยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งได้เป็น3 ยุค (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545, หน้า 94-95)

ยุคแรก หรือยุคทดลองกระจายอำนาจ ซึ่งเริ่มจากการตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี 2448 โดยเปิดโอกาสให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าร่วมกับข้าราชการจัดการดูแลความสะอาดและสุขอนามัยในพื้นที่ ต่อมาได้ขยายสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ แต่การบริหารก็ยังคงบริหารโดยข้าราชการและผู้ที่เทศาภิบาลแต่งตั้ง โดยประชาชนในชุมชนไม่มีส่วนร่วม จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการให้ร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนปกครองได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้ออกใช้ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเมื่อเป็นการทดลองก็ต้องให้สภาท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่มาจากการแต่งตั้งข้าราชการโดยมุ่งหมายให้ข้าราชการเหล่านั้นเป็นครูสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน การให้อิสระทางการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคลแก่ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ น้อยมาก ส่วนใหญ่จะต้องอยู่ในระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

ยุคที่สอง เป็นยุคแห่งความไม่ไว้วางใจท้องถิ่น เพราะการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ยุคนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2500 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติ เรื่อยมาจนถึง พ.ศ.2523 ในยุคนี้รัฐบาลส่วนกลางระแวงว่าคอมมิวนิสต์จะอาศัยการเลือกตั้งเข้ามายึดอำนาจในการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองของเหมาเจ๋อตุง ดังนั้นการยุบสภาท้องถิ่นและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อแต่งตั้งข้าราชการเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนจึงเป็นปกติ ความระแวงนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการยึดอำนาจปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ด้วยเกรงว่าหากครบ 2 ปี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แล้วจะต้องให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ความระแวงนี้ลดลง เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลาย

SRI CHONBURI

ยุคที่สาม คือ ยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจเรียกว่ายุคการบังคับให้มีการกระจายอำนาจโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตัดสินใจว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่และกระจายอำนาจใดบ้าง เป็นการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยรัฐบาลกลาง แต่ในกรณีประเทศไทยเป็นการบังคับให้กระจายอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักการสำคัญไว้ในมาตรา 78 ว่า "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภค ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักสำคัญอีกหลายประการ คือ

(1) สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล

(3) การกำหนดให้มีการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์มิได้

(4) การกำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ และการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการดังกล่าว ก่อให้เกิดการออกกฎหมาย มาปฏิรูปการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ และเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างกระบวนการตลอดจนสาระของการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

พรชัย เทพปัญญา ยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือเอาไว้ คือ กิจกรรมที่บุคคลมีจุดประสงค์เพื่อให้มีอิทธิพลในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกิจกรรม

SRU CHONBURI

มิใช่เจตคติ (Attitude) ไม่ใช่เรื่องของความคิดความรู้สึก หรือความเชื่อแต่การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นในรูปของความสมัครใจปราศจากการบังคับจิตใจ

การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือ หมายถึง การที่สมาชิกภายในองค์กรใดเข้ามาร่วมพัฒนาปรับปรุงองค์การ ซึ่งอาจจะกระทำได้หลายวิธี เช่น

(1) การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมนั้น ๆ

(2) การออกเสียงหรือ Vote สนับสนุนเรื่องต่าง ๆ ในการประชุม

(3) การปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับบทบาทของการเป็นสมาชิกของสมาคมหรือองค์การนั้น ๆ

(4) การที่สมาชิกรู้สึกถึงความผูกพันกับสมาคมหรือองค์การนั้น ๆ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของสมาชิกสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ

2. หลักของความร่วมมือ

โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะกระทำการใดถ้าต้องการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดจะต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งความร่วมมือประกอบไปด้วย

(1) การเล็งเห็นประโยชน์ของส่วนรวม คือ ประโยชน์ของสมาชิกจะต้องดำเนิน การให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ

(2) จะต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบหลักของความร่วมมือ จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น สมาชิกในองค์การจะต้องรู้สึกรับผิดชอบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(3) สมรรถภาพของการบริหารโดยเฉพาะผู้นำจะต้องมีเทคนิค ที่จะประสานต่อความร่วมมือระหว่างสมาชิกได้เป็นอย่างดี

(4) ความจงรักภักดีความร่วมมือจะต้องมีพื้นฐาน ของความจงรักภักดีต่อองค์กร ต่อสถาบัน เพราะความจงรักภักดีจะทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรและพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ขององค์กรให้ได้มากที่สุด

(5) การให้ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความร่วมมือจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นทุกคนภายในองค์กรจะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

SPUCHONBURI

3. ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือ

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

(1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

(2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อดำเนินกิจกรรม

(3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประสานงาน

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ตามทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้นได้มีนักวิชาการทางกฎหมายให้ความหมายของอำนาจอธิปไตย ดังนี้

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน (วิษณุ เครืองาม, 2521, หน้า 145)

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดไม่ว่าในทางการเมืองการปกครองหรือในทางใดก็ตาม (วิษณุ เครืองาม, 2521, หน้า 50) อำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครเป็นเจ้าของอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของใคร

1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย

ประเทศไทยมิได้ถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมระหว่างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” แต่ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตน และไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น เพราะเมื่อเลือกตั้งแล้วผู้แทนก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ประชาชนยังมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนได้ และมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปใช้
สิทธิเลือกตั้ง

รูปแบบและลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีข้อเสียน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบอื่น ๆ ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในโลกจึงนำมาใช้ใน

SPU CHONBURI

การปกครองประเทศ ความหมายของระบอบประชาธิปไตยอาจมีหลากหลาย แต่คำนิยามที่นิยมใช้อ้างอิงมากที่สุดคือ “การปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” หากพิจารณาแบ่งตามขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วแบ่งออกได้ 3 รูปแบบหลัก คือ ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยตัวแทน (Indirect or Representative Democracy)และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 1)

1.1 ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของตนทุกเรื่อง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้จึงมีครบ 100 เปอร์เซ็นต์ เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเล็ก ๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจไม่ยุ่งยากซับซ้อน การที่จะทำให้พลเมืองเห็นประชาธิปไตยเป็นการร่วมแรงร่วมใจ สมัครสมานสามัคคีกันเช่นนั้น เกิดขึ้นได้ก็เพราะเมืองมีขนาดเล็ก คนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และไม่มีผลประโยชน์กันมากนัก สามารถประนีประนอมกันได้ไม่ยากนัก นอกจากนั้นยังเป็นเพราะว่าประชาธิปไตยของเมืองในยุคกรีกโบราณเน้นให้ประชาชนในสมัยนั้นมีคุณธรรม (Civic Riture) ซึ่งคุณธรรมเช่นว่านี้ย้ำการปฏิบัติต่อผู้อื่นฉันคนเท่าเทียมกัน ฉันคนเป็นเพื่อนมิตรต่อกันและกันย้ำให้คนเอาใจเขาไปใส่ใจเรามีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความเสียสละ ต่อส่วนรวมและผู้อื่นมากกว่าการแก่งแย่งแข่งขัน

2.2 ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยตัวแทน

ประชาธิปไตยโดยอ้อม เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมเหมาะสมสำหรับชุมชนขนาดใหญ่มีประชากรมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้นจุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยโดยอ้อมคือไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนเองก็มักขาดความมั่นใจในกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากเห็นว่ามีผู้แทนซึ่งจะทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้วเมื่อขาดการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

SPU CHONBURI

2.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาชนนอกจากจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปปกครองและบริหารประเทศแล้ว ยังมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบันเป็นที่นิยมกันมากในประเทศที่มีการพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเป็นรูปแบบที่กำลังได้รับความสนใจมากขึ้นจากประเทศที่กำลังพัฒนา และอยู่ในระหว่างการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้

