

## บทที่ 3

### การบริหารราชการแผ่นดิน

ในงานวิจัยนี้ ได้ทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินไว้ต่างหากจากการทบทวนวรรณกรรมในการสร้างตัวแปรเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานความรู้ให้สามารถทำความเข้าใจถึงระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการของประเทศไทย โดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การบริหารราชการแผ่นดินไทย  
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น  
การปกครองส่วนท้องถิ่น  
จังหวัดปราจีนบุรี

โดยจะมีการกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวตามลำดับ

#### การบริหารราชการแผ่นดินไทย

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนการบริหารราชการแผ่นดินไทยในงานวิจัยนี้ จะกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารราชการที่ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการทั้ง 3 ส่วน เพื่อให้ผู้ศึกษามองเห็น โครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของนโยบายสาธารณะ

ตามปรกติการจัดหาสินค้าและบริการแก่สังคมในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นโดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับองค์กร 2 องค์กร คือ องค์กรของรัฐ (Government, Public Organization) หรือรัฐบาล เป็นองค์กรที่จัดหาสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยครอบคลุมถึงความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินคุณภาพชีวิต โดยคำนึงถึงหรือตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นธรรม อีกองค์กรหนึ่งคือ องค์กรภาคเอกชน (Private Sector) หรือตลาด เป็นองค์กรที่จัดหาสินค้าและบริการที่เป็นไปเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่สมาชิกต้องการเป็นพิเศษและไม่สมควรที่รัฐจะเป็นผู้จัดหาให้ เพราะจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอื่น

แม้ตลาดจะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการในหมวดต่างๆ ข้างต้น รัฐก็ยังคงต้องมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการกำกับและควบคุม (Regulating and Controlling) ตลาด เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและนำมาซึ่งความยุติธรรมของคนในสังคม ทั้งนี้หากพิจารณาตามหลักการแล้วจะเป็นไปตามแนวทางของทฤษฎีการมอบอำนาจและการทำการแทน (Principal-Agent Theory) ที่ประชาชนถือเป็น Principal คือเจ้าของอำนาจที่แท้จริง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง จึงต้องมอบอำนาจการดำเนินงานให้กับ Agent ซึ่งในที่นี้คือ องค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจตามสัญญา ให้มีอำนาจในการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ ได้ องค์กรของภาครัฐนี้ จะหมายถึงตั้งแต่ รัฐบาล รวมไปถึงบรรดาข้าราชการในลำดับชั้นต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการนำนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถเรียกได้ว่า การบริหารราชการ (Public Administration) ซึ่งดิเรก ถึงฝั่ง (2551 : 7) ได้กล่าวว่า การบริหารราชการ ก็คือ การนำนโยบาย (Policy) มาปฏิบัติ (Implement) โดยบรรดาข้าราชการ ซึ่งในระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ฝ่ายการเมืองจะต้องอาศัยระบบราชการหรือฝ่ายบริหารที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ฝ่ายบริหาร(ราชการ)จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือของฝ่ายการเมืองเพื่อนำนโยบายไปใช้ในการปกครองบ้านเมือง คำว่า “เครื่องมือ” จึงมีความหมายว่า ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายของฝ่ายการเมือง (อุทัย เลหาวิเชียร, 2540 : 262-263)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึง การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหนึ่งใน เครื่องมือ ของฝ่ายการเมืองนั้น มิได้มีการรวมเป็นเนื้อเดียวกัน แต่มีการแบ่งออกมาเป็นแต่ละระดับ ทั้งนี้เพราะมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนแตกต่างกันออกไป

ในส่วนของการบริหารราชการของประเทศไทย อาจสามารถนับย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย ที่การปกครองระหว่างผู้ปกครองหรือกษัตริย์ กับประชาชน จะมีลักษณะความสัมพันธ์คล้ายพ่อกับลูก (Father and Child Relationships) การจัดระเบียบการปกครองหรือระเบียบบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. เขตราชธานี (นครหลวงและหัวเมืองชั้นใน) คือ เขตที่ตั้งนครหลวงที่มีเมืองชั้นในรายรอบเป็นปริมณฑล ทั้ง 4 ด้าน เรียกว่า เมืองลูกหลวง
2. เขตเมืองพระยามหานคร หรืออาจเรียกว่า หัวเมืองชั้นนอก ที่เป็นเมืองใหญ่นอกราชธานี โดยมีเจ้าเมืองซึ่งเป็นเจ้าหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ปกครอง
3. เขตประเทศราช ซึ่งเป็นเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร โดยที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงแต่งตั้งชนพื้นเมืองขึ้นเพื่อปกครอง โดยมีสิทธิ์ขาดเหมือนเจ้าแผ่นดินในเมืองนั้น แต่ต้องมีการถวายบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามที่กำหนดไว้

เมื่อกรุงสุโขทัย เริ่มเสื่อมอำนาจ กรุงศรีอยุธยา มีความเข้มแข็งขึ้นจนกลายเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากที่มีในสมัยสุโขทัยเสียใหม่ โดยได้รับอิทธิพลจากขอมและฮินดู โดยที่มีความเชื่อว่า กษัตริย์ เป็นเทวสมมติ (Divine Rights) หรือ สมมติเทพ ซึ่งเป็นที่มาของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบศักดินา ส่วนระเบียบบริหารราชการ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบจตุสดมภ์ตามแบบอย่างขอม โดยมีกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา รับผิดชอบงานตามหน้าที่ที่กำหนด สำหรับการแบ่งเขตการปกครองนั้น สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงปรับปรุงการบริหารขึ้นใหม่ โดยมีการแยกการบริหารราชการออกเป็นฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหาร โดยมีสมุหนายกและสมุหกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบ

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารราชการประเทศแต่อย่างใด กระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่วัฒนธรรมและอารยธรรมภายนอก ได้หลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเผชิญกับสภาวะการแสวงหาเมืองขึ้นของชาติตะวันตก ทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ที่ถือเป็นภัยคุกคามจากภายนอกที่สำคัญสำหรับประเทศไทยในขณะนั้น ช่วงเวลาดังกล่าว ยังมีภัยที่เกิดจากภายในประเทศเอง ที่ส่งผลกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เหตุผลดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการบริหารราชการ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ต่างๆ เหล่านั้น โดยที่พระองค์ทรงทำการปฏิรูปการบริหารทั้งใน *ส่วนกลาง* ที่ได้มีการจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงต่างๆ ตามลักษณะหน้าที่เฉพาะ *ส่วนภูมิภาค* ได้แบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีข้าหลวงที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางไปปกครองดูแล ในแต่ละมณฑลก็ประกอบไปด้วยเมือง (จังหวัด) ต่างๆ มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บริหารงาน มีหน่วยการปกครองระดับอำเภอเรียกว่า แขวง และมีตำบลและหมู่บ้านภายใต้การปกครองตามสายการบังคับบัญชา *ส่วนท้องถิ่น* ก็ได้มีการจัดให้มีหน่วยการบริหารงานในท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ถึงแม้จะยังไม่มิลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง แต่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นการวางรากฐานของแนวคิดการบริหารงานท้องถิ่น

ในระยะต่อมา ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการอยู่เสมอ เช่น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง โดยการตั้งกระทรวงใหม่ และเปลี่ยนแปลงแก้ไขกระทรวงเดิม และหน้าที่ราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และในส่วนภูมิภาค ก็ได้ทรงรวมมณฑลที่มีอยู่เป็น 2 ภาค และภายในภาคให้มีจังหวัดต่างๆ ซึ่งถือเป็นรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเช่นกัน

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อยู่คู่กับประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีคณะราษฎรเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในช่วงเวลานั้นได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 ที่ได้วางหลักเกณฑ์และขอบเขตของราชการฝ่ายบริหาร รวมทั้งได้ปรับปรุงแก้ไขส่วนราชการต่างๆ ให้เหมาะสมกับงานและหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น *ส่วนกลาง* มีการแบ่งแยกงานในด้านต่างๆ ออกจากกันโดยให้กระทรวง 9 กระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงของตน *ส่วนภูมิภาค* มีการยุบมณฑลที่มีอยู่เดิม และให้มีเฉพาะจังหวัดและอำเภอ ส่วนตำบลและหมู่บ้านไม่ได้ระบุถึง โดยยังให้ใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ในจังหวัดจะมีข้าหลวงประจำจังหวัด มีคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ในระดับอำเภอก็มีคณะกรรมการอำเภอเช่นเดียวกัน แต่ยังมีหน้าที่ในการควบคุมเทศบาลในอำเภอนั้นด้วย และ *ส่วนท้องถิ่น* จัดให้มีการปกครองแบบเทศบาล โดยมุ่งหวังให้การปกครองในรูปแบบเทศบาลนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวแบบเต็มพื้นที่ โดยมีการแบ่งเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งมีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลางโดยการเพิ่มกระทรวงเป็น 14 กระทรวง และมีการปรับปรุงให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาราชการประจำกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ในส่วนภูมิภาคได้มีการเพิ่มภาคขึ้น โดยให้มีทั้งหมด 9 ภาค (แต่ได้มีการยุบในปี พ.ศ.2500) และความรับผิดชอบในการบริหารงานประจำจังหวัดและอำเภอก็ให้กลับมาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเช่นเดิม ในส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น และในปี พ.ศ.2499 ได้มีพระราชบัญญัติให้เพิ่มราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นอีก 2 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนตำบล

จากนั้นโครงสร้างของระบบราชการไทย ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตลอด แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยซึ่งเป็นลักษณะการเพิ่ม โอน ย้าย หน่วยงานเท่านั้น แต่ที่น่าสนใจสำหรับท้องถิ่นคือ ในปี พ.ศ.2518 ได้มีการกำหนดให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการกรุงเทพเป็นผู้บริหารงาน โดยได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

วิวัฒนาการของการบริหารราชการของประเทศไทยมีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน พร้อมๆ กับการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ขึ้นมารองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จนกระทั่งในปัจจุบัน(พ.ศ. 2553) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัย หลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยหลักการดังกล่าว ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Affairs) ตามลำดับ

## การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

### 1. การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration)

การบริหารราชการส่วนกลาง นับเป็นการบริหารที่มีความสำคัญในฐานะผู้นำนโยบาย จากผู้กำหนดนโยบายมาปฏิบัติในขั้นต้นแรก เพราะเมื่อมีการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรีแล้ว นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นนั้น ต้องถูกนำมาปฏิบัติ โดยหน่วยงานซึ่งถือเป็น เครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เป็นการบริหารราชการ ส่วนกลาง โดยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ถูกกำหนดให้ประกอบด้วย

1.1 *สำนักนายกรัฐมนตรี* มีฐานะเป็นกระทรวง ทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง กระทรวงต่างๆ รวมทั้งงานในระดับชาติอื่นๆ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี กำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอาจมีรอง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกฯและรัฐมนตรี เป็น ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

1.2 *กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง* ถือเป็นหน่วยงานของราชการ ส่วนกลางที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งรับผิดชอบงานของประเทศในด้านใดด้านหนึ่ง แต่ละกระทรวงจะมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและแปลงนโยบายของกระทรวงให้ สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กระทรวง โดยจะมีรัฐมนตรีช่วยฯหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในปัจจุบัน (ปีพ.ศ.2552) ประเทศไทย

ประกอบด้วยกระทรวงทั้งหมด 19 กระทรวง (ไม่รวมสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง) ซึ่งแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการดังนี้

- 1.2.1 กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense)
- 1.2.2 กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
- 1.2.3 กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- 1.2.4 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry of Tourism and Sports)
- 1.2.5 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of Social Development and Human Security)
- 1.2.6 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Ministry of Agriculture and Cooperatives )
- 1.2.7 กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport)
- 1.2.8 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources and Environment)
- 1.2.9 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ( Ministry of Information and Communication Technology - MICT)
- 1.2.10 กระทรวงพลังงาน (Ministry of Energy)
- 1.2.11 กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce)
- 1.2.12 กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior)
- 1.2.13 กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- 1.2.14 กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour)
- 1.2.15 กระทรวงวัฒนธรรม (Ministry of Culture)
- 1.2.16 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Science and Technology)
- 1.2.17 กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education of Thailand)
- 1.2.18 กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Public Health)
- 1.2.19 กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry)

1.3 ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่กว่ากรมแต่เล็กกว่ากระทรวง ทบวงอาจสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือเป็นทบวงอิสระก็ได้ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีหน่วยราชการในระดับ ทบวง ภายหลังจากที่มีการยุบทบวงมหาวิทยาลัยรวมเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการ

1.4 *กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม* ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงการเมืองใด เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนัก ราชเลขาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด

ปัจจุบันขอบข่ายหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ทั้งในระดับ กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น หลายประการได้มีการถ่ายโอนภารกิจที่มีความคล้ายคลึงหรืออยู่ใน ขอบเขตหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม เป็นแต่เพียงภารกิจของ บางกระทรวงเท่านั้นที่สามารถถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นภารกิจของ หน่วยงานที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวัน เป็นการให้บริการสาธารณะ ในขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งภารกิจของบางกระทรวงก็ไม่สามารถถ่ายโอนให้อยู่ในความ รับผิดชอบดูแลของท้องถิ่นได้ เช่น ภารกิจของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวง การต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจะได้กล่าวในบทต่อไป การบริหารราชการส่วนกลางนี้มีหลักการสำคัญที่ใช้ในการบริหารราชการคือ หลักการ รวมอำนาจปกครอง (Centralization) ซึ่งหมายถึง การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐโดยให้รัฐ แต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่น ในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นศูนย์กลางอยู่ที่ ผู้ปกครองรัฐ หรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทยเรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการใน ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของหัวหน้าในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ ปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ (โกวิท พวงงาม , 2550 : 65) การรวมอำนาจนี้ จะมี ลักษณะที่สำคัญคือจะมีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นกับราชการส่วนกลาง มีการมอบ อำนาจในการสั่งการไว้กับราชการส่วนกลาง และมีลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา โดยมีวินัย เป็นเครื่องมือบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่ง นอกจากนี้แล้ว การแต่งตั้ง ถอดถอน เจ้าหน้าที่ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น

การบริหารราชการส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนี้ แม้จะมีข้อดี ที่ทำให้อำนาจของ รัฐบาลมีความมั่นคง การสั่งการและบังคับบัญชาเป็นเอกภาพ (Unity) ทำให้สามารถอำนวยการ ประโยชน์ให้กับประชาชนโดยมีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ (Uniformity) และใช้ทรัพยากรที่ มีอยู่ในการบริการประชาชนอย่างทั่วถึง เสมอภาคกัน (Equality) และถือเป็นการประหยัด ทรัพยากร (Economical) ทั้งในส่วนของคุณภาพและเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่มีร่วมกันที่ ส่วนกลาง แต่ก็ยังมีข้อเสียต่อหัวใจของการบริหารราชการ อยู่หลายประการเช่นกัน ได้แก่ การรวม

อำนาจในการบริหารไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในแต่ละแห่งทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง และการให้บริการนั้น ก็ไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละแห่งได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเนื่องจากต้องรอคำสั่งการจากส่วนกลาง และคำสั่งเหล่านั้นยังอาจมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับสถานะของแต่ละท้องถิ่น ที่สำคัญ การรวมอำนาจยังถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย เพราะขัดขวางการเรียนรู้วิธีการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว จึงมีแนวคิดให้มีการแบ่งงานและการตัดสินใจในการบริหารงานราชการออกจากส่วนกลางแล้วให้มีกลไกการบริหารส่วนอื่นรองรับการทำงานที่เคยเป็นของราชการส่วนกลาง แต่เนื่องจากเหตุผลหลายประการทำให้แม้จะมีแนวคิดการแบ่งงานและการตัดสินใจการให้บริการสาขา รมะกับประชาชนออกจากส่วนกลาง แต่กลไกที่รัฐบาลกลางได้สร้างขึ้นมาเพื่อรองรับหน้าที่ที่ได้แบ่งออกจากส่วนกลางนั้น ยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารราชการส่วนกลาง จนเรียกได้ว่า เป็นแขนขาของการบริหารราชการส่วนกลาง กลไกการบริหารงานที่ได้สร้างขึ้นมาขึ้นนี้ คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

## 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration)

การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในภูมิภาค โดยให้มีข้าราชการส่วนภูมิภาคที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลางทำหน้าที่บริหาร รับผิดชอบ โดยต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจ ที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบริหารราชการ โดยมุ่งหวังให้การบริหารราชการ สามารถตอบสนองกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และทั่วถึงมากขึ้น โดยยังคงมีความมั่นคงทางอำนาจและมีเอกภาพในการปกครองและการสั่งการ จึงได้มีการมอบหน้าที่ที่ส่วนกลางรับผิดชอบอยู่ให้แก่ส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ให้ไว้ นั้น โดยยึดหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 254 3 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย

2.1 จังหวัด เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด เกิดจากการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายในจังหวัดจะมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และ



รับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมี *รองผู้ว่าราชการจังหวัด* หรือ *ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด* หรือทั้ง 2 ตำแหน่งที่จะสามารถปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 3 ตำแหน่งนี้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนั้นยังมี *ปลัดจังหวัด* และ *หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด* ที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งๆ ยังให้มี *คณะกรรมการจังหวัด* ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และอาจมีการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย *ผู้ว่าราชการจังหวัด* *รองผู้ว่าราชการจังหวัด* หนึ่งคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย *ปลัดจังหวัด* *อัยการจังหวัด* ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด *รองผู้บังคับการตำรวจ* ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รวมทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

โดยการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543 บัญญัติให้ประกอบด้วย

2.1.1 *สำนักงานจังหวัด* การบริหารราชการทั่วไปภายในจังหวัด และการวางแผนพัฒนาจังหวัดนั้น จะมีสำนักงานจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนาจการของจังหวัดนั่นเอง

2.1.2 *ส่วนราชการต่างๆ* ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตั้งขึ้นมาประจำในพื้นที่ในจังหวัด

2.2 *อำเภอ* เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยการรวมตำบลหลายๆ ตำบลเข้าด้วยกัน ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ และมี *ปลัดอำเภอ* และ *หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ* ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำให้

ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ มีความคล้ายคลึงกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด กล่าวคือ ประกอบด้วย สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ โดยมี นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ และประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชารับผิดชอบ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้เพียงจังหวัด และอำเภอ เท่านั้นที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนตำบลและหมู่บ้าน มิใช่การปกครอง ส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แต่อาจถือเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงการจัดระเบียบปกครอง ตำบลและหมู่บ้านไว้ด้วย กล่าวคือ

2.3 การจัดระเบียบปกครองตำบล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยการรวม หลายๆ หมู่บ้านเข้าด้วยกัน ผู้ทำหน้าที่ในตำบลประกอบด้วย *กำนัน* มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนันอันไม่ถือเป็นเงินเดือน การเข้ามาดำรง ตำแหน่งกำนัน จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเลือกมาจากผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทำหน้าที่ปกครอง ราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลและ รักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้แล้วภายในตำบลยังประกอบด้วย *แพทย์ประจำตำบล* และ *สารวัตรกำนัน* ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของกำนันในด้านต่างๆ

2.4 การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ประกอบด้วย *ผู้ใหญ่บ้าน* เป็นผู้ได้รับการ เลือกตั้งมาจากราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และมีอำนาจ หน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในหมู่บ้าน ยังประกอบด้วย *ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน* และ *คณะกรรมการหมู่บ้าน* มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการปกครองหมู่บ้าน

การบริหารราชการของส่วนภูมิภาคนี้ เราจะเห็นได้ถึงหน่วยงานและตัวแทนต่างๆ ของ รัฐบาลกลางที่ถูกส่งออกมาประจำยังพื้นที่จังหวัดต่างๆ สิ่งเหล่านั้นแสดงให้เห็นถึง หลักการ แบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ที่ราชการส่วนกลางมีต่อส่วนภูมิภาค โดยถือเป็นการแบ่ง เบาทะระของราชการส่วนกลาง เพราะจะมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่

เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยราชการส่วนกลาง ที่ถูกส่งออกไปประจำ เพื่อปฏิบัติราชการยังพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยยังคงเงื่อนโซ่ให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้วางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งจากลักษณะของหลักการแบ่งอำนาจ จะยังเห็นได้ถึงการเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ เนื่องจากทุกสิ่งของหลักการแบ่งอำนาจยังคงต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น

แม้ว่าจะมีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้มีการแบ่งอำนาจสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่การดำเนินการตามหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่อีกหลายประการ โดยเฉพาะจากการประเทศไทย มีการจัดรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) จึงเห็นได้ถึงลักษณะของการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพของการทำงาน คือ ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะการที่จะตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ต้องส่งเรื่องไปยังส่วนกลาง เพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา และก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง ทำให้การดำเนินงานขาดผลลัพท์ที่มีประสิทธิภาพเมื่อประกอบกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ดังที่ สมาน รังสิโยภักดิ์ (2543 : 54-57) กล่าวไว้ว่า โดยที่ในปัจจุบันสภาพการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ แม้ว่าจะยังคงใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็ตาม แต่ศูนย์รวมอำนาจได้กระจายไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มากมาย ดังนั้นหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคใดจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีว่าจะแบ่งหรือมอบอำนาจไปให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นแผนงานหรือโครงการใหญ่ๆ ที่จะไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะลงไปดำเนินการเองโดยให้เหตุผลว่า เพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น โครงการที่หน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะได้รับการแบ่งหรือมอบอำนาจให้ดำเนินการ มักจะเป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณไม่มากนัก กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคงประสบปัญหาอยู่หลายประการ เช่น

*ปัญหาของการคงอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป* ถึงแม้จะมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็มีได้มีการแบ่งหรือมอบอำนาจให้มากนัก

*ปัญหาการจัดตั้งและขยายหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง*

อันมีผลทำให้ต้องมีการเพิ่มกำลังคนและงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก และเกิดการซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันระหว่างหน่วยงานราชการเอง

ปัญหาการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานกลาง ทั่วหน่วยงานด้านนโยบาย และแผน ด้านกำลังคน ด้านงบประมาณและการเงินการคลัง ทำให้การดำเนินงานตามแผนงานมีปัญหา

ปัญหาหน่วยราชการในภูมิภาคมีมากมายทั้งที่เป็นหน่วยงานของส่วนกลางและของส่วนภูมิภาค ซึ่งแม้จะมีตัวแทนของส่วนกลางไปอยู่ยังจังหวัดต่างๆ แล้ว ส่วนกลางยังจัดตั้งหน่วยราชการที่เป็นของส่วนกลางอีกมากมายทั้งที่เป็นระดับภาค เขต จังหวัด อำเภอ ซึ่งทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีเอกภาพ เกิดการซ้ำซ้อน

ปัญหาการไม่มีกรมมอบอำนาจ หรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ ซึ่งเกิดจากการที่ส่วนกลางไม่ค่อยแบ่งอำนาจให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคมากนัก ทำให้ไม่ค่อยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผนปฏิบัติงานล่วงหน้าได้ และยังมีหลายกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานรวมถึงการให้บริการประชาชนล่าช้า

ปัญหาผู้ปฏิบัติงานได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และส่วนใหญ่มีไขว่บุคคลในพื้นที่ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีพันธะความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อพื้นที่และประชาชน แต่จะมีพันธะและความรับผิดชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการระดับต่างๆ ในส่วนกลางมากกว่าเนื่องจากเป็นผู้ที่ให้คุณให้โทษ

### การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration)

บทบาทที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (What the government chooses to do or not to do) เป็นนัยยะของ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ที่จะต้องถูกนำมาปฏิบัติหรือดำเนินการ โดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง แต่นับวันความซับซ้อนและหลากหลายของสังคมก็เพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า ความสับสนวุ่นวายต่างๆ ล้วนแล้วแต่เกิดจากผลกระทบของกระแสกดดันที่เราเรียกว่า “โลกาภิวัตน์” (Globalization) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ผลักดันให้ความต้องการของสมาชิกในสังคมเปลี่ยนแปลง ทั้งลดและเพิ่มขนาด อย่างซับซ้อน ทำให้ องค์กรของภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เกิดความบกพร่องในการตอบสนองและดูแลประชาชน รวมถึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งที่ความเป็นอยู่ของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรภาครัฐจึงต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทั้งความพยายามลดขนาดของภาครัฐ (Downsizing) โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ (Privatization) และการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) ดังนั้น แนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น และได้รับการ

กล่าวถึงอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วง เกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่า จะเป็นหนทางที่จะสามารถตอบ โจทย์ที่ถือเป็นหัวใจของการบริหารราชการได้อย่างแท้จริง ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่สังเกตเห็นได้ถึงความจำเป็นของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเข้ามาช่วยอุดช่องว่างที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถทำได้

จุดเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองของประชาชนในท้องถิ่น จากแนวคิดที่เชื่อกันว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งยังอยู่ในฐานะที่จะแก้ปัญหา และสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงประเด็น รวดเร็วและดีกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการให้ผู้ที่มาจากส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาค ซึ่งมาจากท้องถิ่นอื่น เข้ามาแก้ไขปัญหาระยะหรือพัฒนาท้องถิ่น ในแนวทางที่ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เพราะไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และแก้ปัญหาที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด และเมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการบริหารงานของท้องถิ่นเอง ทำให้เชื่อได้ว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานนั้น ไม่ต้องดำเนินไปตามสายการบังคับบัญชา หรือตามสายงานเดียวกับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้จะมีสายการบังคับบัญชาแต่ก็อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในทางตรงกันข้าม การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจให้ผู้บริหารของท้องถิ่น สามารถตัดสินใจในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาของท้องถิ่น ได้ด้วยตนเอง รวมถึงยังมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการที่ไม่ต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรในการเรียนรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนี้ จุดเด่นอีกประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ที่ คนในท้องถิ่นย่อมมีความรักและความผูกพันกับท้องถิ่นของตนมากกว่าผู้ที่มาจากท้องถิ่นอื่น ดังนั้นจึงดำเนินการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง เพราะจะต้องมีชีวิตที่ผูกพันกับท้องถิ่นของตนตั้งแต่เกิดจนตาย และเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบ่มเพาะและเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ จากการวิจัยพบว่าประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาและเข้มแข็ง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบองค์กร คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ เทศบาล  
รูปแบบพิเศษ ที่จะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่แต่ละแห่ง ซึ่งในปัจจุบัน มีอยู่ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

การจัดให้มีการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับอิทธิพลจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งความหมายของการกระจายอำนาจนั้น ชเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 290 – 291) ได้นำความหมายของการกระจายอำนาจที่ให้ไว้โดย G. Ponton and P. Gill มา กล่าวว่า เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์ เป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับ คำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ

การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง

การกระจายอำนาจเป็นการ โอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

โกวิท พวงงาม (2550: 71) ได้รวบรวมลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองไว้ โดยเห็นว่า การกระจายอำนาจปกครองจะมีการแยกหน่วยงานออกไปมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล อิสระจากราชการส่วนกลาง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่ยังคงต้องได้รับการควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง โดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่มาจาก การเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง จากลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดการกระจายอำนาจเป็นหลักในการบริหารงาน ประกอบกับปัญหาที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจแก้ไขได้ ทำให้หลายฝ่ายตระหนักถึงข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจ โดยมีการให้เหตุผลสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างครอบคลุมทั้ง 3 ด้านที่สำคัญของการบริหารราชการ กล่าวคือ

#### เหตุผลทางด้านการบริหารและทางเศรษฐกิจ

1) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) เนื่องจากการผลิตสินค้าและบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับสิ่งที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง เพราะองค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นจริงๆ ซึ่งต่างจากข้าราชการส่วนกลางที่จะมีการ โยกย้ายไปยังพื้นที่อื่นๆ ตลอดเวลา นอกจากนี้ประสิทธิภาพของ

การผลิตสินค้าและบริการโดยท้องถิ่นยังคงได้จากความ คล่องตัว และรวดเร็วในการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักการมีเจ้าภาพในการรับผิดชอบอย่างชัดเจน และไม่ต้องผ่านกระบวนการทำงานที่มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับเหมือนระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้บริหารสามารถแสดงความคิดริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น (Local Innovation) ของท้องถิ่นเอง เพื่อความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ทั้งยังมีประสิทธิภาพจากช่องทางการตรวจสอบการทำงานจากประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

2) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพราะเป็นแรงจูงใจให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เนื่องจากมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าที่รัฐบาลกลางมี ที่สำคัญเมื่อมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของ และรับรู้อย่างถูกต้องว่า ภาษีที่ตนเองต้องจ่ายจะถูกนำไปใช้ทำอะไรและมีประโยชน์กลับมาที่ตนเอง และสังคมอย่างไรบ้าง ทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น

3) ช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นได้ครอบคลุมอย่างเป็นองค์รวม เนื่องจากหากมีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น คือ การแสดงความคิดเห็นในส่วนของปัญหา นโยบาย การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย และจะมีความสมัครใจในการให้ความร่วมมือในกระบวนการขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และเมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีผลสัมฤทธิ์ไม่ว่าจะเป็นไปในแนวทางใด จะสำเร็จหรือล้มเหลว ความแตกแยกก็จะไม่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมเนื่องจากประชาชนทุกคนถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าว หรือหากนโยบายดังกล่าวนำไปสู่ผลสำเร็จ ก็จะมีส่งผลดีต่อแนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมต่อมโนคติของประชาชน

4) การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองให้แก่ท้องถิ่น โดยมีการถ่ายโอนภาระหน้าที่ทางด้านการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นด้วยตนเอง ถือเป็น การแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เนื่องจากงานบริการสาธารณะบางประเภทท้องถิ่นสามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพด้วยตนเอง โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นการดำเนินงานโดยรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลกลางได้ใช้ทรัพยากรที่มีในการมุ่งดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ กิจกรรมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

### เหตุผลทางด้านการเมือง

1) การกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการช่วยส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และระดับรากหญ้าให้มีความเข้มแข็ง ทั้งยังเป็นการปลูกฝังอุดมการณ์การปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นของการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น จนถึงในระดับที่ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนด้วยตนเอง

2) การกระจายอำนาจเป็นรากฐานในการฝึกฝนผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจาก การกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง สามารถฝึกฝนตนเองในการเข้ามาบริหารงาน เพื่อให้มีประสบการณ์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นระดับย่อยของการเมือง และเมื่อผู้ที่เข้ามาบริหารการเมืองท้องถิ่นมีความแข็งแกร่งและความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารงานทางการเมืองอย่างเพียงพอ ส่วนใหญ่คนเหล่านั้นจะผันตัวเองเพื่อที่จะก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะก่อให้เกิดสนามการเรียนรู้และฝึกฝนทางด้านการเมือง

### เหตุผลทางด้านสังคม

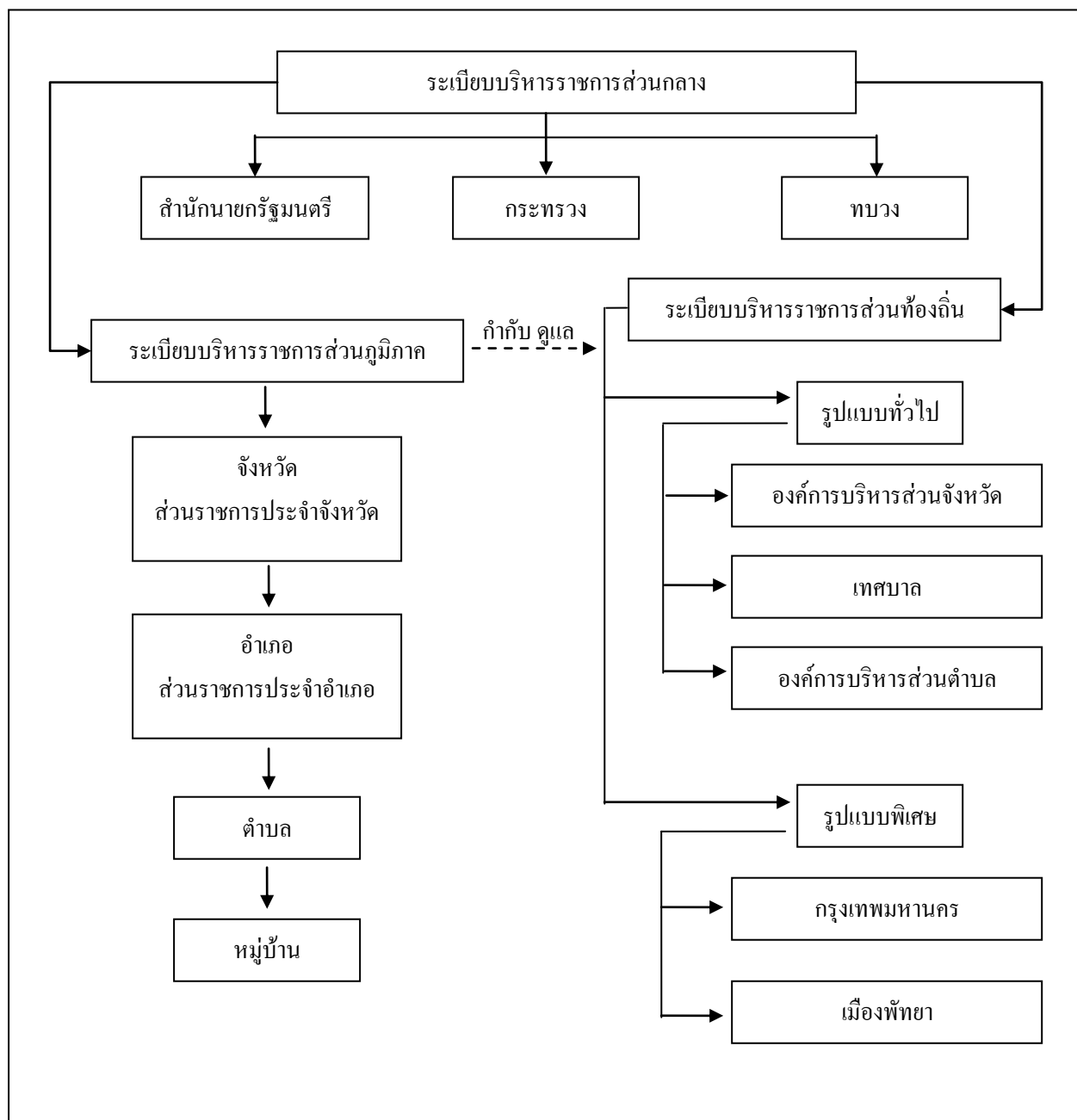
1) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยส่งเสริมการรวมกลุ่ม ร่วมมือกันเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น จะประกอบด้วยการแสดงความคิดเห็นของแต่ละคนซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป และถือเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ทางด้านต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ยังอาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจถือเป็นแหล่งการเรียนรู้ที่สำคัญของคนในท้องถิ่นเช่นกัน

ทั้งนี้ โครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพดังต่อไปนี้



### โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบัน



ภาพประกอบที่ 7 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบัน

ที่มา : ปรับปรุงจาก โกวิทช์ พวงงาม, 2550 ก: 80.

## ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดระเบียบการใช้อำนาจที่กล่าวมาข้างต้น มิได้แบ่งการจัดการปกครองบริหารราชการแผ่นดินออกจากกันโดยเด็ดขาด เป็นเพียงการวางหลักการไว้คร่าวๆ เท่านั้น การปกครองแต่ละส่วนยังคงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอยู่ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการภารกิจหน้าที่และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

1 ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการภารกิจหน้าที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการแผ่นดินนี้ สามารถแยกได้ 3 ประการ คือ

1.1 ภารกิจทางการปกครอง เป็นเรื่องการกำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก เป็นต้น ภารกิจดังกล่าวนี้ มีความสำคัญโดยส่วนรวม จึงมักเป็นของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศภารกิจบางอย่างอาจมีการกระจายไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบร่วมกับส่วนกลาง เช่น ตำรวจเทศกิจ หรือตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น

1.2 ภารกิจทางเศรษฐกิจ เป็นการ ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม เช่น การคมนาคมขนส่ง การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ภารกิจดังกล่าวนี้รัฐบาลกลางอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับเอกชนในการดำเนินการ มอบให้เอกชนดำเนินการ จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจหรืออาจมีบางส่วนที่มอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำในเขตพื้นที่ของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

1.3 ภารกิจทางสังคม เช่น การให้การศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม รัฐบาลกลางอาจดำเนินการเองหรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการโดยรัฐบาลกลางกำกับดูแล หรือมอบให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดทำได้ในเขตพื้นที่ของตนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ส่วนภารกิจที่อาจให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาดถนน การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด การให้มีตลาด การให้มีเครื่องดังเพลิง การให้มีโรงฆ่าสัตว์ และภารกิจทางการปกครอง ทางเศรษฐกิจและทางสังคมที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

2 ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแล

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจเป็นอิสระโดยเด็ดขาดจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลส่วนกลางจึงต้องมีการกำกับดูแลโดยตรงหรืออาจมอบอำนาจให้หน่วยงานภูมิภาคมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 48) กล่าวถึงข้อพิจารณาว่า การกำกับนั้น เป็นไปได้ทั้ง ความหมายแคบ กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบว่า นิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เท่านั้น ส่วนการกำกับในความหมายกว้าง จะหมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง ไม่ว่าจะ การกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วย กฎหมาย แต่รวมถึง การควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจหรืออำนาจในการใช้ดุลพินิจด้วย ทั้งนี้ การกำกับดูแล ถือเป็น การควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมาย กว้างและแคบ โดยมีเนื้อหาและเป้าหมายอยู่ที่การตรวจสอบการกระทำของอีกรงค์กรหนึ่ง ส่วน วิธีการในการกำกับดูแลนั้นจะมีความแตกต่างกันโดยผันแปรไปตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม สามารถสรุปได้ว่า การกำกับดูแลทำได้โดย

2.1 การกำกับดูแลโดยตรง การกำกับดูแลโดยตรงนี้ สามารถกระทำได้ทั้งการกำกับ ดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลการกระทำ โดยการกำกับดูแลตัวบุคคล หมายถึง การ ที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตัวบุคคลที่ถูกควบคุมได้ เช่น ในกรณีที่บุคคลที่ทำหน้าที่ ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือประพฤตินทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียก็อาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางผู้มีอำนาจตามกฎหมายเสนอให้มีการ เปลี่ยนแปลงและถอดถอนได้ การกำกับดูแลองค์กร หมายถึงการที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบ สภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ เป็นต้น ส่วน การกำกับดูแลการ กระทำ หมายถึงลักษณะที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมการกระทำขององค์กรเพื่อตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วย เช่น การ ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือระงับการ กระทำบางอย่าง เป็นต้น

2.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม อาจกระทำโดยการ ควบคุมเงินอุดหนุน ที่ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นจะมี 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมีลักษณะของการควบคุมการดำเนินงานของ ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้แล้ว การควบคุมโดยสัญญามาตรฐาน ที่ทำขึ้นระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นกับคู่สัญญา โดยเป็นการกำหนดแบบของสัญญา ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจและการ ริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญา การใช้สัญญามาตรฐานนี้ เช่น ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้ส่วนกลางจะมี **มาตรการที่จะใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เช่น

1) การกำกับดูแลโดยกฎหมาย เป็นการที่รัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปแบบของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่าจะทำอะไรได้บ้าง ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใดก็ต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่การบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนสภาท้องถิ่น

3) การกำกับดูแลโดยการยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กระทำการอันเป็นผลเสียต่อประชาชนหรือส่วนรวม หรือขัดต่อกฎหมาย รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้

4) การกำกับดูแลโดยวิธีให้เงินอุดหนุน ซึ่งโดยหลักการแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว รัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินนั้นได้ เช่น การให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Federal Grant – In – Aid) ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาโครงการต่างๆ จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง แต่การปฏิบัติเป็นหน้าที่ของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงองค์กรเอกชนอื่นๆ ด้วย ทำให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเงินอุดหนุนก็จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Categorical Grant) และ เงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant)

5) การกำกับดูแลโดยระเบียบการคลัง เป็นการกำกับดูแลในรูปแบบของการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเบิกจ่าย การตรวจสอบบัญชี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด เช่น การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำตามแบบและวิธีการที่ทางราชการกำหนด

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลที่รัฐบาลมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้นก็ตาม แต่ระดับในการกำกับดูแล รวมถึงรายละเอียดในวิธีการของการกำกับดูแลนั้นก็ยังคงมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่นในอดีต ประเทศฝรั่งเศสให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ในการทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก เพิกถอน หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของท้องถิ่น รวมถึงการกำกับดูแลทางด้านการศึกษาด้วย แต่ในปัจจุบันการกำกับดูแลนั้นได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจของศาลปกครอง

โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น ส่วนการควบคุมทางการคลัง ก็ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาคขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินของท้องถิ่น

กล่าวสรุปโดยทั่วไปแล้ว การกำกับดูแลนี้ ควรถือว่าเป็นเหมือนการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น ไม่ควรที่จะเป็นการควบคุมเหมือนกรณีของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อีกทั้งการควบคุมกำกับดูแล ก็จะต้องมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน นอกจากนั้น กิจการใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะก็ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการวินิจฉัยและตัดสินใจเอง เพราะเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจก็เพื่อให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดหาสินค้าและบริการแก่ประชาชนแทนรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงต้องสามารถดูแลปกครองตนเองเป็นสำคัญ

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้รับการกล่าวถึงมาตั้งแต่ในอารยธรรมกรีก (ซเนซาร์ เจริญเมือง, 2550 : 79) และมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด จวบจนกระทั่งในปัจจุบัน โดยเฉพาะในหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการปกครองท้องถิ่นอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งยังมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิมๆ อย่างมากมายหลายด้าน ซึ่งสามารถสรุปถึง สาเหตุปัจจัย และลักษณะของพลังผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ใน 3 ลักษณะคือ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 25 - 28)

1. แรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตย และกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งนอกจากจะมีผลทำให้การปกครองของประเทศทั่วโลกมีระดับของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นแล้ว ยังเป็นชนวนให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) รวมทั้งมีการปรับให้เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มากขึ้น
2. อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทอำนาจรัฐ ลดขนาดกำลังคนของภาครัฐ รวมทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติของระบบราชการประเภทต่างๆ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่แทน
3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ การเกิดขึ้นของกลุ่มสังคมใหม่ๆ มีผลกระทบต่อ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในโลกสมัยใหม่ ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากงานเขียนชื่อ ประชาธิปไตยในอเมริกา (Democracy in America) ของ Alexis de Tocqueville และ งานเขียนชื่อ รัฐบาลที่เป็นตัวแทน (Representative Government) ของ John Stuart Mill อย่างไรก็ตามงานเขียนทั้ง 2 มีความแตกต่างกัน เนื่องจากพื้นฐานของทั้ง 2 คน มีความแตกต่างกัน

Tocqueville ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส เขียนถึงการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาว่า เกิดขึ้นได้อย่างไร และมีพัฒนาการอย่างไรตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 อันเป็นการ

เปลี่ยนแปลงจากล่างขึ้นบน ส่วน Mill ซึ่งเป็นชาวอังกฤษ เขียนงานที่เรียกร่องให้รัฐบาลอังกฤษ พิจารณาจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นระบบ แบ่งการปกครองระดับท้องถิ่นออกจากระดับชาติให้ชัดเจน กำหนดบทบาทและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อันมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง และได้พยายามชี้ให้เห็นความจำเป็นของ รัฐที่จะต้องแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ คือระดับชาติและระดับท้องถิ่น เขาได้บัญญัติคำว่า “Local Government” เป็นครั้งแรก (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550 : 26)

แนวคิดที่มาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จึง ประกอบด้วย แนวคิดใหญ่ 2 สำนัก ซึ่งเกิดจากปทัสถานนิยมที่แตกต่างกัน ดังที่ Gyford กล่าวว่า คำว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับว่าใครมอง มองอย่างไร สิ่งที่เกิดขึ้นคือการมีมุมมองที่แตกต่างกันมากมาย กระทั่งต่างคนต่างยึดมั่นกับความเห็นของตนเองว่าควรเป็นอย่างไร เท่าใด 2 สำนักที่กล่าวถึง คือ

#### **สำนักรวมศูนย์อำนาจ (Centralism)**

แนวคิดรวมศูนย์อำนาจนี้ เป็นแนวคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น และเห็นว่าไม่ควรให้มีการปกครองท้องถิ่น โดยเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองของชุมชน ซึ่งมีได้มุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเห็นว่า อำนาจปกครอง เป็นอำนาจของรัฐส่วนกลาง ที่มีเหนือชุมชนและบุคคล ตามแนวคิดรัฐนิยม (Statism) ที่เห็นว่า อำนาจที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นล้วนเป็นของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลกลางย่อมมีอำนาจที่จะตั้งองค์ปกครองท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐบาลกลาง สามารถจัดระบบภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น และทำให้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นหรืออ่อนแอลงก็ได้ ( Yang Fengchun, 2004: 243-244)

นักคิดที่สนับสนุนสำนักคิดนี้ คือ Georges Langrod ที่เห็นว่า การปล่อยให้ท้องถิ่นปกครองตนเองย่อมจะเกิดวิธีคิดที่คับแคบ ไม่เสมอภาค คิดถึงแต่ตนเอง มีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) ขาดเอกภาพ (Diverse) ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างแต่ละท้องถิ่น (Devisine) และในที่สุดก็นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน (Separatist) และ Leo Moulin ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบ และมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ นอกจากนี้แล้ว ขนาดของการบริหารที่แตกต่างกันอย่างมากของระดับชาติกับท้องถิ่น ทำให้ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจากท้องถิ่น ไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติดังที่ได้กล่าวอ้างถึงข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

## สำนักท้องถิ่นปกครองตนเองหรือสำนักกระจายอำนาจ (Local Self Rule,

Decentralization)

สำนักท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นสำนักที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้น มีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีเสรีภาพ มีสิทธิ มีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่า ผู้บริหารจะทำอะไร และควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ และการปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของปัจเจกบุคคล และความจำเป็นที่ต้องคัดเลือกเหตุผลดังกล่าวที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น

นักคิดที่มีแนวคิดสนับสนุนสำนักนี้ คือ W. Hardy Wickwar (อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550 : 36) ที่กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่ การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐชาติ มันจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามกล่าวถึงสำนักคิดที่ 3 ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างแนวคิดสองสำนักแรก กล่าวคือ ยอมรับว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่ยืนยันว่าทุกอย่างต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ถึงอาจมีการให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาได้ แต่ต้องได้รับการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ แต่แนวคิดของสำนักที่สามนี้มีความไม่ชัดเจน เพราะมีปัจจัยหลายด้านเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ความเข้มแข็งของท้องถิ่น และนโยบายของสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีต่อการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความแตกต่างทางแนวคิดของแต่ละสำนัก คิดข้างต้น ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน การนิยามความหมายของ การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ในรูปแบบที่ต่างกันไป กล่าวกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นได้ทั้ง **Local State Government** ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของรัฐ ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ การปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาล



กลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น หรือทำหน้าที่ 2  
ฐานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ  
ทำหน้าที่ในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ  
ฝรั่งเศส และ **Local Self Government** ที่เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของ  
ประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจ  
(Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง โดยจะมีหน่วยการปกครอง  
ขึ้นมารูปแบบหนึ่ง ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือที่เรียกว่า  
Creature of State การจัดรูปแบบการปกครองในแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัย  
ต่างๆ ทางสังคม และรูปแบบการปกครองประเทศ

แต่ในปัจจุบัน ซึ่งกระแสการปกครองท้องถิ่นได้รับความสนใจมากขึ้น การกระจาย  
อำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น จึงกลายเป็นหลักการที่มีคุณค่า  
อย่างมาก ทำให้ในปัจจุบันหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกกล่าวถึงนั้น มีลักษณะโน้ม  
เอียงไปที่ความหมายของการปกครองแบบ *Local Self Government* มากขึ้น ดังเช่นคำนิยามของ

**William A. Robson** (1953 : 574 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 10) ให้  
ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ  
(Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมี  
ผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มี  
อำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่  
จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น

**M. A. Muttalib and Mohd. Akbar Ali Khan** (1982: 2-19) เสนอว่า แนวคิดว่าด้วยการ  
ปกครองท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ หลายมิติ ทั้งมิติทางสังคม (Social Dimension) มิติทาง  
เศรษฐกิจ (Economic Dimension) มิติทางภูมิศาสตร์ (Geographic Dimension) มิติทางกฎหมาย  
(Legal Dimension) มิติทางการเมือง (Political Dimension) มิติทางการบริหาร (Administrative  
Dimension)

**วุฒิสถา ตันไชย** (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลาง  
หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตาม  
กฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ  
(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้  
ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมกันบริการสาธารณะต่างๆ (อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง)

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 34-38) ได้ให้หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เพื่อให้ทราบได้ว่า เสนอใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การบริหารท้องถิ่นต้องมีองค์กรหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เป็นแกนหลักในการบริหารและจัดกิจการสาธารณะบางอย่างแทนรัฐบาล โดยการใช้พลังกลุ่มหรือการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยขนาดของหน่วยการบริหารท้องถิ่นนั้นต้องไม่ใหญ่จนเกินไป
2. ในหน่วยการบริหารท้องถิ่น อาจแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ
3. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ แต่หากในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ฝ่ายบริหารอาจมาจากการแต่งตั้งได้ แต่ในท้ายที่สุดต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือก
4. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการป้องกันการแยกตัวเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง ในเรื่องความเป็นอิสระนี้ จะมีความแตกต่างกันออกไป เช่น หากเป็นรูปแบบของประเทศอังกฤษ ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระมาก แต่หากเป็นแบบประเทศฝรั่งเศส ท้องถิ่นจะยังคงถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก แต่การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคต้องมีอยู่อย่างจำกัด
5. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา ตามกฎหมายกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐและเอกชนได้ ซึ่งอาจมีขอบเขตจำกัดตามลักษณะของแต่ละท้องถิ่น
6. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องสังกัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่สังกัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพราะมีความแตกต่างกันในแนวคิด
7. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม กับสถานะทางด้านต่างๆ ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มาก และไม่น้อยจนเกินไป
8. หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะมีสิทธิในการตรากฎหมายหรือ กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น

9. หน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมีงบประมาณและแหล่งรายได้ของตนเอง ไม่ว่าจะจากการเก็บภาษี คู่มือ หรือจากการทำการพาณิชย์ โดยต้องพยายามไม่ขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพราะหากได้รับเงินอุดหนุนมากเท่าใด ก็ยิ่งต้องถูกควบคุมมากเท่านั้น
10. ในหน่วยการบริหารท้องถิ่น ในระยะยาวต้องไม่มีข้าราชการประจำเป็นหัวหน้าหรือเข้าไปมีบทบาทสำคัญ แต่อาจเป็นที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำทางด้านวิชาการได้
11. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญในหน่วยการบริหารท้องถิ่น คือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในทุกชั้นตอน
12. รัฐบาลกลางต้องมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ พร้อมทั้งลงมือปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
13. ประชาชนต้องมีจิตสำนึกในการรักและหวงแหนชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง (Sense of Belonging, Sense of Community) มีจิตสำนึกของการเสียสละและร่วมกันทำงานเพื่อส่วนรวม

หลักการดังกล่าว ถือเป็นหลักขั้นต้นที่ใช้อธิบายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ตาม ในความเป็นจริง การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาวะที่ท้องถิ่นนั้นดำรงอยู่ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในแต่ละประเทศย่อมมีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมกับแต่ละประเทศนั่นเอง

แต่ไม่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกนิยามแบบใด หรือมีการสนับสนุนการให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเองมากเพียงใดก็ตาม ข้อควรพิจารณาข้อหนึ่งจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Basic Principle of Local Government) คือ การเป็นส่วนย่อยของรัฐ (Subsidiarity) คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้นรัฐจึงมีความชอบธรรมในการออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวม กำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินการ และควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ ก็ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐนั้น มิใช่มีอิสระเด็ดขาดจากรัฐแต่ความมีอิสระนั้นต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน

### หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการสำคัญหลักหนึ่งซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ **หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)** เนื่องจากว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือการยินยอมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Local Self-Government) มีรากฐานที่มาจากแนวคิด

หรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (บุญอริ ยี่หะ, 2551 : 7) นักวิชาการส่วนใหญ่ให้คำนิยามของคำว่า การกระจายอำนาจไว้มากมาย เช่น

**Brian C. Smith** (1985 : 1) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองหมายถึง การที่รัฐบาลหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานหรือดำเนินงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

ในบางครั้งอาจมีผู้ใช้คำว่า การยกอำนาจให้ (Devolution) แทนคำว่า การกระจายอำนาจ ซึ่งคำว่า การยกอำนาจให้ในที่นี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 39-40) กล่าวว่า การยกอำนาจให้หมายถึง การมอบอำนาจทางการเมือง การบริหารอย่างเด็ดขาด ให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอย่างแท้จริง ซึ่งในที่นี้ ก็คือ การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจบริหารตนเองอย่างแท้จริง หรือ เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายถึง การยกอำนาจทางการเมืองและการบริหารอย่างเด็ดขาด ออกจากส่วนกลางที่รวมศูนย์ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งประธาน คงฤทธิศึกษากร (อ้างในวิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541 : 45) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การมอบอำนาจนี้มีลักษณะเป็นการบริหารตนเอง (Local Self – Government) มากที่สุด

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้จากการบริหารราชการส่วนกลางให้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. **หน้าที่** เป็นการกระจายหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง
2. **อำนาจการตัดสินใจ** เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ
3. **ทรัพยากรทางการบริหาร** เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น
4. **ความรับผิดชอบต่อหน้าที่** เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ที่รัฐให้กับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบ
5. **ความพร้อม** เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วน **Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee** (2006 : 36-40) ให้ความสนใจกับการแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจทางการเมือง และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

พวกเขาได้กล่าวว่า จากการศึกษาถึงการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาจะพบว่า การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. Big-Bang Political – Cum-Economic Devolution คือ การกระจายอำนาจแบบก้าวกระโดด ที่เป็นการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กัน ตัวอย่างการกระจายอำนาจประเภทนี้ประกอบไปด้วย ประเทศ โบลิเวีย (Bolivia) อินโดนีเซีย (Indonesia) และ แอฟริกาใต้ (South Africa)
2. Political Devolution and Partial and Uneven Economic Devolution คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง แต่ในด้านเศรษฐกิจนั้นจะมีการกระจายแต่เพียงบางส่วนเท่านั้นหรือไม่มี การกระจายเลย ตัวอย่างการกระจายอำนาจในประเภทนี้คือ ประเทศบราซิล (Brazil) และ อินเดีย (India)
3. Limited Political Devolution with More Significant Administrative and Economic Devolution เป็นการจำกัดการกระจายอำนาจทางการเมือง แต่มีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะแบบนี้ จะเป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐบาลทหาร ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างคำกล่าวที่ว่า ประชาธิปไตยต้องไปพร้อมๆ กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างการกระจายอำนาจประเภทนี้คือ ประเทศจีน (China) ปากีสถาน (Pakistan) อุกันดา(Uganda) และ แอฟริกาใต้ (ตั้งแต่อดีตถึงปี ค.ศ. 1994)

ส่วนประเทศไทยจะมีรูปแบบการกระจายอำนาจตามประเภทใด ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศไทยนั้น แต่โดยภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่า หากการปกครองในระดับชาติเป็นประชาธิปไตยแล้ว การกระจายอำนาจจะเป็นไปตามประเภทที่ 1 หรือ 2 แต่หากในระดับชาติไม่มีความเป็นประชาธิปไตยแล้ว การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นชนิดที่ 3 ซึ่งต่างจาก ชาญชัย แสงศักดิ์ (2542: 99-100) ที่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางปกครองว่ามี 2 ลักษณะดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralisation Territoriale) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบการบริหารราชการลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralisation par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน

ตารางที่ 4 แสดงองค์กรกระจายอำนาจในพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
กระจายอำนาจพื้นที่		เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 19

แม้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองจะมีได้ 2 รูปแบบข้างต้น แต่ การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมา ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

ทั้งนี้ ลิขิต ชีระเวคิน (2548 : 267-268) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง โดยมีกรกล่าวเป็น 2 ประเด็นใหญ่ โดยสรุปได้ว่า

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ และโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนโดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเมืองล่างก็เท่ากับพยายามพัฒนา ในลักษณะหัวโตตัวลีบ และความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลาย องค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งคือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนา ชนบท ซึ่งการพัฒนาชนบทมีเหตุผลทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้เป็นอย่างดี ธรรม แต่อุปสรรคการพัฒนาอย่างหนึ่งคือ ขาดการมีส่วนร่วม และความคิดริเริ่มจากประชาชนใน

ชนบท และต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น

อนึ่ง เหล่ารัฐธรรมนูญ (2543: 4) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีภารกิจสำคัญ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด และถ้าการทำเช่นนั้นจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีความสุจริตด้วยก็จะเป็นการดี ยิ่งแต่ประเด็นหลักอยู่ที่การสร้างการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีส่วนทำประโยชน์ให้ส่วนรวมโดยตรงด้วยความเสียสละ ด้วยความรับผิดชอบและด้วยความกระตือรือร้น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจไม่ใช่การมอบอำนาจ

ถึงแม้จะมีการชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการกระจายอำนาจให้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากมาย แต่นั่นมิได้หมายความว่า ทุกประเทศจะเห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจในทางตรงกันข้าม การที่ประเทศใดหรือผู้นำของประเทศใดจะเห็นถึงความจำเป็นในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการกระจายอำนาจ ซึ่งตามแนวคิดของ Pranab Bradhan and Dilip Mookherjee (2006) ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

1. แรงกดดันทางการเมือง (Political Pressures)
2. วิกฤตการณ์หรือแรงสั่นสะเทือนจากภายนอก (External Shocks or Crises)
3. อุดมการณ์ (Ideology)
4. วาระซ่อนเร้นอื่นๆ (Other Hidden Agendas)

จากกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แค่นับถึงหลักของการกระจายอำนาจให้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะดูน้อยไปสำหรับบางพื้นที่ แนวคิดใหม่จึงเกิดขึ้น นั่นคือแนวคิดเรื่อง **การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance)** ซึ่งมาจากความเห็นที่ว่า ในอดีต รัฐบาลมีบทบาทในการใช้องค์กรหรือสถาบันเศรษฐกิจจำนวนหนึ่งควบคุมตลาด แต่ในยุคโลกาภิวัตน์องค์กรเหล่านั้นสามารถปลีกตัวออกเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐและสามารถข้ามรัฐได้ และยังเข้าไปแข่งขันในตลาดโลกมากกว่าที่เคยเป็นในอดีต เช่นที่ บริษัทข้ามชาติ (Multi-National Corporation-MNCs) มีบทบาทเพิ่มขึ้นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งผู้นำการเมืองก็มักจะกำหนดนโยบายไปในทางเอาใจตลาดมากขึ้น ดังเช่น หลวง ชูเพ็ญ (2552) กล่าวว่า แนวคิดใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่นของหลายประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป เป็นการพัฒนาการของการบริหารจัดการ (Governance) ที่ต้องมีองค์ประกอบที่ลึกซึ้งกว่าคำว่า “การปกครอง” หรือ “Government” เนื่องจากต้องมีหลักการบริหารจัดการใหม่ๆ รวมทั้งมีช่องทางให้ตลาดหรือภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังต้องมีผู้บริหารเข้มแข็งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วย

ซึ่ง ฌเนสวาร์ เจริญเมือง (2540: 44) สรุปรวมนแนวคิดของ Peter John และ Sue Goss ถึงสาระสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. ในอดีตมีเพียงองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น ส่วนกิจกรรมการให้บริการอื่นๆ ดำเนินการโดยปัจเจกภายนอก แต่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยหนึ่งในอีกหลายๆ หน่วย ซึ่งประกอบไปด้วยปัจเจกชนและองค์กรต่างๆ มากมายในการทำหน้าที่
2. ในสาระสำคัญ การบริหารจัดการ คือ การตัดสินใจร่วมกันของหลายฝ่าย
3. เมื่อมีหลายฝ่ายมาร่วมงานกันสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ เครือข่ายนี้จะมีลักษณะเปิดกว้าง ชับซ้อน และมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงต่อไปเมื่อเทียบกับเครือข่ายของการปกครองในอดีต และการตัดสินใจเหล่านี้ จะเกิดขึ้นมากระหว่างตัวบุคคลและองค์กรหลักๆ ที่มีความหลากหลายทั้งในแง่พื้นที่และประเภทองค์กร แต่ในแบบเก่า จะเกิดขึ้นมากในระบบราชการที่มีขั้นตอนการบังคับบัญชา
4. การต่อรองและการสร้างความเชื่อถือมีมากกว่าวิธีหรือธรรมเนียมปฏิบัติของระบบราชการ ในลักษณะปิดของหน่วยการปกครอง และอำนาจซ่อนเร้นของผู้นำท้องถิ่น
5. เป็นเครือข่ายที่แข็งแกร่งกว่าและใหม่กว่า ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม
6. การบริหารจัดการ ยังหมายถึง ความสามารถของระบบการจัดการที่จะประสานนโยบายและแก้ไขปัญหาสาธารณะในบริบทที่สลับซับซ้อน ในแง่ดังกล่าว จะไม่มีองค์กรหนึ่งเดียวที่มีอำนาจมากพอที่จะชี้ขาดคำตอบ เพื่อการลงมือปฏิบัติ
7. การบริหารจัดการหมายถึง การแก้ไขปัญหาแบบมิใช่รัฐ เน้นการทำงานแบบรวมหมู่ เป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การทำงานร่วมกันในกิจการสาธารณะ

### โครงสร้างระดับชั้นและประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงโครงสร้างระดับชั้นของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะสามารถบอกได้ถึงการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ทั้งยังเป็นสิ่งที่บอถึงขอบเขตของพื้นที่การจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นด้วย

การจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความสัมพันธ์กับรูปของรัฐ ได้แก่ รัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ ดังนั้น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน เช่น ในสหราชอาณาจักร การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโครงสร้างแบบผสมผสาน โดยมีโครงสร้างหลัก 2 ลักษณะ คือ โครงสร้างชั้นเดียว (Single Tier) และโครงสร้าง 2 ชั้น (Two Tier) ซึ่งจะมี



ความแตกต่างจากโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ที่เป็นโครงสร้าง 3 ชั้น (Three Tier System) คือ ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) นอกจากนี้แล้ว ยังมีความแตกต่างจากโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการแบ่งโครงสร้างเป็น 2 ประเภท คือ ใช้จำนวนภารกิจเป็นตัวแบ่ง คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General Purpose) และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือ 2-3 หน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) เช่น เขตโรงเรียน (School District) และ เขตพิเศษ (Special District)

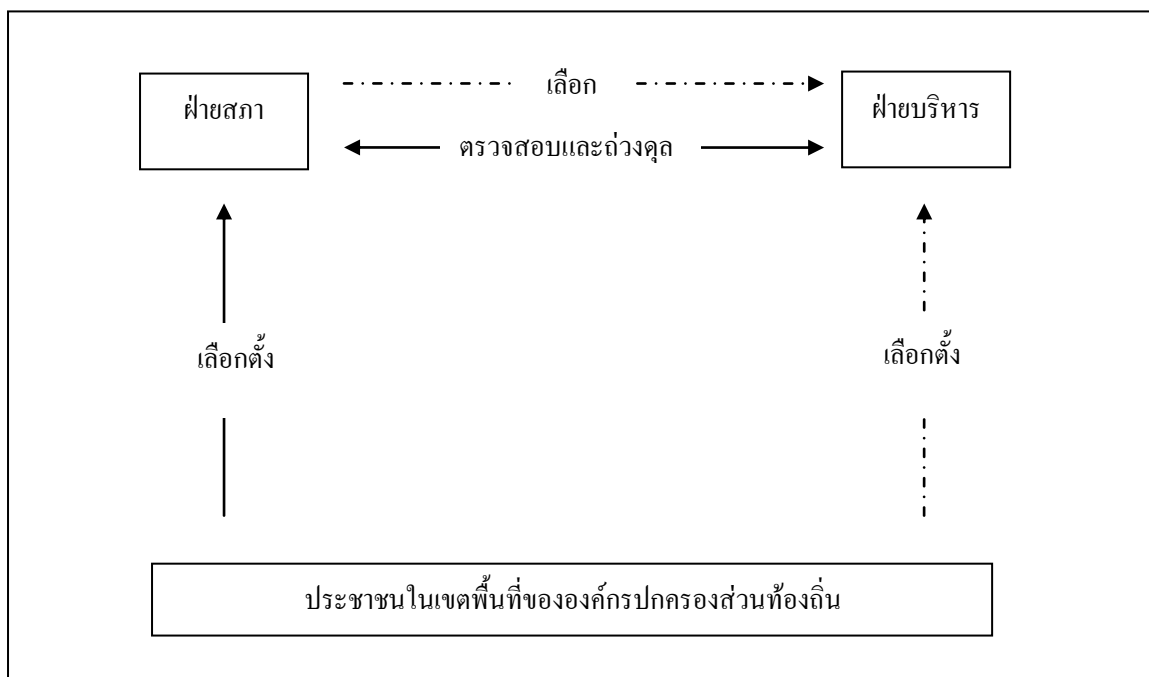
### โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Structure of Local Government)

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของแต่ละประเทศอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบเฉพาะที่แต่ละประเทศสามารถเลือกใช้และพัฒนาโครงสร้างและรูปแบบที่เหมาะสมกับตนเองมากที่สุด อย่างไรก็ตาม หลักการกว้างๆ ของโครงสร้างองค์กรมักจะมีผลคล้ายคลึงกัน โดยจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดภายใน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

#### 1. โครงสร้างแบบสภาภิบาลฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)

โครงสร้างแบบนี้ โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างแพร่หลายมากที่สุดในโลกก็ว่าได้ (มรุต วันทนากร, 2549: 13) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ จะมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยใช้โครงสร้างในรูปแบบสภาภิบาลฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน

โครงสร้างแบบสภาภิบาลฝ่ายบริหารนี้ หากถูกนำไปใช้กับเทศบาล ก็จะมีการเรียกว่า รูปแบบสภาภิบาลนายกเทศมนตรี (Mayor-Council Form of Government) โดยมีนายกเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีประธานสภาเทศบาลเป็นผู้นำฝ่ายสภา



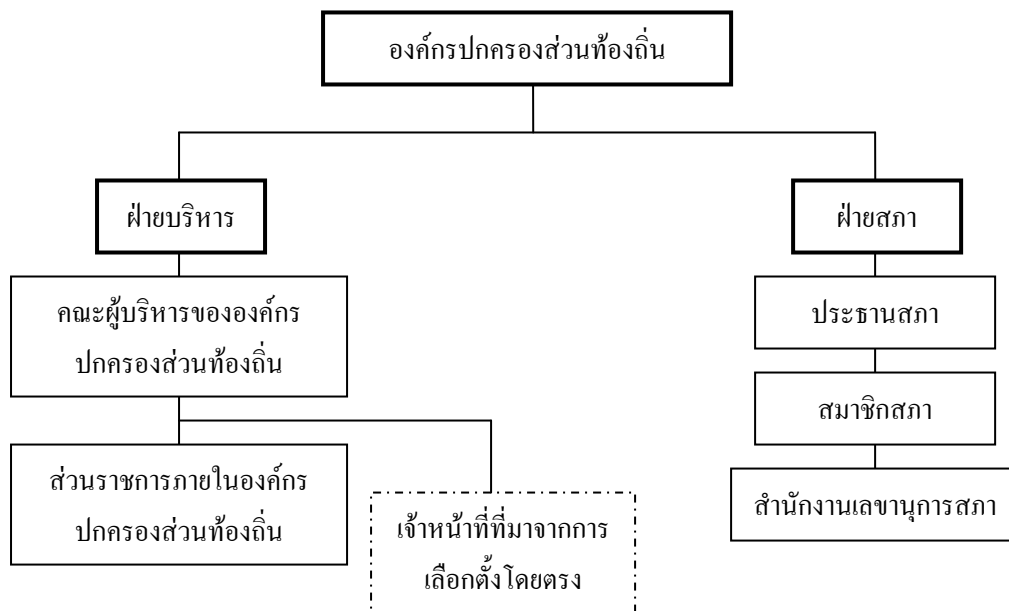
ภาพประกอบที่ 8 แสดงโครงสร้างแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)

ที่มา : ปรับปรุงจาก โกวิทย์ พวงงาม, 2550ก : 204.

จากภาพประกอบข้างต้น เห็นได้ว่าการทำงานของฝ่ายสภาจะถูกแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยฝ่ายบริหารก็จะทำหน้าที่ทางการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนฝ่ายสภา ก็ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานทางด้านบริหาร ซึ่งหน้าที่ของแต่ละฝ่ายนั้นจะต่างตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายสภาจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนฝ่ายบริหารมักถูกกำหนดให้มีที่มาได้ 2 ทาง คือ อาจมาจากการเลือกสมาชิกจากฝ่ายสภา หรืออาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่นั้นก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในโครงสร้างแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ จะมีข้อเสียที่เกิดจากการแบ่งฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภา คือ ในบางครั้งหากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามาจากคนละกลุ่มการเมืองกัน อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ เช่น ฝ่ายสภาไม่ยอมผ่านร่างงบประมาณทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้ หรือหากในกรณีที่ฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ก็จะก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ สภากับฝ่ายบริหารยังสามารถแสดงได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 9 แสดงโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ สภากับฝ่ายบริหาร

ที่มา : ปรับปรุงจาก อุดม ทุม โขสิต, มปป. : 380.