ในปัจจุบันคำว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) คือ ระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมด้านประชาธิปไตยสาธารณะได้ กล่าวคือ เป็นความพยายามที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้

2. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอาจเกิดขึ้นด้วยการถูกหลอกให้มีความสมัครใจ เนื่องจากความเข้าใจในสิทธิประโยชน์ที่ตนจะพึงมีพึงได้จากการมีส่วนร่วมนั้น หรือเกิดขึ้นเพราะการถูกหลอกล่อ โดยการชักจูง เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของบุคคลหรือบางกลุ่ม ดังปรากฏอยู่ในการเมืองของหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาที่กลุ่มผู้มีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองอาศัยประโยชน์จากความไม่รู้ ไม่เข้าใจทางการเมืองของประชาชนโดยการชักจูง ระดมพลังโดยทำให้ประชาชนเข้าใจผิดในข้อเท็จจริงของสถานการณ์ทางการเมืองหรือการใช้อามิสสินจ้างรางวัลเป็นปัจจัย เพื่ออาศัยพลังของประชาชนนั้น ๆ สนับสนุน สร้างความชอบธรรมเพื่อการคงอยู่ในอำนาจทางการเมืองของตนหรือกำลังคู่ต่อสู้ทางการเมืองเป็นต้น

ประเด็นสำคัญของแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ

(1) เป็นการมีส่วนร่วมโดยแสดงพฤติกรรมในทางการเมืองการปกครองของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตนให้มากที่สุด

SRU CHONBURI

(2) เป็นไปตามสิทธิที่มีระบบการเมืองและกฎหมายรองรับ

(3) แต่ลักษณะของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมตามสิทธิของประชาชนอาจขยายผลเป็นความรุนแรงทางการเมือง ซึ่งผิดกฎหมายได้

(4) เป็นไปตามความสมัครใจของประชาชน แต่ความสมัครใจอาจเกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงของสถานการณ์ทางการเมือง เนื่องจากถูกชักจูงด้วยวิธีการต่าง ๆ จากผู้หวังผลประโยชน์

จากความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว เราจึงพบเห็นลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ในบริบทของพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป เช่น การเดินขบวนประท้วง การนัดหยุดงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศ ตามที่กฎหมายแรงงานอนุญาตให้กระทำได้ เพื่อกดดันและส่งอิทธิพลให้รัฐตัดสินใจในนโยบายเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และพฤติกรรมการเดินขบวนประท้วงนั้นจะยุติลงเมื่อข้อเรียกร้องบรรลุผล หรือข้อตกลงที่ทุกฝ่ายพอใจหรืออาจจบลงด้วยความไม่บรรลุผล และหรือด้วยความรุนแรงที่ผิดกฎหมาย (จันทนา สุทธิจารี, 2544, หน้า 410-411)

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จันทนา สุทธิจารี กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ (จันทนา สุทธิจารี, 2544, หน้า 412-414) ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ ได้แก่

- การเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

- การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การพูด อภิปราย เขียน พิมพ์ ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล รัฐบาลจะมีโอกาสได้รับรู้ปัญหา ความคิดเห็นข้อเสนอแนะ วิจารณ์ ท้วงติงการทำงานของรัฐบาลจากประชาชนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล

- การจัดตั้งและการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มเพื่อร่วมพลังผลักดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ตนต้องการ

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่

- การเดินขบวนหรือชุมนุมประท้วง โดยประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเป็นการรวมตัวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย หรือกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของกลุ่มผู้ชุมนุม

SPU CHONBURI

- การก่อความวุ่นวายทางการเมือง เช่น นัดหยุดงาน การงดให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เป็นต้น

(3) ลักษณะและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ลักษณะการมีส่วนร่วม มี 2 ลักษณะ คือ

- การมีส่วนร่วมลักษณะปัจเจกบุคคล มีพลังต่อรองน้อย แต่ก็อาจชักจูงให้ผู้อื่นร่วมด้วยได้ เช่น การอดอาหารประท้วง เป็นต้น

- การมีส่วนร่วมลักษณะกลุ่มจะมีพลังต่อรองค่อนข้างมากกว่าปัจเจกบุคคลมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ปัจจัยสำคัญที่กำหนดอิทธิพลและพลังของกลุ่ม ก็คือ จำนวนสมาชิกกลุ่ม ความสามัคคีของกลุ่มและบทบาทของผู้นำกลุ่ม

ระดับการมีส่วนร่วม มี 2 ลักษณะ คือ

(1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติ ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของรัฐบาล

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกและผู้บริหารหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ เนื่องจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคม โดยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวชี้วัดเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ดังนั้นการบริหารราชการของท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดหลักทฤษฎีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นแนวทางการบริหารราชการ ดังนี้

ทฤษฎีการพัฒนาที่สำคัญในปัจจุบันมีทฤษฎีที่ได้รับความนิยม 3 ทฤษฎี ได้แก่ (ปกรณ์ ปรียากร, 2530, หน้า 27-49)

(1) ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) จุดกำเนิดของทฤษฎีมีตัวแบบมาจากองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Rate) บทบาท

SPU CHONBURI

ของรัฐในการวางแผน (State Intervention) และการช่วยเหลือจากต่างประเทศ (International Aids) ยึดถือหลักทุนนิยมและเสรีนิยมประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สาขาอุตสาหกรรม พื้นที่ที่เน้นคือการพัฒนาในเขตเมือง และใช้รายได้ต่อหัวในภาพรวม (GNP Per Capita Income) เป็นตัววัดผลการพัฒนา

(2) ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) จุดกำเนิดของทฤษฎีมาจากความล้มเหลวของทฤษฎีภาวะทันสมัย ทำให้ประเทศโลกที่สาม ซึ่งมีความล้าหลังในการพัฒนาจึงต้องพึ่งพาและเป็นบริวารของประเทศตะวันตกโลกที่หนึ่งในกระแสทุนนิยมโลก สาระสำคัญของทฤษฎีชี้ให้เห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับภาวะเงื่อนไข ที่แท้จริงของประเทศ วิธีการพัฒนา คือ ทุนนิยมโดยรัฐหรือสังคมนิยมจึงต้องลดเงื่อนไขการพึ่งพาและเพิ่มศักยภาพในการพึ่งตนเอง สำหรับทางเลือกในการพัฒนาจะไม่เสนอตัวแบบใด ๆ ที่ชัดเจน เพราะถือว่าไม่มีการสร้างตัวแบบที่เป็นกลไกนำไปสู่การพึ่งพาอีกพื้นฐานที่เพียงพอ วิธีการผลิตจะใช้แรงงานเป็นหลัก (Labor Intensive) โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมภายในประเทศ (Appropriate Technology) และมีแหล่งลงทุนภายในชุมชนนั้น ๆ ทั้งหมดจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดีตามสมควรแก่อัตภาพในที่สุด การวางแผนที่เหมาะสมกับทฤษฎีนี้ คือ Bottom–up

(3) ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Theory) จุดกำเนิดทฤษฎีนั้นเป็นการรวมตัวของนักวิชาการที่พยายามเสนอแนวทางเลือกใหม่ของการพัฒนาในโลกที่สามโดยคำนึงถึงปัญหาและวิธีการแก้ไข เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนา ซึ่งมีเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับ สาระสำคัญของทฤษฎีนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน โดยเน้นสาขาการผลิตด้านเกษตรกรรมในพื้นที่ชนบทซึ่งมีโครงสร้าง