ซึ่งการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้นั้น การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น บุคลิกภาพของผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภา เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือ Elected Officer นั้น ในบางประเทศก็ไม่ได้กำหนดให้มีขึ้น เช่น ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเลือกเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานได้โดยตรง

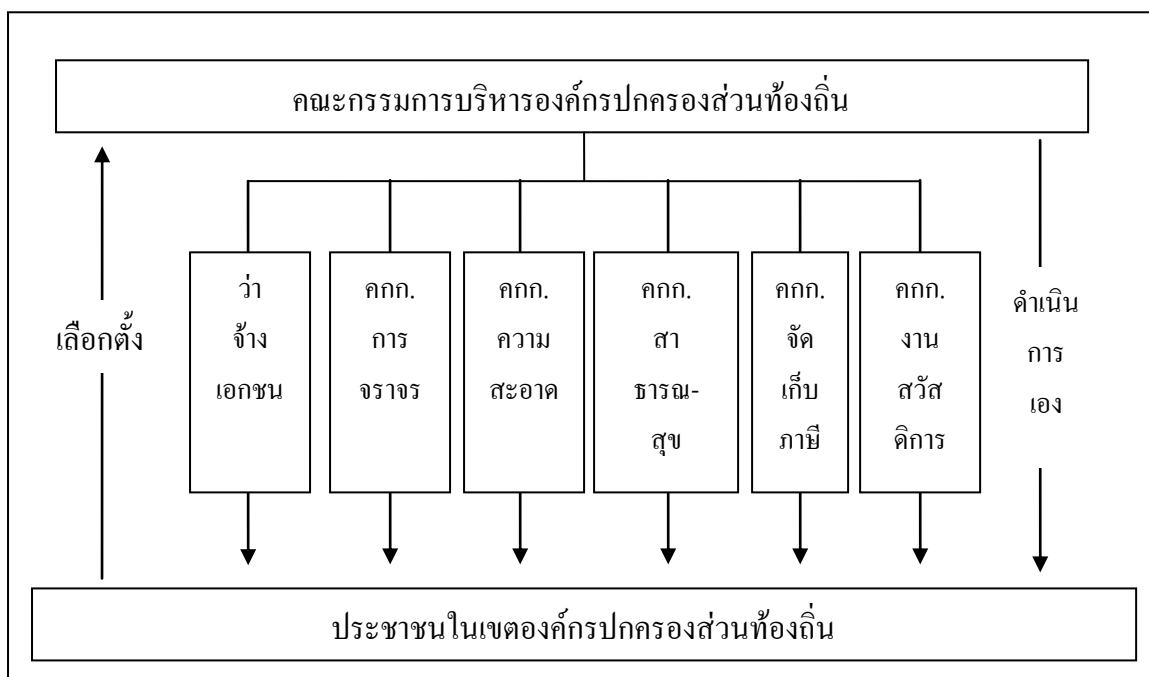
## 2. โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 58) กล่าวว่า โครงสร้างแบบคณะกรรมการนี้ เกิดขึ้นครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกา จากการเกิดอุบัติเหตุทางธรรมชาติอย่างร้ายแรงในเมืองกาล์วส์ตัน (Galveston) มลรัฐเท็กซัส สภานิติบัญญัติของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่บูรณะเมืองให้กลับสู่

สภาพเดิม ปรากฏว่าหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวรูปแบบการบริหารดังกล่าวได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก

โครงสร้างของรูปแบบดังกล่าวนี้ไม่สลับซับซ้อน ไม่มีการแบ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ออกจากกัน กล่าวคือ การบริหารงานในโครงสร้างแบบนี้จะประกอบไปด้วย คณะบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ เรียกว่าคณะกรรมการใหญ่ (Board of Commissioners) ทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะบุคคลดังกล่าว มาจากเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยภายในคณะกรรมการนี้จะมีการเลือกประธานซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและประธานสภาในขณะเดียวกัน หรือในบางครั้งเป็นเพียง ประธานทางด้านพิธีการ (Ceremonial Mayor) นอกจากนี้ในคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังอาจประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งเราเรียกเจ้าหน้าที่เหล่านี้ว่า “Elected Officer” เช่นเดียวกับรูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร การบริหารงานภายใต้โครงสร้างแบบคณะกรรมการนี้ จะมีข้อดีคือ มีความรวดเร็วในการทำงาน เพราะทั้งอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจในการบริหารงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการ โดยการทำงานของคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ โดยผ่าน คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อรับผิดชอบงานแต่ละด้านโดยตรง เช่น คณะอนุกรรมการฝ่ายขนส่งและการจราจร คณะอนุกรรมการสาธารณสุข เป็นต้น ส่วนงาน ด้านที่เหลือ คณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะดำเนินการเองโดยตรงหรือใช้วิธีการว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแทนก็ได้

ข้อเสียของการบริหารงานภายใต้โครงสร้างแบบคณะกรรมการนี้ คือ รูปแบบดังกล่าว ยากที่จะเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เนื่องจากไม่มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสภาออกจากกัน นอกจากนี้แล้ว ยังทำให้เกิดโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะตัดสินใจผิดพลาดได้ง่าย เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะหาก คณะกรรมการเหล่านี้มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ในทางตรงกันข้ามหากกรรมการมาจากคนละ กลุ่มการเมืองที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและมีเสียงใกล้เคียงกันในคณะกรรมการอาจก่อให้เกิด ปัญหาขัดแย้งจนไม่สามารถบริหารงานได้ ด้วยเหตุนี้ความนิยมที่รูปแบบคณะกรรมการเคยได้รับ จึงค่อยๆ ลดลงเนื่องจากหลายเมืองที่เคยใช้รูปแบบนี้พบว่า เมืองต้องการผู้บริหารหลักเพียง 1 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร มากกว่าในรูปของคณะกรรมการ โดยจะดูได้ภาพโครงสร้าง ดังนี้



ภาพประกอบที่ 10 แสดงโครงสร้างรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานภายในของรูปแบบคณะกรรมการ

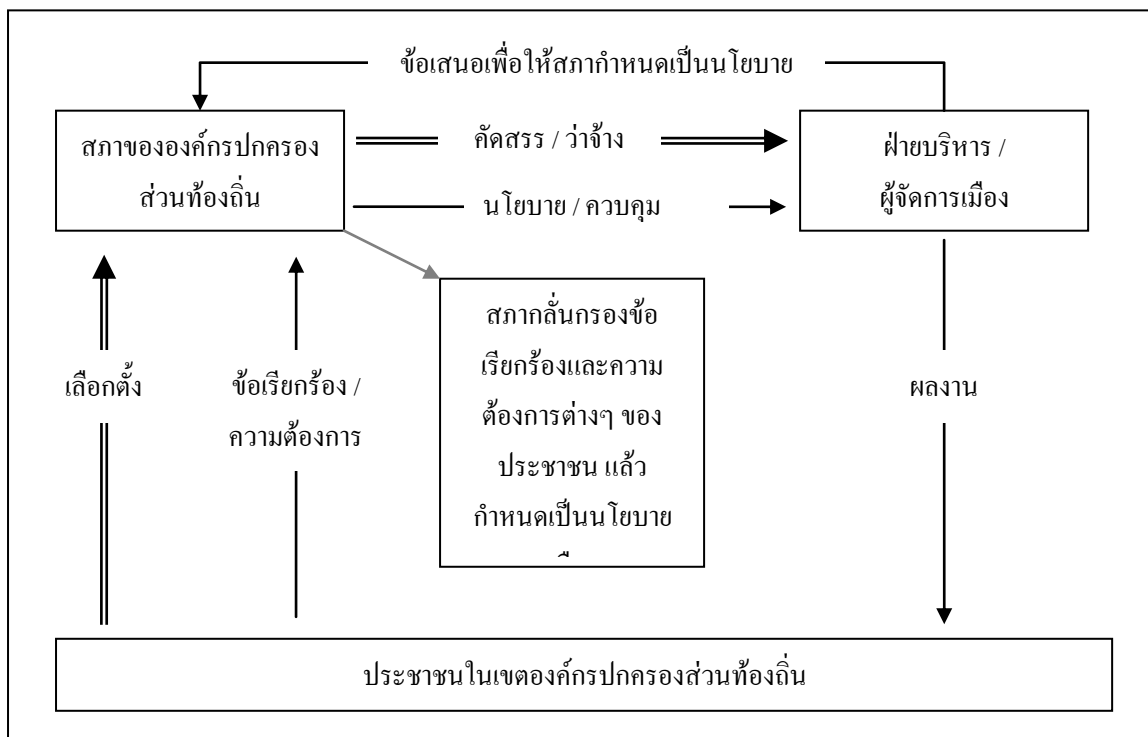
ที่มา : ปรับปรุงจาก มรุต วันทนการ, 2549: 20-21.

### 3. โครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการ (Council – Manager Form)

โครงสร้างดังกล่าว เริ่มต้นที่สหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่ได้รับการคิดค้นขึ้นมาใหม่ เพื่อการบริหารงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยมีฐานความคิดว่า การบริหารงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกับการบริหารงานของบริษัทเอกชน ที่ต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีความโปร่งใส และในขณะเดียวกัน ผู้บริหารต้องมีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการเมือง ดังนั้น กระบวนการสรรหาผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีที่มาที่ค่อนข้างพิเศษและไม่เหมือนกับรูปแบบอื่น

ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างนี้ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งโดยตรงและทางอ้อม แต่มาจากการคัดสรรหรือสรรหาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารเมืองครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วทำการว่าจ้างโดยทำสัญญาผูกมัดกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการทำสัญญานี้จะกล่าวว่า ผู้บริหารที่ได้ว่าจ้างมานั้น จะต้องทำการบริหารเมืองให้ได้ตามเงื่อนไขที่สภาขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายกำหนด โดยมี

การกำหนดค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจนด้วย โครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการ สามารถพิจารณาได้จากภาพประกอบดังนี้



ภาพประกอบที่ 11 แสดงโครงสร้างรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ สภาและผู้จัดการเมือง

ที่มา : ปรับปรุงจาก มรุต วันทนากร, 2549: 23-25.

จากภาพ ประกอบ ข้างต้น จะเห็น ได้ถึง การเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ ประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเมือง และยังสามารถแต่งตั้งนายกเทศมนตรีขึ้นมาหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่ด้านพิธีการ หลังจากนั้น สภาเมืองจะทำการคัดเลือกและว่าจ้างผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารเมือง ซึ่งในที่นี้คือ ผู้จัดการเมือง ส่วนในด้านการดำเนินงานนั้น สภาเมืองจะเป็นผู้รับข้อเรียกร้อง และความต้องการต่างๆ ของประชาชน ทำการถ่วงรอง และกำหนดเป็นนโยบายให้แก่ผู้จัดการเมืองเพื่อที่จะนำไปบริหารงาน ทั้งนี้การบริหารงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ต่อไป ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบนี้ จะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารให้อำนาจแก่ผู้จัดการเมือง มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนก

ต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณทั้งกระบวนการ ตลอดจนการเสนอมาตรการต่างๆ ในการแก้ไข ปัญหา ให้แก่สภาในการพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการแล้วกำหนดเป็นนโยบาย

ถึงแม้จะมีผู้เห็นว่า โครงสร้างการบริหารงานแบบสภาและผู้จัดการเมือง ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่ข้อเท็จจริงแล้ว การบริหารงานตาม โครงสร้างดังกล่าวก็มี ข้อจำกัดที่สำคัญ คือ รูปแบบดังกล่าวเหมาะกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็น เมือง และต้องมีขนาดพื้นที่ไม่ใหญ่เกินไป หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกับเมือง ขนาดเล็กและเมืองขนาดกลางเท่านั้น เพราะจากประสบการณ์ของการบริหารเมืองต่างๆ ทั่วโลก พบว่า เมืองที่มีขนาดใหญ่ มักใช้รูปแบบการบริหารเมืองแบบสภา-ผู้จัดการ ไม่ประสบความสำเร็จ (มรุต วันทนากร, 2549: 24) เนื่องจาก เมืองที่มีขนาดใหญ่ มักต้องการผู้นำที่มีความเข้มแข็งและมี ความเป็นผู้นำทางการเมืองสูง แต่ผู้จัดการเมืองที่มาจากการว่าจ้างนั้น ไม่มีคุณสมบัติเหล่านั้น เพราะ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และไม่มีฐานทางการเมือง ทำให้อาจไม่สามารถรับแรง กดดันทางการเมืองได้มากนัก แต่ในพื้นที่ขนาดเล็ก จำนวนประชากรมีน้อย ปราศจากแรงกดดัน ทางการเมือง ทำให้ผู้บริหารได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ เพราะไม่ต้องตอบสนองข้อ เรียกร้องจากประชาชนมาก แต่ใช้การบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเท่านั้น เช่น เมือง พัทยา ที่เคยนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้ แต่การบริหารเมืองพัทยากายได้รูปแบบโครงสร้างดังกล่าว ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก เมืองพัทยาเป็นเมืองใหญ่ มีอัตราความเจริญเติบโตสูง จนท้ายที่สุด เมืองพัทยาได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2529

4. โครงสร้างแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือ ที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)

โครงสร้างแบบนี้ ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของอเมริกา ซึ่งนำมา จากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548: 53) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ทุกคน ในเมืองมีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารเมืองตนเองได้ หรือเป็นประชาธิปไตย ทางตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เนื่องจากประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือการ ออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงิน แต่ก็มีเงื่อนไขที่สำคัญคือท้องถิ่นที่จะใช้ การบริหารในรูปแบบนี้จะต้องมีขนาดเล็กพอสมควร กล่าวคือ ในด้านพื้นที่ของเมืองต้องเป็นพื้นที่ ที่ทุกคนสามารถเดินทางมาร่วมประชุมเมืองได้อย่างสะดวก และต้องเล็กพอที่จะบริหารจัดการ เมืองและแบ่งสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ให้แก่ทุกคนในเมืองได้อย่างทั่วถึงกัน นอกจากนี้

ด้านพื้นที่แล้ว ในด้านประชากร ก็ต้องมีจำนวนประชากรไม่มากเกินไป จนทำให้ทุกคนไม่สามารถมาประชุมในเมืองได้ เขตเหล่านี้โดยทั่วไปจะมีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน

ตามโครงสร้างแบบนี้ ในหนึ่งปี จะมีการเรียกประชุมเมืองปีละครั้งถึงสองครั้ง ในการประชุมแต่ละครั้งทุกคนจะมีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า Board of Selectmen จำนวน 3 - 5 คน ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเมืองในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมอีก โดยหน้าที่ที่ต้องทำในระหว่างนี้ คือ การดูแลทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาต เรียกประชุมวาระพิเศษ และดูแลงานฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน คลัง ตรีราคา ตำรวจและการศึกษา เป็นต้น ทุกคนมีโอกาสในการได้เป็นผู้บริหารเมืองเท่าๆกัน ทั้งนี้อาจมีการหมุนเวียนกันเป็นผู้บริหารเมือง ส่วนที่เป็นการประชุมเมืองแบบมีตัวแทน ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของเมือง ทำให้ชุมชนต่างๆ คัดเลือกตัวแทนเข้ามาร่วมในที่ประชุมเมือง และดำเนินงานตามที่ได้กล่าวข้างต้น การปกครองในรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้ ในปัจจุบันไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากเมืองต่างๆ มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรมาก จึงไม่เหมาะสมที่จะใช้ในสถานการณ์ดังกล่าว จึงมีการปรับตัวของเมืองต่างๆ โดยการเปลี่ยนไปใช้รูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ คือ การที่ประชาชนมาร่วมประชุมน้อย แต่ในขณะเดียวกันก็มีบางกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมมากเกินไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง ทำให้ขาดความสมดุลในการบริหารท้องถิ่น

นอกจากเรื่องของรูปแบบโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว มารุต วันทนากร (2549: 29) กล่าวว่า ยังมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 รูปแบบ ซึ่งถือเป็นรูปแบบแฝง นั่นคือ รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) และรูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) ซึ่งมีความสำคัญกับการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละแห่งเป็นอย่างมาก ซึ่งรูปแบบแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แบบ สามารถอธิบายได้ดังนี้

### 1. รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive/Strong – mayor Form)

รูปแบบดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมาก เมื่อเทียบกับฝ่ายสภา กล่าวคือ อำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตกอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในขั้นตอนสุดท้าย ทั้งนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้กล่าวว่า การที่จะกล่าวว่าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งหรือมีอำนาจมากนั้น ควรจะมีอำนาจอย่างน้อย 3 ด้านได้แก่ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดงบประมาณ และอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย ส่วนทางฝ่ายสภาจะทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่มักจะไม่มีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของ



ฝ่ายบริหารเลย หรือในบางครั้ง หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจได้รับอำนาจมากจนกระทั่งสามารถเข้าไป  
ก้าวำยการทำงานของฝ่ายสภาได้และอาจมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและตุลาการได้  
ด้วย แต่ลักษณะดังกล่าว ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย

ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารเข้มแข็งนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการ  
เลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่อาจมาจากการเลือกของฝ่ายสภาก็ได้ แต่  
เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหารในการมีอำนาจที่เข้มแข็งจึงมักให้ที่มาจากการเลือกตั้ง  
โดยตรงจากประชาชน การที่มีแนวคิดที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่เข้มแข็งก็เนื่องมาจากต้องการ  
ให้การทำงานของฝ่ายบริหารราบรื่น ปราศจากการรบกวนจากสภาหรือองค์กรอื่นมากเกินไปจน  
เป็นเหตุให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบากส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นล่าช้า  
แนวคิดที่ว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งในบริบทการปกครองสมัยใหม่นั้น อาจกล่าวได้ว่า  
เกิดขึ้นครั้งแรกของโลกด้วยระบบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา ที่อำนาจของรัฐบาลกลางมากขึ้น  
เรื่อย ๆ จนสามารถดึงอำนาจของมลรัฐเข้าสู่การบริหารงานของรัฐบาลกลางจนประสบความสำเร็จ  
ในการสถาปนาเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารระดับชาตินั้น ได้ส่งผลไปยังการ  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ในขณะนั้นใช้ระบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้  
ตามนโยบายที่กำหนดทำให้ประชาชนเริ่มมีความเบื่อหน่าย แต่เมื่อเห็นว่าการเมืองระดับชาติ  
สามารถดึงอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหารแล้วประสบความสำเร็จ จึงมีความต้องการที่จะกระทำตาม  
แบบอย่างนั้น ความพยายามเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา  
มีความแตกต่างกันออกไป คือ บางแห่งสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว บางแห่งต้องใช้เวลาในการ  
กระทำการ และบางแห่งยังไม่สามารถที่จะมีรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งได้เลย  
ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การที่จะเรียกว่าฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งนั้น ต้อง  
ประกอบด้วยการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจใน 3 ด้าน คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการ  
บริหารงบประมาณ และอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การที่ฝ่ายบริหารจะมีความ  
เข้มแข็งนั้น สามารถมีองค์ประกอบเสริมได้อีก 3 ประการ เพื่อให้ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารมี  
ความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น คือ

การที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบ  
ธรรมให้กับฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่าย  
บริหารได้อีกทางหนึ่งด้วย กล่าวคือ หากประชาชนไม่พอใจในการทำงานของฝ่ายบริหาร  
ประชาชนก็สามารถปฏิเสธที่จะเลือกผู้บริหารผู้นั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งองค์กรภาค  
ประชาชนนี้ถือเป็นองค์ที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในรูปแบบฝ่าย  
บริหารเข้มแข็งนี้ อย่างไรก็ตาม จากความจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ความสำนึกใน

ระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา อาจกล่าวได้ว่ากลไกการตรวจสอบการทำงานจากฝ่ายประชาชนนั้น ยังไม่สามารถใช้ได้ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ยังคงมีการซื้อสิทธิ-ขายเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้นำผลงานของฝ่ายบริหารมาพิจารณาในการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้ง

*การกำหนดให้ผู้บริหารเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

กล่าวคือ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเกือบทุกด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจบที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่อื่นๆ ของสภา หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งอย่างสมบูรณ์

*การดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภา* เนื่องจากฝ่ายบริหารเข้มแข็งต้องมีเสถียรภาพในการบริหารงานต้องไม่คอยพะวงกับเสียงสนับสนุนในสภา แต่ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดเผด็จการขึ้น จึงต้องมีให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ องค์ประกอบเสริม 3 ประการนี้ เป็นองค์ประกอบที่รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งจะมีหรือไม่มีก็ได้แต่ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความสมบูรณ์เท่านั้น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะเลือกใช้รูปแบบใดก็ย่อมต้องคำนึงถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบ รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็งนี้ก็เช่นกันที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ทำให้นโยบายของฝ่ายบริหารที่ไว้ไว้กับประชาชนตอนหาเสียงเลือกตั้งประสบความสำเร็จโดยง่ายเป็นไปตามที่กำหนด และสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่สลับซับซ้อนจากฝ่ายสภาและหน่วยงานอื่น นอกจากนี้แล้วรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็งยังทำให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้น เพราะหากเกิดผลเสียในการบริหารงาน ผู้บริหารนั้นก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และประชาชนจะทราบว่าการบริหารงานนั้นเกิดขึ้นจากผู้ใด ซึ่งจะส่งผลเสียกับตัวผู้บริหารคนนั้นเอง ส่วนข้อเสียของรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งที่สำคัญ คือ ทำให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะสภาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลได้มากนัก ฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและอาจใช้ไปในทางที่ผิดได้ และจากการที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายบริหารทำให้บางครั้งประชาชนไม่ได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในงานของท้องถิ่น หรือหากมีก็เป็นกรมีส่วนร่วมตามพิธีการเท่านั้น หากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งอาจก่อให้เกิดระบบเผด็จการโดยฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากผู้บริหารมีสิทธิในการใช้อำนาจอย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดโอกาสในการผูกขาดทางการเมือง เพราะระบบผู้บริหารเข้มแข็งจะเป็นระบบที่สร้างผู้บริหารให้ “มีบารมีและความเป็นผู้นำสูง” ทำให้ยากต่อการที่จะมีผู้เข้ามาแข่งขันได้

## 2. รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)

James Macgregor และคณะ กล่าวว่า รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอเป็นรูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในขอบเขตจำกัด หมายถึง อำนาจในการบริหารงานส่วนใหญ่ไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่เป็นลักษณะแตกกระจาย (Fragment) ที่ถูกกระจายไปให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ส่วนฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะงานประจำ (Routine) และไม่สามารถบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากนัก และเช่นเดียวกับที่มาของผู้บริหารในรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง ผู้บริหารแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอนี้ก็ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งจากสภาเท่านั้น แม้โดยส่วนใหญ่จะมาตามวิถีทางดังกล่าวก็ตาม ซึ่งทำให้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์จากฝ่ายสภา ทำให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ เพราะสภาสามารถกำหนดทิศทางในการดำรงอยู่และการบริหารงานของผู้บริหารได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา และได้รับแนวความคิดอย่างมากจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (The Principle of Separation of Powers) ของ Montesquieu ที่มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ตุลาการก็ตาม ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ทำให้มีอำนาจ และศักดิ์ศรีทัดเทียมกันและเกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2548: 55)

ถึงแม้รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งจะเกิดขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐหลายแห่งก็มีการใช้รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอเนื่องจากประวัติศาสตร์ในสมัยที่ชาวอเมริกันต่อต้านจักรวรรดินิยมอังกฤษ ชาวอเมริกันจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการผูกขาดทางการเมืองและไม่ต้องการให้อำนาจกับผู้บริหารมากเกินไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า รูปแบบของฝ่ายบริหารอ่อนแอหรือเข้มแข็งนั้น มักจะเกี่ยวเนื่องกับที่มาของฝ่ายบริหาร นั่นคือ หากฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มักจะเป็นรูปแบบของฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แต่หากฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของสภาแล้ว มักจะเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ที่มาของฝ่ายบริหารนั้น มิได้มีเพียง 2 แนวทางเท่านั้น แต่ที่มาของฝ่ายบริหารประกอบด้วย 3 แนวทาง คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มาจากการเลือกตั้งของตัวแทนประชาชน และมาจากวิธีการพิเศษ เช่น การแต่งตั้ง การคัดสรร หรือว่าจ้าง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เคยมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่มาทั้ง 3 แนวทาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีที่มาเพียงแนวทางเดียวเท่านั้น คือ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การกำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มาจากฐานความเชื่อในข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ผู้บริหาร มีความเป็นอิสระในการทำงานสูง มีความต่อเนื่องในการทำงาน มีเสถียรภาพทางการเมืองสูงกว่าผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เนื่องจากผู้บริหารที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ไม่ต้องพึ่งพาสันับสนุนของฝ่ายสภามากนัก แต่ใช้การรับฟังเสียงจากประชาชน ผู้บริหารจะมีภาวะผู้นำสูง เนื่องจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้สมัครจะต้องแสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำและแสดงให้เห็นว่าจะสามารถนำพาองค์กรให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด โดยจะต้องแสดงให้เห็นถึงความโดดเด่นที่มีมากกว่าบุคคลอื่น เป็นการเพิ่มทางเลือกทั้งทางปริมาณและคุณภาพ ให้แก่ประชาชนได้ตัดสินใจ ในเชิงปริมาณนั้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้ามาในวงการทางการเมืองท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องมีพรรคพวกมากมาย ส่วนในทางคุณภาพนั้นเนื่องจากผู้สมัครต้องจัดเตรียมนโยบายเพื่อนำเสนอให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ และหากนโยบายดังกล่าวมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายของตนมากขึ้น นอกจากนี้ยังถือเป็นการ เพิ่มความรับผิดชอบของผู้บริหาร มากขึ้น เนื่องจากประชาชนจะทราบว่า ใครคือผู้บริหาร และสามารถทำงานตามที่ได้หาเสียงไว้หรือไม่ ผู้บริหารจึงมักจะทำงานด้วยความระมัดระวัง รอบคอบและรวดเร็ว

อย่างไรก็ตามข้อเสียของการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็เป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้และต้องตระหนักถึงตลอดเวลา กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงอาจก่อให้เกิด การแบ่งฝักฝ่ายและกลายเป็นคู่ตรงข้ามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการขัดแย้งที่รุนแรง เกิดการแข่งขันทางการเมืองสูง และอาจสร้างความแตกแยกให้กับประชาชน ทำให้ความสัมพันธ์ในชุมชนท้องถิ่นเปราะบางและแตกสลายได้ นอกจากนี้ยังส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานได้หากมาจากการเมืองคนละกลุ่มกัน อาจเกิดการตีรวนจากฝ่ายสภาได้ นอกจากนี้แล้ว การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง อาจก่อให้เกิดการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการประจำ เนื่องจากผู้บริหารมักต้องการนำคนของตนเข้ามาปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น และรวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับแรงกดดันที่มาจากประชาชนให้ได้มากที่สุด ผลเสียข้อสุดท้ายคือ แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม “นักการเมืองอาชีพ” ก็มักจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งได้มากกว่า “นักบริหารมืออาชีพ” เพราะต้องมีฐานเสียงสนับสนุนค่อนข้างมาก มีฐานะดีเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรมีผู้บริหารจากวิธีการใด ย่อมต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่เหมาะสมกับแต่ละวิธีการ และวิธีการได้ผู้บริหารที่มาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงก็เช่นกัน ย่อมต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง กล่าวคือ การที่จะได้ผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงให้ได้ผลดีนั้น ควรประกอบด้วย 1) ประชาชนควรเป็นผู้มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง และมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยมากเพียงพอ เนื่องจากจะมีผลต่อกระบวนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้บริหารที่จะเข้ามาทำงานนั่นเอง 2) ส่วนนักการเมืองก็ต้องมี วัฒนธรรมพลเมือง (Civic Culture) โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย รู้หน้าที่ของตนเองว่า หน้าที่ของตนคืออะไร และดำเนินตามหน้าที่ของตนเองอย่างมีเหตุมีผล และมีความรับผิดชอบทางการเมืองสูง 3) เมืองที่จะใช้วิธีการดังกล่าวก็ควรเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีผลประโยชน์มากและมีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสภากับฝ่ายบริหารอย่างลงตัว ในที่นี้หมายถึงการมีงบประมาณมากเพียงพอต่อการกระจายให้ได้ทั่วถึงทุกพื้นที่เลือกตั้งของสมาชิกสภา มีระบบการจัดสรรผลประโยชน์อื่นๆ ให้แก่สมาชิกอย่างลงตัว ซึ่งจะทำให้มูลเหตุของความขัดแย้งลดลง หรือ 4) ในบางกรณี ยังจำเป็นต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการเจรจาหรือเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา กลไกในการเจรจาไกล่เกลี่ยนั้นมีทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้โดยราบรื่นนั่นเอง

### อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ยุ่ยากมากหากจะกล่าวให้มีความชัดเจนอย่างเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการพยายามทำการแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เกณฑ์ต่างๆ ในการพิจารณา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 40 – 41) กล่าวคือ

1. แบ่งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ เป็นการแบ่งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่ เป็นกิจกรรม เพื่อให้บริการสาธารณะในบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน หรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมที่ใช้ในการควบคุม ตรวจสอบ

2. แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ซึ่งมีกฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำให้ครบถ้วน หรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ อาจจัดทำ ซึ่งกฎหมายจะให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของท้องถิ่น

3. แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่ เป็นการแบ่งว่าอำนาจหน้าที่นั้นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ ซึ่งจะเป็น อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น นั้นๆ

โดยอำนาจหน้าที่นั้นจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพของท้องถิ่น หากเป็นอำนาจหน้าที่โดยแท้ที่ท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์กับรัฐในเชิงกำกับดูแล การแบ่งตามที่มาของอำนาจอีกประการหนึ่ง เป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำแทน โดยจะมีกฎหมายที่บัญญัติไว้เฉพาะเรื่อง เช่น การดูแลทะเบียนราษฎร การควบคุมการเลือกตั้ง ในกรณีนี้ ความสัมพันธ์ที่ท้องถิ่นมีกับรัฐจะเป็นแบบการบังคับบัญชา

แต่หากมองโดยภาพรวมแล้ว เราจะเห็นได้ถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นมี ซึ่งสามารถพิจารณาได้ จาก สิ่งที โกวิทช์ พวงงาม (2550ก: 17-19) กล่าวไว้ คือ

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
  2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ
  3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
  4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานชานูบาล(โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น ซึ่งงานประเภทนี้เป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็นการเพิ่มรายได้สู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้
  5. เป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่ง จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2547 :7-8) ได้จำแนกบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ากล่าวโดยรวมแล้ว การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ *บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย* โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น *บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ* ซึ่งแต่ละการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดให้มีบริการสาธารณะแตกต่างกัน เช่น ในชุมชนเมืองกับชุมชน

ชนบทที่จะมีความต้องการในสินค้าและบริการที่แตกต่างกันไป และ *บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น*

ในหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง แต่การปฏิบัติจริง การจะระบุว่า ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ใดจะเป็นขององค์กรใดนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจาก หน้าที่หลักของท้องถิ่นนั้นมักเป็นหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่กิจกรรมของการให้บริการสาธารณะนั้น ก็ยังคงเป็นภารกิจของรัฐด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้ว การให้บริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยขององค์กรนั้น ยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ เนื่องจากการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางแห่งมักมีการจัดในลักษณะที่มีหลายลำดับชั้น ทำให้ขอบเขตพื้นที่ของการจัดบริการสาธารณะนั้น มีการทับซ้อนกัน ดังนั้น *การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ* นั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 35-40) ได้กล่าวไว้ถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้ที่น่าสนใจ ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

**1. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีแนวคิด  
สนับสนุนเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกัน แต่สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

1.1 กลุ่มแรก มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้น ได้รับมอบหมายจากรัฐเพื่อให้ไปดำเนินการแทน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเท่าที่รัฐมอบหมายไปเท่านั้น และทำให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุมการดำเนินงาน และเรียกคืนอำนาจนั้นได้

1.2 กลุ่มที่สอง มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ แต่รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการไปก่อน ดังนั้นเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่และลดบทบาท ให้เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังคงไม่มีความชัดเจน ในที่นี้จะรวบรวมแบบอย่างของประเทศต่างๆ ได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกได้ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองระดับต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลกลาง	รัฐบาลมลรัฐ
1. ผลิตธนบัตรและเหรียญ(เงินตรา) 2. ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ 3. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ 4. จัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ 5. ประกาศสงคราม 6. จัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง 7. ออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ข้างต้น	1. จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น 2. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ภายในมลรัฐ 3. ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง 4. อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ 5. ออกกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องสาธารณสุข, ความปลอดภัยและศีลธรรม 6. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์
<b>อำนาจที่ส่วนกลางและมลรัฐมีเหมือนกัน</b>	
1. การกำหนดภาษี 3. การจัดตั้งศาล 5. การเวนคืนที่ดินและการจ่ายค่าชดเชย 7. กฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารและความร่วมมือต่างๆ	2. การกู้ยืมเงิน 4. การบังคับใช้กฎหมาย 6. การใช้จ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสาธารณะ
<b>ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
1. การให้บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย 3. การจัดการศึกษา 5. สวนสาธารณะ 7. การควบคุมการจอดรถ 9. บ้านเรือน การซ่อมแซมบำรุงรักษาเขตเมือง 11. การขนส่ง 13. กิจกรรมด้านวัฒนธรรม 15. สันทนาการ 17. ตำรวจ 19. การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานท้องถิ่น 21. การตลาด 23. การให้บริการอื่นๆ เช่น การควบคุมและการลงโทษในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่น การควบคุมมลพิษและการรักษาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ	2. การรักษาความสงบเรียบร้อย 4. การสาธารณสุข 6. สนามบิน 8. การวางแผน พัฒนาเมืองและประเทศ 10. ทางหลวงและถนนอื่นๆ 12. การศึกษาและการฝึกอบรม 14. ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ 16. สุขภาพและสวัสดิการสังคม 18. การป้องกันอัคคีภัย 20. สาธารณูปโภค 22. การผังศพบและการพาณิชย์

ที่มา : สรุปและปรับปรุงจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 112 – 113.