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการกระจายอำนาจ (Décentralization) การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจเป็นคนละคำกัน ใช้แทนกันไม่ได้การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษใช้ระบบที่เรียกว่า “Self-government” (ในประเทศเยอรมันใช้ระบบ zelfbestuur เป็นต้น) ระบบการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้มีความหมายหลักการ และวิธีการที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการปกครองท้องถิ่นเหมือนกันก็ตาม ยกเว้นแต่เพียงว่าทุกระบบนี้ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งหมายถึงการรวมเขตพื้นที่การปกครองให้เป็นเขตเดียวกันหมดเท่านั้นเอง

SPUCHONBURI

การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจรัฐในทางปกครองและอำนาจในทางกฎหมาย หน่วยการปกครองแห่งรัฐและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ต่างกัน

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล(Commune) จังหวัด (Département) และภาค (Région) ต่างก็มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ เทศบาลนั้นมีที่มาที่สามารถย้อนไปได้จนถึงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนการปฏิวัติครั้งใหญ่ใน ค.ศ.1789 จังหวัดเป็นผลพวงอันเกิดมาจากกรปฏิวัติใน ค.ศ.1789 ส่วนภาคนั้นเพิ่งเกิดขึ้นใน ค.ศ.1982

คำว่า “การกระจายอำนาจการปกครอง” (Décentralization) นั้น มิได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี ค.ศ.1958) แต่อย่างใด แต่มีคำอยู่สองคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ คำว่า “Collectivité territorial” และ “Collectivité locale” คำทั้งสองคำนี้หมายความถึง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 3 มาตราด้วยกัน กล่าวคือ ในมาตาราแรกนั้น คือ มาตรา 24 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐ

ในมาตราต่อมา คือ มาตรา 34 วรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “กฎหมายกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่องการปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และในกรณีสุดท้าย มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivité territoriale) ได้แก่ เทศบาล (Communes) จังหวัด (Départements) และดินแดนโพ้นทะเล (Territories d’outre-mer) ซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (loi) และนอกจากนี้ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังบัญญัติถึงหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด” (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 13-14)

จากหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (Décentralisation) คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างอิสระ (จากส่วนกลาง) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่าหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานมีข้อจำกัดอยู่ในมาตราต่าง ๆ หลายประการ เช่น การเป็นสาธารณะรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ของประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา 1 หลักว่า

SPU CHONBURI

ด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติตามมาตรา 2 หรือแม้กระทั่งในมาตรา 72 วรรคท้ายได้บัญญัติไว้ว่า “ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย” จากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะมิได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้โดยตรงก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็แสดงให้เห็นถึงระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งที่ดำเนินการกันอยู่ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีทั้งระบบการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลการกระจายอำนาจ

2. หลักทั่วไปของการกระจายอำนาจ

ข้อพิจารณาการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่หลายประการ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ องค์กรที่จะนำมากระจายอำนาจ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยการกระจายอำนาจ

2.1 องค์กรที่จะมากระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้คำสองคำ คือ Collectivité locale ในมาตรา 34 วรรค 4 และใช้คำว่า (Collectivité territoriale) ในมาตรา 24 และมาตรา 72 ดังนั้น องค์กรกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจึงได้แก่ เทศบาล จังหวัด ดินแดนโพ้นทะเล และองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไปโดยคำว่า องค์กรการกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไปนั้นอาจหมายความถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือให้อิสระและเสรีภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นที่จะต้องยอมรับ หรือแสดงให้เห็น ในเบื้องต้นก่อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่จริง ดังนั้น จึงมีการมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดให้เป็น “นิติบุคคล”

2.3 ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย คือ สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งหลักดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขกฎหมายที่กำหนด”

3. ขอบเขตของการกระจายอำนาจ

SPU CHONBURI

การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการมอบอำนาจบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก็ตามแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

3.1 โครงสร้างของรัฐ มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสบัญญัติไว้ว่าฝรั่งเศสเป็นสาธารณะรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งหมายถึงโครงสร้างของประเทศฝรั่งเศสมิได้เป็นโครงสร้างแบบสหพันธรัฐ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่สามารถที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหรือสถานะเช่นเดียวกับรัฐได้

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่าการปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตราเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Loi) ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ได้ก็แต่โดยรัฐสภาเท่านั้นที่จะตรากฎหมายมอบอำนาจหน้าที่เหล่านั้นให้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์ของตนขึ้นมากำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การบริหารงาน อำนาจหน้าที่หรือรายได้ของตนเองได้

3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้แทนรัฐบาล มาตรา 72 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลและบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย” ตัวแทนรัฐบาลจะทำหน้าที่ 2 ประการคือ ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายซึ่งหมายความถึงดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อวัตถุประสงค์อันสำคัญ คือ การดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมโดยราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนการกระทำ หรือการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามประชาชนอาจมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการประชาพิจารณ์ได้

SHUCHONBURI

ประชาพิจารณ์ในประเทศฝรั่งเศส (ชกาจ วรรณไพบูลย์, 2544, หน้า 56-83) อาจให้ความหมายได้ว่าเป็นขั้นตอนการขอความคิดเห็นก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์ในการรวบรวมข้อโต้แย้ง และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการประเมินความชอบของโครงการที่จัดทำ การทำประชาพิจารณ์นั้นไม่ผูกพันฝ่ายปกครอง แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองยังยืนยันตามโครงการเดิมฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งได้ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยของกรรมการประชาพิจารณ์แล้วเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ประชาพิจารณ์ตามประมวลกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2) ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 หรือ “กฎหมาย Bouchardeau” เกี่ยวกับการปรับปรุงจัดสรรและใช้ประโยชน์พื้นที่การก่อสร้างหรืองานโยธาที่จัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน

3) ประชาพิจารณ์การก่อนก่อสร้าง หรือติดตามสิ่งก่อสร้างประเภทที่ถูกควบคุม พระราชบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1976 ได้กำหนดให้มีการประชาพิจารณ์ก่อนการก่อสร้างหรือติดตั้งสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในสิ่งก่อสร้างที่ถูกควบคุม โดยแยกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ สิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง อาจดำเนินการได้เมื่อได้มีการแจ้งให้ทางการทราบ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว และจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจคล้ายคลึงกับประเทศไทยมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยเลือกจากสภาท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างจากประเทศไทย ที่มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การมีส่วนร่วมที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ การประชาพิจารณ์ แต่ไม่ผูกพันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามผลการประชาพิจารณ์ การประชาพิจารณ์เป็นเพียงขั้นตอนขอความคิดเห็นจากประชาชนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจฟ้องศาลให้เพิกถอนการกระทำหรือการออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะไม่มีกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมากนัก แต่การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งมาก งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีพัฒนาการที่ยาวนานนั้นเอง

SRI CHONBURI

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรงหรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นกระทำแทน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นเกิดจากข้อเสนอของรุสโซในหนังสือเรื่อง สัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งรุสโซเห็นว่าสังคมเกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกาย และอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกันทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่งโดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 56)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นโดยพื้นฐานแล้วแนวความคิดนี้ เพื่อคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ในยุคสมัยจักรวรรดิโรมัน โดยได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยโรมันและต่อมาในต้น ค.ศ.16 ได้มีการเผยแพร่แนวความคิดนี้และได้มีการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยการกล่าวถึงและยึดแนวความคิดและทฤษฎีของรุสโซ (Jean Jacques Rousseau) โดยเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมเกิดจากสัญญาของประชาชนมิใช่การข่มขู่บังคับ ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย

การถือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้จะมีผลตามมากล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้และประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมาย เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ “ชาติ” ชาติเป็นสิ่งที่สมมุติขึ้นมาชาติเกิดจาการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าจะแยกเป็นคนละส่วนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นชาติ ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

SPU CHONBURI

ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส (Siéyes) นักคิดชาวฝรั่งเศส การเสนอทฤษฎีนี้เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ข้างหลังเท่านั้น ชาติก็เป็นนิติบุคคลที่อยู่ดำรงทนนานกว่าราษฎรทุกสมัย โดยเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้นเมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนที่เลือกและมีอิสระที่จะกระทำแทนชาติได้เต็มที่

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

(1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎรอำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบหมายให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

(2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎร ในแต่ละเขตเลือกตั้งที่ตนเลือกเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 61)

ทั้งสองทฤษฎีมีจุดอ่อนด้วยกันกล่าวคือ ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชน เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทน คือ การแสดงออกของชาติจะตัดสินใจอย่างใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนเพราะถือว่าได้รับมอบหมายอำนาจจากชาติ ส่วนอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนของตนซึ่งอาจเป็นรูปของการถอดถอน ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเน้นประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติหรือความเป็นจริง การยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอย่างถึงที่สุดดูจะเป็นไปไม่ได้ ประเทศเสรีนิยมตะวันตกส่วนใหญ่ก็นำ ทฤษฎีทั้งสองมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศของตนเอง

ทฤษฎีสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

1. กำเนิดสังคมวิทยา

SUCHONBURI

การดำเนินชีวิตของมนุษย์ต้องเผชิญกับปรากฏการณ์ 2 แบบ คือ ปรากฏการณ์ทางกายภาพและปรากฏการณ์ทางสังคม

ปรากฏการณ์ทางกายภาพเป็นเรื่องนอกตัวมนุษย์ เป็นเรื่องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นเรื่องของบุคคล มนุษย์ได้รับความรู้ ความเข้าใจในเรื่องปรากฏการณ์ทางกายภาพมากกว่าและได้รับมาก่อน ปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคม หรือเป็นศาสตร์ที่เรียกว่า สังคมศาสตร์

สังคมวิทยาเป็นศาสตร์ใหม่ แต่มีเรื่องราวที่เกี่ยวกับสภาพทางสังคมรอบตัว เช่น ครอบครัว เผ่าพันธุ์ ชุมชน ชาติรัฐ หรือหน่วยสังคม มีการจัดระเบียบเป็นรูปต่าง ๆ

การศึกษาไม่ได้มุ่งเฉพาะในตัวบุคคล ศึกษาผลของการสมาคมของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล กลุ่ม และโครงสร้างทางสังคมที่เกิดจากการสมาคมของคน จึงเป็นการศึกษารูประบบสังคมทั้งมวล

แนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มีประโยชน์อย่างมากที่จะนำมาใช้ปรับปรุงและแก้ไขสังคม แต่ความเชื่อบางประการของคนที่มีอยู่ มักจะเป็นสิ่งถ่วงต่อความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงสังคม

2. ระเบียบวิธีทางสังคมวิทยา

การศึกษาสังคมวิทยาแตกต่างไปจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมากที่สุด ซึ่งบางครั้งยากที่จะวัดและคำนวณ หรือใช้ความสัมพันธ์ของสาเหตุเข้าใช้ในปรากฏการณ์ทางสังคม เพราะเรื่องราวของมนุษย์เกี่ยวกับความเข้าใจในเรื่องความหมายของพฤติกรรมที่แสดงออกในการคบหาสมาคมกัน การศึกษาสังคมวิทยาพอจะมีระเบียบวิธีใหญ่ ๆ 5 อย่างด้วยกัน คือ

1. สังคมวิทยาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Sociolpgy)
2. ระเบียบวิธีเปรียบเทียบ (Comparative Method)
3. ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ หรือหน้าที่–ประโยชน์ (The Functionalism)
4. สังคมวิทยาเป็นรูปแบบหรือเป็นระเบียบ (Formal of Systematic Sociology)
5. ทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้าง (The Structuralism)

3. สังคมวิทยาเชิงประวัติศาสตร์

รูประเบียบส่วนใหญ่ของการศึกษานี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์โครงสร้างทางสังคม และชนิดต่าง ๆ ของสังคม โดยอาศัยการอธิบายที่มีเหตุผล และการตีความเชิงประวัติศาสตร์เข้ามาอธิบาย

SPU CHONBURI

ในการจำกัดหน่วยในการเปรียบเทียบ มีความยุ่งยากเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาพื้นฐานในการเปรียบเทียบสังคมแต่ละสังคม สถาบันทางสังคมโดยเฉพาะโดยเฉพาะหรือความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันในสังคมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างกันไปตามสังคมต่าง ๆ หน้าที่ไม่เหมือนกัน สิ่งเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่ต้องจำกัดระดับการเปรียบสังคมต่าง ๆ ให้กว้าง

ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่หรือหน้าที่ประโยชน์

วิธีการศึกษาแบบนี้ ใช้ในสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และเกิดขึ้นเพราะไม่เห็นด้วยกับระเบียบวิธีของนักวิวัฒนาการ กับการศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งค่อนข้างจะผิวเผินและไม่ทันสมัย และระเบียบวิธีทางประวัติศาสตร์ที่มีการคาดคะเน ซึ่งไม่ได้มีการจัดระเบียบของข้อมูลและนำมาใช้

การศึกษาแบบหน้าที่เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมจากหน้าที่ที่สถาบันโดยเฉพาะหรือโครงสร้างทางสังคม เช่น ชั้นในสังคม การศึกษาแบบนี้สมมุติเอาการจัดระเบียบทางสังคมทั้งหมด ซึ่งเกิดมาจากเป็นส่วน ๆ เข้ามามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและขึ้นต่อกันแต่ละส่วนให้หน้าที่ที่จำเป็นต่อชีวิตและกลุ่ม ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ เราอาจเข้าใจได้ดีที่สุดในรูปของความต้องการเนื่องจากมันขึ้นต่อกันเราจะเข้าใจได้โดยการสังเกตความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ และโดยหลักทั่วไปของทฤษฎีนี้ ถือว่า สิ่งที่มนุษย์ยึดถือใช้หรือปฏิบัติอยู่ เป็นสิ่งที่มีหน้าที่หรือมีประโยชน์

1. การศึกษาสังคมที่เป็นรูปแบบหรือเป็นระเบียบ

สังคมวิทยาที่เป็นรูปแบบหรือการจัดระเบียบผู้ให้กำเนิดคือ จอร์จ ซิมเมล (Gorge Simmel) ส่วนใหญ่ใช้วิธีศึกษาของเยอรมันอธิบาย ในเรื่องลักษณะของสังคมศาสตร์เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ และสำนักปรัชญาปรากฏการณ์ (Phenomenology) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตระยะต่อมา

สังคมวิทยาของ ซิมเมล ให้หลักในสังคมวิทยาในเรื่องรูปแบบย่อย คือ การคบหาสมาคมไว้มาก ในการพิจารณางานของ ซิมเมล จะเห็นได้ว่ามีความได้สัดส่วนสูงมากในเรื่องข้อเสนอหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะความขัดแย้งและผลของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องขนาดของกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ

2. ระเบียบวิธีการศึกษาโครงสร้าง

ระเบียบวิธีนี้ใช้กับมานุษยวิทยาและสังคมวิทยามาก หลักการได้จาก คล้อค เลวี่ สตรอส์ส (Claude Levi Strauss) วิธีการศึกษาแบบโครงสร้างเกิดขึ้นจากอิทธิพลหลายประการ โดยเฉพาะจาก