**2. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง** อำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งนั้น มักจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนในภารกิจ และการครอบงำซึ่งกันและกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ก็จะมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง และจะสามารถดำเนินกิจกรรมนั้นได้อย่างเป็นอิสระ โดยหลักการทั่วไปแล้ว การพิจารณาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักพิจารณาจากขนาดหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่า ที่มีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง จะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ต้องมีการติดต่อประสานงานกับท้องถิ่นหลายแห่ง หรือเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส จะมีกฎหมายบัญญัติถึงหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ ทำให้ท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้น ไม่ได้ และไม่ว่าท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ก็จะมีการห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง

ในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ตารางที่ 6 ตัวอย่างการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองประเภทต่างๆ ของประเทศฝรั่งเศส

หน้าที่	รัฐบาลกลาง	ภาค	อบจ.	เทศบาล
การฝึกอบรมวิชาชีพ	มีอำนาจเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจการการอบรมที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ 2 ภาคขึ้นไป หรือ อบรมบุคคลพิเศษ และประสานงานในภาพรวม	สามารถจัดตั้งศูนย์อบรมหรือโปรแกรมการอบรมของภาค และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรม	-	-
ที่อยู่อาศัย	ให้เงินอุดหนุน	กำหนดนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย		

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน้าที่	รัฐบาลกลาง	ภาค	อบจ.	เทศบาล
การวางแผน การพัฒนา เศรษฐกิจ และการ จัดการพัฒนา พื้นที่	-	รับมอบหน้าที่ใน เรื่องการจัดการ เกี่ยวกับการ ท่องเที่ยว และ ประสานงานกับ อบจ.และควบคุม บริษัทที่ทำ โครงการการ พัฒนาในภาค	มีอำนาจหน้าที่ ในเรื่องการ ก่อสร้างใน ชนบท กำหนด โครงการให้ ความช่วยเหลือ ให้ยืม หรือให้ เงินสนับสนุน	กำหนดและจัดทำ ข้อตกลงระหว่าง เทศบาลเพื่อ พัฒนาและจัดการ พื้นที่ กำหนด แนวโน้มการ พัฒนาในระยะ กลาง
การพัฒนา เมือง	กำกับดูแลเทศบาล	-	-	ทำเอกสาร เกี่ยวกับการ พัฒนาเมือง ใบอนุญาต ก่อสร้างและ เอกสารเกี่ยวกับ การใช้พื้นที่
การทำเรือ และการ ขนส่งทางน้ำ	อาจเข้าแทรกแซงใน กรณีที่เกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ ระดับประเทศ	ก่อสร้าง ปรับปรุง และการใช้ทางน้ำ และทำเรือในแม่น้ำ	-	การใช้ท่าเรือทาง ทะเลและทำเรือ การท่องเที่ยว
การศึกษา	รับผิดชอบทาง วิชาการและบุคลากร	รร.ระดับมัธยม 4-5 และ การศึกษา พิเศษต่างๆ	รร.ระดับมัธยม ต้น	รร.ระดับอนุบาล และประถมศึกษา
การขนส่ง นักเรียน	-	-	รับผิดชอบใน การดำเนินการ ทั้งหมด	-

## ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน้าที่	รัฐบาลกลาง	ภาค	อบจ.	เทศบาล
กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย	เรื่องเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ	-	รับผิดชอบทั้งหมด (ในหลักการ ยกเว้นที่ได้กำหนดไว้)	อาจมีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรค
สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม	-	รับผิดชอบทั้งหมด (ในหลักการ)	ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ หอจดหมายเหตุ	-

ที่มา : ปรับปรุงจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 196-198.

ตารางที่ 7 ตัวอย่างการจัดแบ่งภารกิจของหน่วยการปกครองของอังกฤษ

ภารกิจหน้าที่	เขตมหานครและลอนดอน			นอกเขตมหานคร		
	หน่วย วิสาหกิจ รวม	สภา มหา นคร	สภาเขต แห่ง ลอนดอน	ชั้นเดียว	สองชั้น	
				สภาเอก รูป	สภา เขต	สภา แขวง
การศึกษา		0	0	0		0
การเคหะ		0	0	0	0	
การพัฒนาชุมชนตามแผนการ ลงทุน		0	0	0	0	
แผนยุทธศาสตร์		0	0	0		0
แผนคมนาคมขนส่ง		0		0		0
การขนส่งมวลชน	0			0		0
ทางหลวง		0	0	0		0
ดับเพลิงและบรรเทาสาธารณะ ภัย	0			0		0
บริการสังคม		0	0	0		0
ห้องสมุด		0	0	0		0
การพักผ่อนและนันทนาการ		0	0	0	0	
การจัดเก็บขยะ		0	0	0	0	
การกำจัดขยะ	0			0		0
คุณภาพสิ่งแวดล้อม		0	0	0	0	
การจัดเก็บรายได้		0	0	0	0	

ที่มา : ปรับปรุงจาก Local Government Structure : Local Government Association : LGA

(<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38679>) เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ย. 2551.

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองในการจัดทำภารกิจ ก็เป็น  
การสมควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำบริการดังกล่าวด้วยตนเองตามการแบ่งแยก  
หน้าที่ที่มี แต่ในความเป็นจริง กิจกรรมบางอย่าง หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กร

เดียวจัดทำอาจไม่คุ้มค่า หรือบางครั้งอาจไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้ทางเลือกด้วยการเพิ่มวิธีในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกวิธีการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม ทั้ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ หรืออาจทำได้โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

เหตุผลดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง และแต่ละประเภท มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่อง เทคนิค อุปกรณ์ เครื่อง ไม้เครื่องมือต่างๆ ที่เทศบาลมักขอความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค หรือการสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกัน หรือการให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมักมีให้กับองค์กรขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กันโดยการจัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง ที่เป็นได้ทั้งการผสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างกัน หรือเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันก็ได้ หรือจะเป็นองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง โดยเป็นรูปแบบที่ได้คิดค้นระบบของการรวมกลุ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่มีของสหการ

## การปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุการณ์สำคัญในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ที่ได้มีการเรียกร้องประชาธิปไตย ทำให้เกิดการกล่าวถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นจนกลายเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงโดยทั่วไป ในที่สุดกระแสความต้องการให้ปฏิรูปการเมืองก็ปรากฏผลเป็นรูปธรรมผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ก็มีการปรับตัวให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในแบบ Local Self Government มากขึ้นถึงแม้ว่าจะยังคงมีการกำหนดให้การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแล การบริหารงานของท้องถิ่น โดยในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ว่า

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

นอกจากในหมวด 5 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีหมวด 9 ซึ่งเป็นหมวดเฉพาะเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังได้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่หลายฉบับเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในปัจจุบันมีการยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 แทน แต่สาระสำคัญของการให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และ 80 และหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290

## ความเป็นมาและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศของไทยในระดับชาติ ได้มีการยึดรูปแบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ตามแนวทางของประเทศอังกฤษมาโดยตลอดแต่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการจัดรูปแบบโครงสร้างที่หลากหลาย ทั้งโครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ที่ใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โครงสร้างแบบสภา-ผู้บริหาร (Council-Executive, Council-Mayor Form) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมในรูปแบบผู้บริหารอ่อนแอ ( Weak Executive) ที่ใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โครงสร้างแบบสภา –ผู้บริหาร (Council-Executive, Council-Mayor Form) ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ในรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive, Strong Mayor) ที่ใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร โครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการเมือง (Council-Manager Form) ที่ใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา และโครงสร้างแบบสภา-ผู้บริหาร (Council-Executive, Council-Mayor Form) ที่มีผู้บริหารที่เป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง หรือมาจากการแต่งตั้งที่ใช้กันอยู่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรูปแบบดังกล่าวมีความหลากหลายทั้งในแง่โครงสร้างและรูปแบบที่ฝ่ายบริหารต่างมีที่มาแตกต่างกัน กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้ง ผู้บริหารโดยตำแหน่ง มาจากการคัดสรรและว่าจ้าง มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความหลากหลาย แต่หลังจากปี พ.ศ.2540 ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว ทำให้รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ถูกเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมือนกัน นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ต้องมีการแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา และ ฝ่ายบริหาร จนกระทั่งเมื่อได้มีการเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ยังคงมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ใน มาตรา 284 ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภา”

นอกจากนี้แล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ยังมีการกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบมีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นและใช้อยู่ในท้องถิ่นบางแห่งของสหรัฐอเมริกา

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อ แก้ไขข้อจำกัดของการมีผู้บริหารมาจากการเลือกของสภา และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่เป็นรูปแบบ ผู้บริหารอ่อนแอ ให้เป็นรูปแบบ ผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong – Mayor Form) ตามแนวทางที่สากลเริ่มหันมานิยมใช้กันทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสนับสนุนแนวความคิดของ “ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง” นั่นเอง แต่การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น ได้ถูกวิพากษ์จากนักวิชาการบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย โดยมีความพยายามกล่าวถึง “Political Genetic” หรือ “พันธุกรรมทางการเมือง ” ว่าควรกำหนดให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนกับโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ โดยหลงลืมการพิจารณาถึงประเทศที่เป็นต้นแบบการปกครองแบบรัฐสภาที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ว่าแม้ประเทศอังกฤษ จะมีการใช้โครงสร้างแบบสภา – ฝ่ายบริหาร ที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของฝ่ายสภา หรือแบบผู้บริหารอ่อนแอที่เน้นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจ ระหว่างสภาและผู้บริหาร แต่ในปัจจุบันตั้งแต่ปี ค.ศ.2000 ที่ประเทศอังกฤษได้มีพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็นแบบ Strong-Mayor Form หรือการกำหนดให้มียกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้เห็นได้ว่ารูปแบบ Strong-Mayor Form เป็นกลไกในการบริหารงานท้องถิ่นที่กำลังได้รับความนิยมในหลายพื้นที่

จากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้สามารถแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้เป็น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมทั้งหมด 5 ประเภท ทั้งนี้จากการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 มีผลให้ฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดจึงถือเป็นการยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ในปัจจุบันประเทศไทยจึงไม่มีองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

ในการวิจัย เรื่อง “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ”นี้ ได้ทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดปราจีนบุรี พบว่า ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 2 ประเภท



ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นในที่นี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะ การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. เทศบาล

แนวคิดในการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ต้องการให้เมืองคึกกรที่เป็นเวทีสำหรับประชาชนได้ฝึกฝน เรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ดังที่พระองค์ได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ซึ่งตีพิมพ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2474 มีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้น ที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติที่มีเสถียรในกิจการท้องถิ่นก่อน เราพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น ” (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 43)

ดังเช่นที่ ในปี พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” ทำหน้าที่ศึกษาดูงานการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ แล้วนำเสนอรายงานแก่รัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งเทศบาล และได้ทรงแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ” เพื่อทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ตามข้อเสนอของคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมิได้มีการประกาศใช้ ก็เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ขึ้นเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม เทศบาล ถือเป็นจุดกำเนิดของการเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ Local Self Government รูปแบบแรกของประเทศไทย โดยถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้จัดตั้งเพิ่ม เนื่องจากรัฐบาลที่นำโดยคณะราษฎรต้องการที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว และต้องการให้มีการจัดตั้งเทศบาลให้ครบทุกตำบลทั่วประเทศ ในขณะนั้นทั้งหมด 4,800 ตำบล โดยได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แต่ปรากฏว่า เป้าหมายในการจัดตั้งไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัญหา

เรื่องราวได้ของเทศบาลไม่เพียงพอกับรายจ่าย และการขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน ปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นด้วยการประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ถึง 3 ครั้งด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เทศบาลต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 980 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด หลังจากนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ก็ได้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงใน เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

ปัจจุบัน เทศบาล ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทำให้โครงสร้างเทศบาลมีความชัดเจนขึ้น โดยได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้หลังจาก พ.ศ. 2550 ประชาชนในเทศบาลตำบลสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีเงื่อนไขเบื้องต้นในการพิจารณา ซึ่งเงื่อนไขที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้แล้ว ดังที่กล่าวไปแล้วว่า เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งแตกต่างกัน ดังนี้

- 1.1 เทศบาลตำบล - มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
  - มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

- มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท

- ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

**1.2 เทศบาลเมือง** - ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบ นอกเหนือจากท้องที่ดังกล่าวต้องประกอบด้วย

- มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

- มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1

ตารางกิโลเมตร

- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนด

- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

**1.2 เทศบาลนคร** - มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

- มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1

ตารางกิโลเมตร

- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ประเภทของเทศบาลสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เรียกว่า การยกฐานะ ของเทศบาล ซึ่งจะใช้หลักเกณฑ์ทางด้านประชากรและรายได้เป็นหลัก อย่างไรก็ตามการยกฐานะของเทศบาล ไม่จำเป็นต้องทำตามลำดับ คือ เทศบาลตำบล สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเทศบาลเมืองก่อนก็ได้ ทั้งนี้หากเทศบาลดังกล่าวมีหลักเกณฑ์เข้าข่ายการจัดตั้งเทศบาลนคร ในด้านโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันนั้น มีการแบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน คือ ฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารเทศบาล และฝ่ายสภาเทศบาล

**ฝ่ายบริหาร** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากที่แต่เดิม นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสภา ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเทศบาล ในเขตเทศบาลนั้น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในช่วงแรกของการกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งนั้น ได้กำหนดว่านายกเทศมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13 แก้ไขเพิ่มเติม 2552) ได้ยกเลิกข้อกำหนดเรื่องเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปแล้ว ทำให้ผู้บริหารเทศบาลสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันกี่วาระก็ได้ไม่จำกัด และนายกเทศมนตรียังสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภา

เทศบาล เป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานเทศบาล ซึ่งแต่ก่อนผู้ช่วยของนายกเทศมนตรี คือ เทศมนตรี และมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล นั้นเอง นอกจากนี้แล้ว นายกเทศมนตรี ยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาฯ และ เลขานุการฯ ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของทีมบริหาร โดยจำนวนของรองนายกฯ ที่ปรึกษาฯ และเลขานุการฯ จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนฝ่ายบริหารของเทศบาล

เทศบาลตำบล	มีรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 2 คน	มีที่ปรึกษาและเลขานุการ รวมกันไม่เกิน 2 คน
เทศบาลเมือง	มีรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 3 คน	มีที่ปรึกษาและเลขานุการ รวมกันไม่เกิน 3 คน
เทศบาลนคร	มีรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 4 คน	มีที่ปรึกษาและเลขานุการ รวมกันไม่เกิน 5 คน

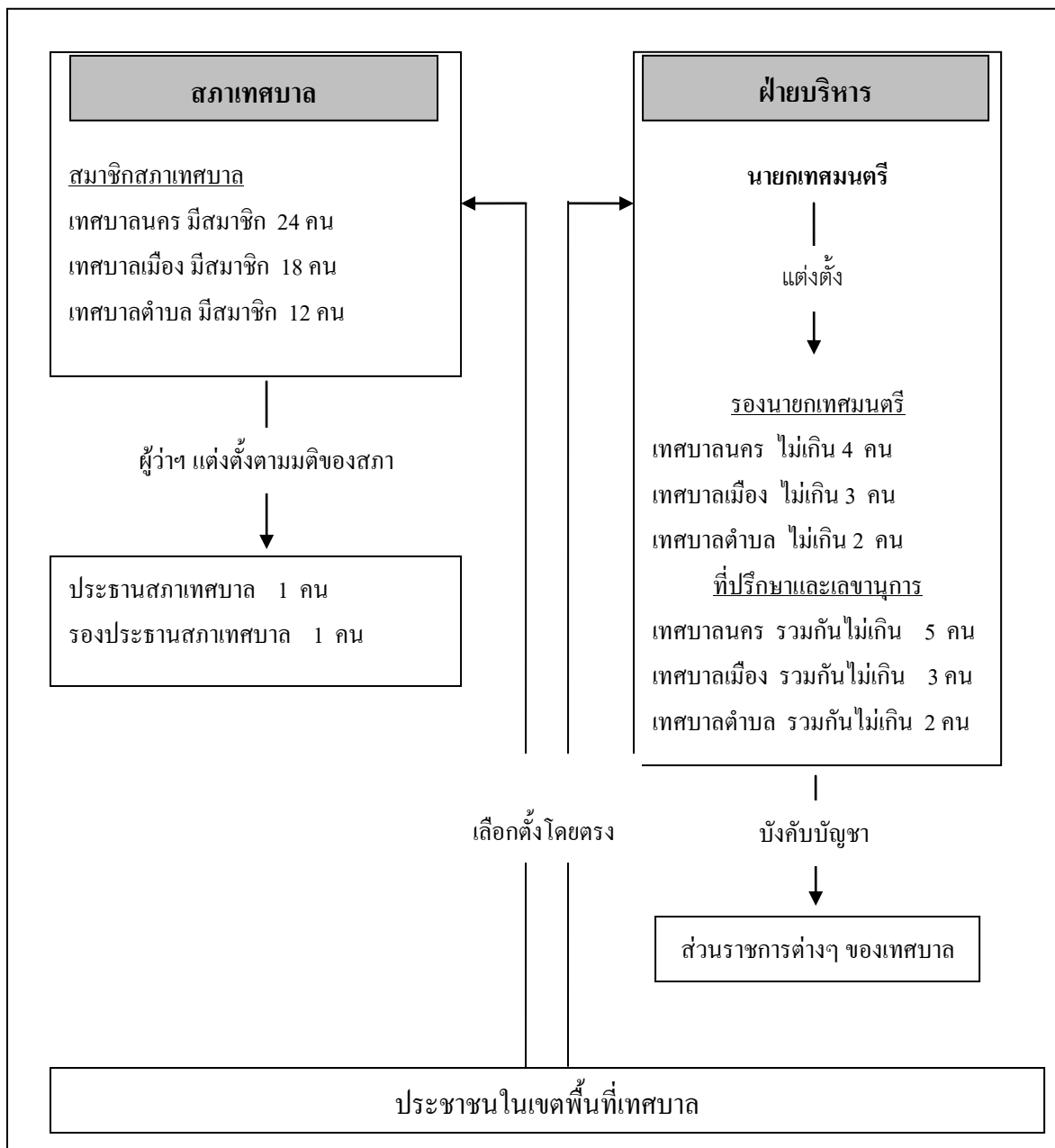
**ฝ่ายสภา** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจะต้องมีการเลือก ประธานสภาเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล 1 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจาก สมาชิกตามมติของสภาเทศบาล จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ

เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสามารถพิจารณาได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 12 แสดงโครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2496  
ที่มา : ปรับปรุงจาก โกวิทย์ พวงงาม, 2540ข: 114.