SPU CHONBURI

การถกเถียงเรื่อง แนวความคิดของ “โครงสร้างสังคม” และเมื่อ ค.ศ.1968 เรย์มอง บูร์ดอง (Raymond Boudon) เขียนความคิดทางด้านโครงสร้างใช้เพื่ออะไร ซึ่งระเบียบวิธีนี้มิใช่จะให้เข้าใจส่วนประกอบโดยทั่วไปของสังคมมนุษย์เท่านั้น แต่ยังให้รูปลักษณะพื้นฐานของจิตใจมนุษย์ ซึ่งได้กำหนดชนิดต่าง ๆ ของโครงสร้างสังคม ทำให้มีผลในการพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาสังคม นักสังคมวิทยาบางคนให้ข้อสังเกตว่า การใช้ทฤษฎีโครงสร้างนี้ใช้ได้เหมาะกับสังคมที่กำลังพัฒนาเท่านั้น ซึ่งมองโครงสร้างทางสังคมต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง มีผลต่อความก้าวหน้า การเปลี่ยนแปลง ความต้านทานหรือการยอมรับในสิ่งใหม่ ๆ เป็นต้น

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกามีรากฐานส่วนหนึ่งมาจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ก็เพราะผู้อพยพจากอังกฤษที่มาตั้งรกรากในดินแดนทวีปอเมริกาได้นำมาใช้แต่ก็ไม่ได้เหมือนกับรากฐานเดิมทั้งหมด เพราะผู้ที่มาตั้งรกรากในถิ่นใหม่นี้ได้ปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ที่ไม่เหมือนเดิมด้วย

ในช่วงของการอพยพจากอังกฤษมาตั้งถิ่นฐานในดินแดนใหม่นั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษที่สำคัญได้นำมาใช้ในอเมริกานั้น ได้แก่ รูปแบบเคาน์ตี้ (County) ทาวน์ (Towns) และทาวน์ชิพ (Township) หน่วยการปกครองท้องถิ่นอเมริกันมีความแตกต่างหลากหลายกันอย่างมากจากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่ง คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government)ในสหรัฐอเมริกาอาจมีความหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงกับความหมายที่ประเทศเราใช้อยู่ก็ได้ ทั้งนี้เพราะในข้อเท็จจริงนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกามีอยู่มากมายและในลักษณะที่แตกต่างกันอย่างกว้างขวาง ทำให้ไม่สามารถที่จะให้คำจัดกัดความอย่างแคบ ๆ และชัดเจนได้ อย่างไรก็ตามคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ในสหรัฐอเมริกาสามารถกำหนดแนวทางสำคัญได้ 3 ประการ คือ ประการแรกหมายถึงหน่วยงานที่มีฐานะอำนาจนิติบุคคล ประการที่สอง คือ มีลักษณะของหน่วยปกครองรัฐ ประการที่สาม คือ มีอำนาจอิสระในการคลัง การปกครองตามกฎหมายแห่งรัฐ และการควบคุมภายใต้อำนาจรัฐ

1. หลักการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

SPU CHONBURI

Reeder,W.W ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการพบปะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

Erwin,W. ได้ให้ความหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนและใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนมาแก้ปัญหาร่วมกันกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

White, A.T. ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าสมควรที่จะทำอะไรและทำอย่างไร

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาและลงมือปฏิบัติตามที่ตัดสินใจ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นมีความสำคัญมาก เพราะครอบคลุมไปถึงการตัดสินใจ การเสียสละ และการได้รับการแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน และทำให้สมาชิกขององค์การหรือสมาคมนั้นมีความรู้สึกอยากเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การนั้น ๆ ต่อไป

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมาย หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

2.1 การมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในเขตเทศบาลและระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ของมลรัฐฮาวาย เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นซึ่งเป็น Charter ของโฮโนลูลู ตามมาตรา 12-201 มาตรา 12-202 ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนในเขตเทศบาลโฮโนลูลู มีส่วนร่วมการในถอดถอน หรือ Impeachment ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย มาตรา 12-201 เกี่ยวกับการถอดถอนหรืออิมพีชเม้นซ์นายกเทศมนตรี ซึ่งการบัญญัติให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนนายกเทศมนตรี โดยการเข้าชื่อรวมกันไม่น้อยกว่าห้าพันคนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเมืองนั้นในการถอดถอนนายกเทศมนตรี การเข้าชื่อดังกล่าวให้ยื่นต่อคณะกรรมการถอดถอนหรือ Board of Impeachment นอกจากการถอดถอนนายกเทศมนตรีของมลรัฐฮาวาย ของเทศบาลโฮโนลูลูแล้ว

SPU CHONBURI

ประชาชนในท้องถิ่นยังมีสิทธิถอดถอนหรือ Impeachment สมาชิกสภาท้องถิ่นและอัยการมลรัฐอีกด้วย กล่าวคือ มาตรา 12-202 ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นของโฮโนลูลู ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และมาตรา 12-203 ถอดถอนอัยการมลรัฐ โดยการให้สิทธิประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ในขณะที่การถอดถอนอัยการมลรัฐให้ใช้จำนวนประชาชนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนเข้าชื่อถอดถอนอัยการมลรัฐ การถอดถอนดังกล่าวจะให้ประชาชนเข้าชื่อกันตามจำนวนที่กำหนดโดยยื่นต่อ Board of Impeachment และให้ศาลสูงมลรัฐรับพิจารณา (เอกดนัย บุญนำ, 2546, หน้า 96-97)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนหรือ Impeachment นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นของมลรัฐฮาวายโฮโนลูลูนั้น ถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางตรงโดยแท้จริง ระบบถอดถอนมีทั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น แต่ใช้ได้ผลดีในระดับท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยกว่าเพราะการรวบรวมรายชื่อเป็นไปได้ง่ายกว่า

2.2 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของมลรัฐเทกซัสให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในเขต City และ Town มีส่วนร่วมในการเก็บภาษี กำหนดภาษี โดยอยู่ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ กล่าวคือ ตาม Article 11 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในเขตเมือง City และ Town ให้สิทธิประชาชนจำนวนห้าพันคนหรือน้อยกว่านั้น อาจจะกำหนดภาษีหรือเก็บภาษีโดยยึดถือตามกฎหมายโดยทั่วไป อีกทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษี ตาม Article 11 มาตรา 5 โดยให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมากกว่าห้าพันคนในเขตเมือง โดยใช้เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ (เอกดนัย บุญนำ, 2546, หน้า 97)

2.3 การมีส่วนร่วมโดยการริเริ่มเสนอกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมลรัฐแมรีแลนด์ ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาล ในเขตเมือง และ County ในการเสนอกฎหมายโดยให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของเมือง หรือ County เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยเข้าชื่อกันเสนอต่อ Board of Election Supervisor และใช้เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในเขตนั้น ๆ พิจารณาตัดสินรูปแบบเทศบาลของ Baltimore ในมลรัฐ Maryland ได้ให้สิทธิประชาชนในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ ในการเสนอกฎหมาย และใช้เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในเขตเทศบาลตัดสินในหลักของ Majority Vote

2.4 การมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการบริหาร

SRI CHONBURI

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมลรัฐแคนซัส การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาล ในเขตเมือง และ County นั้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคนซัส ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน และการร่วมมือของประชาชนในเขตมลรัฐแคนซัสใน Article 9 ว่าด้วยการร่วมมือของ County และ Township ซึ่งบัญญัติถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มาตรา 5 ว่าด้วยการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐใน กรณี กระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมในสำนักงาน ในขณะที่ Article 6 ว่าด้วยการศึกษาของประชาชนในเขตเมือง หรือ County ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉาะ กล่าวคือ การศึกษาในเขตมลรัฐหรือเมืองของเคนซัส จะมีคณะกรรมการการศึกษามลรัฐหรือของเมือง โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ (Governor) จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเขตมลรัฐหรือเมืองของเคนซัส จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการกำหนดนโยบายการศึกษา พร้อมทั้งการร่วมมือและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสาธารณท้องถิ่น (Local Public Shool) ตามมาตรา 5 ของ Article 6 (เอกดนัย บุญนำ, 2546, หน้า 98)

2.5 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

การประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อนออกคำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลต่าง ๆ

กระบวนการนำการประชาพิจารณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะทำในระหว่างร่างนโยบาย หรือทำในระหว่างขั้นตอนปฏิบัติตามนโยบาย เรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถทำการประชาพิจารณ์ได้เกือบทุกเรื่อง เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับการตัดสินใจด้านงบประมาณและการคลัง กรณี การจัดงบเทศบาลและจัดสรรอย่างไร การวางแผนใช้ที่ดิน การให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุหรือที่อยู่อาศัยด้านสุขภาพ และความปลอดภัย เป็นต้น ผลของการทำประชาพิจารณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ผูกพันฝ่ายปกครอง หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ฝ่ายปกครองยังมีอิสระเต็มที่ในการวินิจฉัยแม้คำวินิจฉัยจะไม่เดินตามผลประชาพิจารณ์ก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมหลายประการแต่ที่สำคัญได้แก่ การถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 163-165 รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

SRU CHONBURI

3. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนในพื้นที่

3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

(1) เป็นกิจกรรมของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด ชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระและเป็นกิจกรรมซึ่ง มุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 80-81)

(2) เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครองและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อมกิจกรรมเหล่านี้ คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองการติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร และยังมีลักษณะของความกระตือรือร้นทางการเมืองที่พิจารณาจากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การช่วยรณรงค์หาเสียง การแข่งขันกันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 81)

(3) เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาล ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งอาจจะเป็นกิจกรรมง่าย ๆ เช่น การพูดคุยถกเถียงปัญหาการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการกระทำอาจจะผิดหรือถูกต้องตามกฎหมาย อาจใช้หรือไม่ใช้ความรุนแรงอาจจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จผลหรือกระทำโดยสำนึกทางการเมืองหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงหมายถึง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งใน

SUCHONBURI

การเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตาม แม้การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนจะเป็นไปตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เช่น อนุญาตให้ประชาชนรวมตัวเพื่อชุมนุมคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่าง ๆ ของรัฐได้แต่ก็อาจปรากฏได้ว่า การมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมายอาจลุกลามเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ เช่น การขว้างปา ต่อสู้ทำร้ายร่างกายใช้ความรุนแรง

ทฤษฎีการให้คำปรึกษา

การให้คำปรึกษาเป็นแบบสร้างแรงจูงใจ และควรผลักดันเพื่อให้ผู้รับคำปรึกษานำไปสู่ความเชื่อมั่นในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขนโยบายแผนงาน วิธีการดำเนินงานที่ผู้รับคำปรึกษาต้องนำไปเป็นแนวทางบริหารหรือปฏิบัติ

1. ความหมายของการให้คำปรึกษา

การให้คำปรึกษาเป็นความพยายามอย่างเป็นระบบโดยบุคคลที่ได้รับการฝึกฝนอบรมและมีประสบการณ์อย่างสูงที่จะช่วยให้ผู้รับคำปรึกษาสามารถแก้ปัญหาและปรับปรุงผลงานโดยผ่านกระบวนการในการใช้วิจารณญาณอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้และทักษะเฉพาะด้านเฉพาะทางรวมทั้งการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงทั้งหลายอย่างเป็นระบบ (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 76) คุณสมบัติของที่ปรึกษา

Gordon Lippitt และ Ronald Lippitt ได้ให้ข้อสังเกตในคุณสมบัติของที่ปรึกษาว่าจะต้องมีคุณสมบัติ 3 ด้านคือ (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 76)

(1) ด้านความรู้ของที่ปรึกษา (Knowledge Areas) ควรจะต้องมีความรู้ด้านพฤติกรรมศาสตร์ ปรัชญาพื้นฐาน เทคนิคการฝึกอบรม การจัดการศึกษา การพัฒนาสังคม การวางแผน ภาวะผู้นำและความรู้เฉพาะทาง หรือเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(2) ด้านทักษะของที่ปรึกษา (Skill Areas) ได้แก่ทักษะในการสื่อสาร ทักษะในการสอน ทักษะในการให้คำปรึกษา ทักษะในการใช้เทคนิคการแก้ไขปัญหา และจะต้องมีความสามารถในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอย่างดี ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี การปฏิบัติงานร่วมกับกลุ่มคน การใช้เทคนิคการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม การออกแบบวางแผนการสำรวจ จัดเก็บข้อมูล การวินิจฉัยปัญหาร่วมกับลูกค้า และความสามารถในการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่น เผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ด้านทัศนคติหรือเจตคติ (Attitude Areas) ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพมีวุฒิภาวะที่เหมาะสม มีจิตใจกว้างขวาง เปิดเผยและเคารพในคุณค่าของมนุษย์ด้วยกัน

SPU CHONBURI

2. บทบาทของที่ปรึกษา

บทบาทของที่ปรึกษาตามความเห็นของนักทฤษฎีหลายท่าน มีความเห็นเหมือนกันและแตกต่างกันดังนี้

Margulies & Raia ให้ความเห็นว่า บทบาทของที่ปรึกษามี 2 ฐานะ คือ

(1) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ” (Technical Expert)จะมีความเชี่ยวชาญด้านวิชาชีพ และมีความสามารถในการศึกษาวิจัย มีการนำผลการวิจัยมาใช้ความสัมพันธ์ระหว่างที่ปรึกษากับผู้รับคำปรึกษาเป็นไปในลักษณะของระยะสั้นเน้นเรื่องปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน ผู้เชี่ยวชาญด้านฝึกอบรม ผู้เชี่ยวชาญด้านภูมิสถาปัตย์ เป็นต้น

(2) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้สนับสนุนในกระบวนการทำงาน” (Process Orientation หรือ Process Facilitator) เป็นความสามารถของที่ปรึกษาโดยแท้ที่จะช่วยให้ กระบวนการทำงานของลูกค้าประสบผลสำเร็จโดยการวิเคราะห์ปัญหา เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อปรับปรุง กระบวนการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างที่ปรึกษากับผู้รับคำปรึกษา อยู่ในรูปของความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว มีส่วนเข้าไปพัวพันและเป็นไปในลักษณะของกระบวนการและเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวมากกว่าระยะสั้น

Lippitt & Lippitt ให้ความเห็นว่า บทบาทของที่ปรึกษามีถึง 8 ฐานะ ดังนี้

(1) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้สนับสนุน” (Advocate) มีลักษณะนักต่อสู้ในเรื่องที่ตนจะต้องปฏิบัติจัดทำมีความเชื่ออย่างแรงกล้าในวิชาชีพกระตุ้นให้ลูกค้าเกิดความมั่นใจและรุกไปข้างหน้า มั่นใจและรู้คุณค่าของตนเอง สามารถโน้มน้าวจิตใจคนได้เก่งมีลักษณะของการชี้นำค่อนข้างสูง

(2) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้เชี่ยวชาญ” (Information Specialist หรือ Expert) จะทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งซึ่งจะเป็นผู้มีความรอบรู้ มีทักษะ และประสบการณ์ในการทำงานเฉพาะด้าน และมีการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้รับบริการแบบยัดเยียดมาครองลองมาจากประเภทแรก (Advocate)

(3) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้ฝึกอบรม / ผู้ให้การศึกษา” (Trainer/Educator) มักจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำในกระบวนการเรียนรู้ของคนในองค์กรหรือในกระบวนการ

SPU CHONBURI

เปลี่ยนแปลงองค์การทั้งองค์การ เป็นการให้คำปรึกษาแนะนำในการฝึกอบรม และการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้ และการเปลี่ยนแปลงในองค์การโดยทั่วไป

(4) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้ร่วมแก้ปัญหา” (Joint Problem Solver)เป็นการร่วมมือร่วมใจในการแสวงหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีความสามารถในการรับรู้สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องช่วยกำหนดทางเลือกที่จะช่วยลดเวลาและทรัพยากรให้แก่ผู้รับบริการ รวมทั้งกระตุ้นตอกย้ำให้เกิดการกระทำจนประสบผลสำเร็จ

(5) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้กำหนดแนวทางและแหล่งทรัพยากร” (Identifier of Alternatives and Linker to Resources) ซึ่งที่ปรึกษาจะเป็นผู้ช่วยกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาและสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกับผู้รับบริการในการวิเคราะห์ เพื่อเลือกแนวทางที่เหมาะสมในหลายแนวทางที่มีอยู่ นอกจากนี้ ที่ปรึกษาจะต้องสามารถเข้าใจทรัพยากรรู้และเข้าใจความต้องการของคนในองค์กรและรู้วิธีที่จะเชื่อมโยงระหว่างผู้รับบริการกับทรัพยากรที่มีอยู่เข้าด้วยกันให้จงได้

(6) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้ค้นหาความจริง” (Fact Finder) บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของที่ปรึกษา ก็คือ การแสวงหาข้อเท็จจริง และการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้จะต้องรู้และสามารถใช้เครื่องมือหรือวิธีการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างดีเช่น การสัมภาษณ์ การถอดแบบสอบถาม การสังเกต การจดบันทึก รวมทั้งการทดสอบและวิเคราะห์เครื่องมือให้มีความเที่ยงตรง (Validity) และเชื่อมั่นได้ (Reliability)

(7) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้แนะนำกระบวนการ” (Process Counselor) เป็นบทบาทที่สามารถช่วยให้ผู้รับบริการที่จะรับรู้ เข้าใจ และแสดงต่อกระบวนการที่เกิดขึ้นในแวดวงของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น บทบาทที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ การที่ที่ปรึกษาร่วมกับผู้รับบริการช่วยกันวิเคราะห์และวินิจฉัยสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ได้และที่สำคัญ คือ จะต้องช่วยให้ผู้รับบริการสามารถช่วยตัวเองในการวินิจฉัยกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัวเขาได้ด้วยตนเอง

(8) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้สะท้อน” (Objective Observer/Reflector) เป็นบทบาทที่พยายามจะช่วยกระตุ้นและสะท้อนให้ผู้รับบริการให้เกิดความเข้าใจในความเจริญเติบโต หรือการค้นพบวิธีการที่ดีกว่า หรือการมองหาโอกาสของความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว รวมทั้งการเป็นอิสระในการแสวงหาความจริงได้มากขึ้น ด้วยบทบาทในฐานะ Observer / Reflector เป็นบทบาทที่มีการชี้นำน้อยที่สุดในบรรดาบทบาทของที่ปรึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 79)

SPU CHONBURI

Leonard Nadler ได้จำแนกประเภทของที่ปรึกษา ออกเป็น 4 ฐานะ โดยเรียงลำดับจากการชี้นำให้ผู้บริการมาจากมากไปหาน้อย (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2538, หน้า 19-20) ดังนี้

(1) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้ให้การสนับสนุน” (Advocate) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาที่ค่อนข้างจะรู้ปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไขขององค์การแล้วเป็นอย่างดี และเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารระดับสูงนำไปสู่การแก้ปัญหาต่อไป

(2) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้เชี่ยวชาญ” (Expert) ซึ่งจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่ตนรับผิดชอบ แทนที่จะเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่ายบริหารระดับสูงในปัญหา สาเหตุและแนวทางการแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือวิธีใดวิธีหนึ่งโดยเฉพาะเหมือน Advocate แต่จะเสนอหลาย ๆ วิธีการเพื่อให้ฝ่ายบริหารระดับสูงตัดสินใจเลือกเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารระดับสูงซักถามแนวทางอื่น ๆ ด้วยก็ได้ คือ ไม่เคร่งครัดอย่างบทบาทของ Advocate ดังกล่าวแล้ว

(3) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้กระตุ้น” (Stimulator) จะเป็นผู้ยกประเด็นปัญหาขึ้นมาให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจ หรือคาดการณ์ล่วงหน้าว่าอะไรจะเป็นปัญหาหรือความต้องการขององค์การที่จะต้องพิจารณาอีกด้วย

(4) ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” (Change agent) เป็นผู้ช่วยระดับสูง ในการวินิจฉัยปัญหา และความต้องการ และช่วยกันวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาองค์การ ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาองค์การในระดับบุคคล หรือระดับองค์การก็ได้ ที่ปรึกษาแบบนี้มักจะสนใจ และให้ความสำคัญต่อความรู้สึก และความต้องการของลูกค้าหรือฝ่ายบริหารระดับสูงเป็นอย่างมาก จึงมักเรียกที่ปรึกษาแบบนี้ว่าเป็น “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” นั่นเอง จากที่ได้นำเสนอรูปแบบของที่ปรึกษาในหลาย ๆ รูปแบบพร้อม ๆ กับการนำเสนอบทบาทของที่ปรึกษาในฐานะต่าง ๆ กันแล้ว จะพบว่าการที่ที่ปรึกษาแต่ละคนจะแสดงบทบาทใดนั้น ก็ย่อมต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ก็แล้วแต่ผู้รับบริการหรือองค์การนั้น ๆ ประสงค์จะให้เราแสดงบทบาทในฐานะ Advocate หรือ Expert หรือ Trainer/Educator หรือ Joint Problem Solver หรือ Identifier of Alternatives and Linker to Resources หรือ Process Counselor หรือ Objective Observer/Reflector หรือบทบาทใด ๆ การที่ที่ปรึกษาจะแสดงบทบาทตามอำเภอใจ หรือตามความพอใจแต่ฝ่ายเดียวคงจะไม่ได้ ซึ่งในระบบราชการไทยด้วยแล้วค่อนข้างจะต้องระวังในเรื่องนี้มากเป็นพิเศษด้วย

ทฤษฎีหลักการบริหาร

SRU CHONBURI

Luther Gulick & Lyndall Urwick บิดาของวิชาการบริหาร กล่าวได้ว่ากระบวนการบริหารจะต้องมี POSDCORB ซึ่งเป็นการจัดหน้าที่ของฝ่ายบริหาร องค์การทุกองค์การหรือหน่วยงานทุกหน่วยงานจะต้องมีหลักการดังกล่าว ได้แก่ (พรรณราย ขันธกิจ, 2548, หน้า 86)

(1) Planning หมายถึง ต้องมีการวางแผน

(2) Organizing หมายถึง ต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ อย่างเป็นทางการภายในองค์การ เพื่อประสานหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และดำเนินการได้

(3) Staffing หมายถึง การบริหารทีมงาน บริหารงานบุคคล การบรรจุคนเข้าแล้วจัดคนใส่ตำแหน่งให้เหมาะสม รวมทั้งการพัฒนาบุคคล

(4) Directing หมายถึง การตัดสินใจ จะต้องมีการตัดสินใจตลอดเวลา แล้วแปลงการตัดสินใจออกมาเป็นคำสั่ง

(5) Coordinating หมายถึง การประสานงาน มีหน้าที่ประสานงานส่วนต่าง ๆ ของงานให้เข้าด้วยกัน โดยใช้หลักมนุษย์สัมพันธ์เข้าร่วมพิจารณาด้วย

(6) Reporting หมายถึง การรายงาน เป็นการติดตามงาน (Monitoring) รวมไปถึงการเสนอผลการดำเนินงาน (Result) และการประเมินผล (Evaluation) ด้วย

(7) Budgeting หมายถึง การบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือหน้าที่ขององค์การ

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองของสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่นโดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ ถึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92-95 นอกจากประกาศหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

SPU CHONBURI

ยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ๆ ได้แก่ “กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)” กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากพร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรายละเอียดต่าง ๆ จะกล่าวถึงต่อไป

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของญี่ปุ่น

การกระจายอำนาจในญี่ปุ่นเริ่มต้นใน ค.ศ.1995 เหตุหลักการคือ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจมากหากแต่ภารกิจเหล่านั้นที่เป็นไปตามคำสั่ง ทิศทางของรัฐบาล หรือกระทรวงต่าง ๆ เพราะกระทรวงสามารถมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามคำสั่งได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระเท่าที่ควร ทำหน้าที่เสมือนสาขาของกระทรวงต่าง ๆ จุดมุ่งหมายสำคัญของการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1995 คือความพยายามที่จะทำให้ท้องถิ่นมีความอิสระที่จะริเริ่มการทำงานที่จะแก้ไขปัญหาของงท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentration Promotion Committee) ภายใต้กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentration Promotion Law) ประธานกรรมการมาจากนักบริหารภาคเอกชนที่มีชื่อเสียงซึ่งขอเสนอจากคณะกรรมการนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจในปี 1999 และใช้บังคับใน ค.ศ.2000 ถือเป็นยุคของการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หลักการสำคัญคือการแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ จำนวน 475 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy Law) หัวใจสำคัญ คือ การยกเลิกหน้าที่ที่ถูกมอบโดยส่วนราชาการที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระบบการมอบอำนาจนั้น เช่น การจัดดูแลผู้จัดการแม่น้ำจะอยู่ในพื้นที่จังหวัดแต่อำนาจอยู่ที่กระทรวงก่อสร้าง โดยกระทรวงจะมีสาขาในจังหวัดต่าง ๆ เป็นผูดูและเป็นผู้จัดการน้ำ

ซึ่งวิธีการทำงานคือสั่งให้จังหวัด หรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการแทนประหนึ่งเป็นสาขาของกระทรวง ทำให้ท้องถิ่นต้องทำงานตามคำสั่งของกระทรวงคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70-80 ของงานที่ท้องถิ่นทำทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้จังหวัดที่มีสถานะเป็นท้องถิ่นแต่งานส่วนใหญ่เป็นงานของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเชื่อฟังคั่งของกระทรวง แต่สัดส่วนงานอขงเทศบาลซึ่งได้รับจากส่วนกลางมีไม่มากประมาณร้อยละ 30 จะเห็นว่าก่อนการปฏิรูปการกระจายอำนาจยุคใหม่นั้น

SPU CHONBURI

เทศบาลมีอิสระในการปฏิบัติงานของตนเองมากกว่าจังหวัด ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เคยชินกับการรอคำสั่งจากกระทรวงและจังหวัด สถานการณ์แบบนี้รัฐบาลกลางจึงมีอำนาจในการควบคุมท้องถิ่นค่อนข้างสูง นอกจากการปฏิบัติตามระบบที่งานมอบหมายแล้วยังมีแนวโน้มว่าท้องถิ่นจะถูกก้าวก่ายจากส่วนกลางมากขึ้นด้วย ดังนั้น การยกเลิกระบบการมอบหมายงานออกไปเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น เมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจแล้วงานที่แต่เดิมเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวง เช่น การจัดการแม่น้ำ ก็ถูกถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นกระทรวงไม่มีอำนาจสั่งการแต่ให้คำปรึกษาได้ อันนำไปสู่การมีอิสระมากขึ้นของท้องถิ่น

ปัจจัยสำคัญที่นำความสำเร็จในการกระจายอำนาจส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ถึงแม้ว่าจะมีการต่อต้านจากกระทรวงและข้าราชการจำนวนมาก แต่ด้วยนโยบายที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมการกระจายอำนาจของนายกรัฐมนตรีโฮโซกาว่าทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จริง อีกประการคือ เรื่องการสื่อสาร การสร้างความเข้าใจระหว่างคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจกับข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ มีการประชุมร่วมกันและเกิดการโต้แย้งทางความคิดกันบ่อยครั้งจนทำให้ได้จุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ อีกปัจจัยหนึ่งคือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป และเพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีดังต่อไปนี้

2.1 การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative)

การริเริ่มเสนอกฎหมาย เป็นการร้องขอโดยตรงของประชาชนที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการประกาศใช้แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกข้อบัญญัติของท้องถิ่นการร้องขอเช่นนี้จะมีผลต่อเมื่อประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 หรือ 2 เปอร์เซ็นต์ ร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยประชาชนเหล่านั้นออกเสียงเลือกตั้งตามบทบัญญัติผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่คณะกรรมการฯ จัดทำขึ้นหรือไม่เมื่อตรวจสอบแล้วจะต้องเสนอสมุดชื่อนั้นให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบ ถ้ามีกรณีทักท้วงรายชื่อว่าไม่ถูกต้องคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผลของการวินิจฉัยชี้ขาดไม่เป็นที่พอใจ ก็อาจจะอุทธรณ์ต่อคณะ

SPU CHONBURI

กรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป เช่น ถ้าเป็นกรณีเทศบาล ก็อาจจะอุทธรณ์ต่อจังหวัดและต่อศาลในที่สุด

2.2 การลงประชามติ (Referendum)

การลงประชามติ จะมีขึ้นเมื่อสภาท้องถิ่นได้มีมติให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติของท้องถิ่น แต่ละฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ไม่แน่ใจในมตินั้นว่าประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่ สภาฝ่ายบริหารก็อาจนำร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นแล้วนั้นให้ประชาชนลงประชามติ

2.3 การร้องขอให้ตรวจสอบ (Audit of Bufiness)

ประชาชนอาจร้องขอให้ตรวจสอบ จำนวนรายได้และจำนวนรายจ่ายของท้องถิ่น หรือตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นโดยทั่วไป การตรวจสอบนี้มิใช่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะมีอำนาจตรวจสอบได้ เฉพาะกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ด้วยการร้องขอให้ตรวจสอบ เช่นนี้ จะเป็นไปได้ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 ได้ร้องขอโดยลงชื่อให้ปรากฏไว้ในสมุดลงชื่อของทางราชการ ส่วนผลการตรวจสอบจะต้องรายงานให้สภาท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารที่เกี่ยวข้องทราบ นอกจากนี้จะต้องรายงานให้ตัวแทนของผู้ร้องขอให้ตรวจสอบและติดประกาศให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน

2.4 การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น

การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้จะต้องมีลายเซ็นจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การร้องขอเช่นนี้จะต้องร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารเลือกตั้งจะเสนอเรื่องไปให้ประชาชน ในท้องถิ่นออกเสียงชี้ขาด ถ้าผลของการออกเสียงปรากฏว่ามีเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นก็เป็นอันถูกยุบโดยมตินั้น แต่อย่างไรก็ดีการจะร้องขอให้มีการยุบสภาท้องถิ่นเช่นว่านี้ จะทำได้ต่อเมื่อสภาท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่หรือผ่านการออกเสียงให้ยุบสภาท้องถิ่นมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี

2.5 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

การถอดถอนประกอบด้วย 3 กรณี ได้แก่ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น การถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือการถอดถอนเจ้าหน้าที่บางคน การถอดถอนทั้งสามกรณีต้องมีเสียง 1 ใน 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การถอดถอนต้องเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงมติ การออกเสียงชี้ขาดนี้คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้น เมื่อประชาชนร้องขอตามเงื่อนไขที่กฎหมายที่กำหนด หากผลของการออกเสียง

SRICHONBURI

ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเรียกร้องให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามการร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะต้องกระทำได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ มาแล้วหรือเคยผ่านการออกเสียงถอดถอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

SPU CHONBURI