## 2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2453 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้นๆ (โกวิท พวงงาม, 2550: 145) หลังจากนั้น ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้เรื่อยมา ทำให้ลักษณะการบริหารงานในตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ครั้นในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้มีการพิจารณาเห็นถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของราษฎรในต่างประเทศ จึงได้ริเริ่มให้กระทรวงมหาดไทย ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 จัดตั้งสภาตำบลขึ้น เพื่อให้ราษฎรในชนบทได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยให้จังหวัดและอำเภอดำเนินการเปิดสภาตำบลขึ้น และให้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากนั้น สภาตำบลก็มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาหลายครั้ง จนกระทั่งในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้สภาตำบลตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเคยมีสภาตำบลเป็นองค์การบริหารอยู่เดิม มีฐานะเป็นนิติบุคคลทันที มีหน้าที่พัฒนาตำบลตามแผนโครงการ และงบประมาณของตนเอง โดยมีรายได้ที่มาจากการจัดสรรภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาของสภาตำบลเอง ตลอดจนจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยมีโครงสร้างการบริหารแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี ให้กำนันเป็นประธานสภาตำบล

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างการบริหารสภาอบต. ประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาตำบลข้างต้น แต่สมาชิกจะเลือกประธาน รองประธานและเลขานุการจากสมาชิกด้วยกันเอง และมีคณะกรรมการบริหารอบต. เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานตามมติสภาอบต. ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกจากการเลือกตั้ง ไม่เกิน 4 คน ซึ่งจะเลือกกันเองให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไข

เพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้อง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนคณะกรรมการบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การปฏิบัติจริงในตอนแรกจึงกำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา

ต่อมาในปี พ.ศ.2546 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ที่สำคัญ ได้แก่ มีการเปลี่ยนชื่อเรียก “คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร” เป็น “คณะผู้บริหาร” และเปลี่ยนชื่อเรียก “ประธาน กรรมการบริหาร ” และ “รองประธานกรรมการบริหาร ” เป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ” และ “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ” รวมถึงเปลี่ยนชื่อเรียก “ข้อบังคับตำบล ” เป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ” และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เลขานุการคณะผู้บริหาร

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2546 รัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ หนึ่งในนั้นคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ได้ กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนใน ท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนเหมือนกันทั่วประเทศ

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของคณะ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีการแบ่งระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ออกเป็น 3 ขนาด (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ข: 154) คือ

องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดใหญ่ เป็น อบต. ที่มีรายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุน สูงกว่า 20 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 1 เดิม

องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลาง เป็น อบต. ที่มีรายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุน 6 – 20 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 2 และ ชั้น 3 เดิม

องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก เป็น อบต. ที่มีรายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุน ต่ำกว่า 6 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็น อบต. ชั้น 3 – 4 เดิม

หลักเกณฑ์ในการแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็น การเปลี่ยนแปลง การ แบ่งขนาดของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในอดีต ที่มีการแบ่งออกเป็น 5 ชั้น โดยใช้เกณฑ์รายได้ ในการแบ่ง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ข: 153) กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1 รายได้ตั้งแต่ 20	ล้านบาทขึ้นไป
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 2 รายได้ระหว่าง 12	- 20 ล้านบาท
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 3 รายได้ระหว่าง 6	- 12 ล้านบาท
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 4 รายได้ไม่เกิน 6	ล้านบาท
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 5 รายได้ไม่เกิน 3	ล้านบาท

นอกจากการแบ่งระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ก็มีความชัดเจนมากขึ้น โดยในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างองค์กร ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) เป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้ประชาชนเลือกสมาชิกได้ 6 คน และให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิก 6 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนหมู่บ้าน 2 หมู่บ้าน ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน และให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิก 6 คน เช่นกัน ดังนี้

ตารางที่ 9 หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิก อบต. เลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน	หมู่บ้านละ 2 คน	จำนวนสมาชิก อบต.ทั้งหมดจะเท่ากับจำนวนหมู่บ้าน X 2
อบต. โดยมี 1 หมู่บ้าน	หมู่บ้านละ 6 คน	มีสมาชิกรวม 6 คน
อบต. โดยมี 2 หมู่บ้าน	หมู่บ้านละ 3 คน	มีสมาชิกรวม 6 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งละ 1 คน โดยเลือกจากสมาชิกสภาแล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาฯ โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

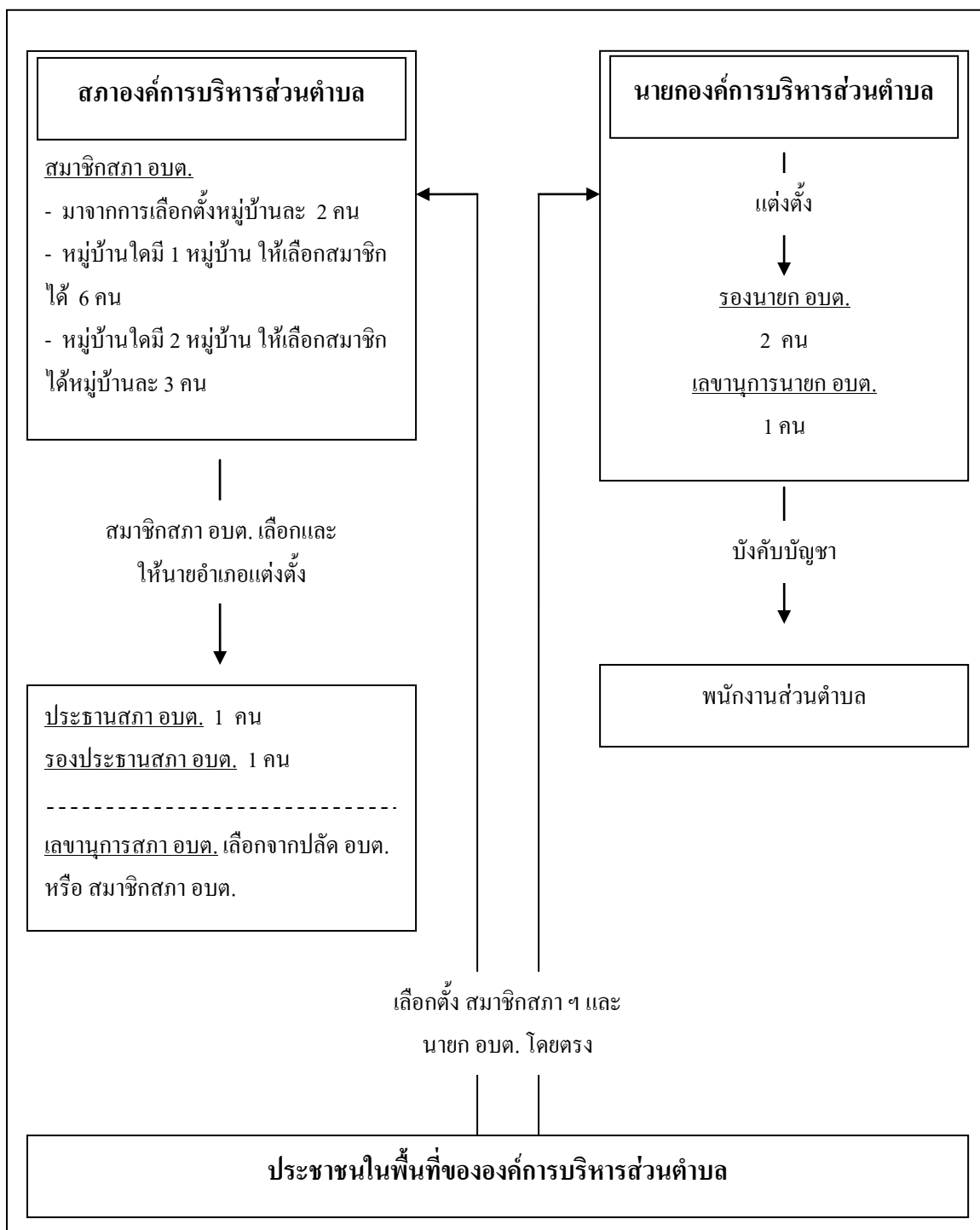
2. นายองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน และยังสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ



เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของนายฯ ได้ นายองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี ซึ่งในปัจจุบันไม่มีห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

3. ส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายองค์การบริหารส่วนตำบล ในการแบ่งส่วนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็จะมีการแบ่งเป็นส่วนต่างๆ ตามหน้าที่ โดยมีพนักงานส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพิจารณาได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 13 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546)

ที่มา ปรับปรุงจาก โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 157.

## อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพราะหากรัฐบาลกลาง ไม่มีการกระจายหน้าที่ให้แก่ส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็คงไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมารองรับภาระงานที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งพิจารณาได้ตามเกณฑ์ต่างๆ ทั้งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ ตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ และแบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่ได้ทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น กฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กฎหมายจัดตั้งของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และกฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นั้นเอง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ต้องจัดทำ** ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง และอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **อาจจัดทำ** ได้ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยคำนึงถึงการจัดลำดับความจำเป็นและศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะสามารถจัดทำได้เป็นหลักเกณฑ์ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป เช่น อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ที่เทศบาลแต่ละระดับถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ แตกต่างกันไป กล่าวคือ เทศบาลในระดับใหญ่กว่า มีศักยภาพในการจัดทำสูงกว่า ก็จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำไว้มากกว่าเทศบาลขนาดเล็ก โดยรวมอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำบางประการของเทศบาลขนาดเล็กไว้ในหมวดของอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำในเทศบาลขนาดใหญ่ นั่นเอง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ต่างๆ ก็มีความคล้ายคลึงกัน เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้งานวิจัยนี้จะไม่ได้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย แต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่บ้าง เนื่องจากมีความคาบเกี่ยวกันระหว่าง หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท นั่นคืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

การประสาน สนับสนุน ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่ในภาพรวม หรืองานที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่านั่นเอง (อำนาจหน้าที่ตามพรบ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดูตามภาคผนวก ก.)

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ ยังมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากเดิม โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจะเหมือนกัน โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 16 แต่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจจะมีความแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการประสานสนับสนุนช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นหน้าที่ในลักษณะภาพรวมของจังหวัดและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำเองได้ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ทั้ง กฎหมายจัดตั้งฯ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำและอาจจัดทำไว้มากมาย แต่ยังไม่ได้กำหนดให้เกิดความชัดเจนว่า กิจกรรมใดควรเป็นการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด ทำให้ตั้งแต่ในอดีตจวบจนปัจจุบัน ยังเกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

หลวง ชูเพ็ญ ได้จัดแบ่งหน้าที่อันหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 12 ด้าน กล่าวคือ

- 1) ด้านการบริการสาธารณะทั่วไป
- 2) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และ การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 3) ด้านเศรษฐกิจ
- 4) ด้านการควบคุมและแก้ไขสิ่งแวดล้อม
- 5) ด้านการเคหะและชุมชน
- 6) ด้านการสาธารณสุข

- 7) ด้านวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ
- 8) ด้านการศึกษา
- 9) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม
- 10) ด้านเกษตรกรรม
- 11) ด้านอุตสาหกรรม
- 12) ด้านการคมนาคมการขนส่งและการสื่อสาร

ซึ่งแต่ละด้าน ได้มีการแบ่งเป็น **หน้าที่ที่ควรทำ** และ **หน้าที่ที่ควรทำอย่างยิ่ง** โดยมีการกำหนดว่า กิจกรรมใดควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ในการทำกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น โดยมีแนวคิดที่คล้ายคลึงกับการจัดแบ่งตามกฎหมายแต่มีความชัดเจนในกิจกรรมแต่ละประเภทมากขึ้น

ทั้งนี้ กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ อาจถูกจัดทำโดยวิธีที่แตกต่างกันได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำร่วมกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นในการจัดทำโดยการก่อตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือก่อตั้งเป็นสหการ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาฯและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

## จังหวัดปราจีนบุรี

จังหวัดปราจีนบุรี เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกของประเทศไทย อยู่ระหว่างเส้นละติจูดที่ 13 องศา 39 ลิปดา ถึง 14 องศา 27 ลิปดาเหนือ และเส้นลองจิจูดที่ 101 องศา 09 ลิปดา และลองจิจูดที่ 102 องศา 07 ลิปดาตะวันออก มีเนื้อที่ 4,762.326 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,976,476 ไร่ ซึ่งพื้นที่นั้นจะเป็นทั้งที่ราบ ที่ดอน และป่าเขา มีตราประจำจังหวัด เป็นรูปต้นศรีมหาโพธิ์ ซึ่งชาวเมืองเชื่อกันว่า ในราว พ.ศ. 500 สมณทูตจากประเทศอินเดียที่เข้ามาเผยแผ่พระพุทธศาสนาในแถบนี้ ได้นำต้นพระศรีมหาโพธิ์พุทธคยาเข้ามาปลูกไว้ที่ตำบลโคกปีบ อำเภอศรีมโหสถ และมีข้อสันนิษฐานว่าต้นศรีมหาโพธิ์ดังกล่าวเป็นพันธุ์จากต้นพระศรีมหาโพธิ์ ซึ่งเป็นต้นโพธิ์ที่ประทับบำเพ็ญธรรมของสัมมาสัมพุทธเจ้า จนสำเร็จเป็นพระสัมมาสัมพุทธเจ้า สัญลักษณ์ดังกล่าว จึงเป็นสัญลักษณ์ในด้านพระพุทธศาสนา ที่เชิดหน้าชูตาที่สุดของจังหวัด

จำนวนราษฎร ในจังหวัดปราจีนบุรี ในปี พ.ศ. 2551 ประมาณ 271,627 คน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำสวนผลไม้

อาณาเขตของจังหวัด

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัด นครนายก และจังหวัดนครราชสีมา

ทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดสระแก้ว

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดนครราชสีมา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดนครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา

การปกครอง จังหวัดปราจีนบุรีแบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ

- 1) อำเภอเมือง
- 2) อำเภอบ้านสร้าง
- 3) อำเภอประจันตคาม
- 4) อำเภอนาดี
- 5) อำเภอศรีมโหสถ
- 6) อำเภอกบินทร์บุรี
- 7) อำเภอศรีมหาโพธิ์



ภาพประกอบที่ 14 แสดงพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี  
ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัดปราจีนบุรี. (ออนไลน์).

<http://poc.prachinonline.com/web/image/location/map/Am07.gif> เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2553.

จังหวัดปราจีนบุรี ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 70 องค์กร  
สามารถแยกเป็นประเภทได้ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มี 1 แห่ง คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

2. เทศบาล ประกอบด้วย

2.1 เทศบาลเมืองปราจีนบุรี

2.2 เทศบาลตำบล 12 แห่ง ได้แก่

2.1.1 เทศบาลตำบลโคกปีบ

2.1.2 เทศบาลตำบล ศรีมหาโพธิ์

2.1.3 เทศบาลตำบล กรอกสมบูรณ

2.1.4 เทศบาลตำบล บ้านนาปรือ

2.1.5 เทศบาลตำบล โลกมะกอก

2.1.6 เทศบาลตำบล โพธิ์งาม

2.1.7 เทศบาลตำบล ประจันตคาม

2.1.8 เทศบาลตำบล บ้านสร้าง

2.1.9 เทศบาลตำบล นาดิ

2.1.10 เทศบาลตำบล สระบัว

2.1.11 เทศบาลตำบล เมืองเก่า	2.1.12 เทศบาลตำบล กบินทร์
3. องค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้งสิ้น 56 แห่ง	ได้แก่
3.1 อบต. กบินทร์	3.2 อบต. เขาไม้แก้ว
3.3 อบต. นนทรี	3.4 อบต. นาแหม
3.5 อบต. บ้านนา	3.6 อบต. บ่อทอง
3.7 อบต. เมืองเก่า	3.8 อบต. ย่านรี
3.9 อบต. ลาดตะเคียน	3.10 อบต. วังศาล
3.11 อบต. วังตะเคียน	3.12 อบต. วังท่าช้าง
3.13 อบต. หนองกี่	3.14 อบต. หาดนางแก้ว
3.15 อบต. แก่งดินสอ	3.16 อบต. ทุ้งโพธิ์
3.17 อบต. บุปผาหมณี	3.18 อบต. สะพานหิน
3.19 อบต. ลำพันดา	3.20 อบต. บางกระบือ
3.21 อบต. บางเตย	3.22 อบต. บางแดน
3.23 อบต. บางปลาร้า	3.24 อบต. บางพลวง
3.25 อบต. บางยาง	3.26 อบต. บ้านสร้าง
3.27 อบต. เกาะลอย	3.28 อบต. กำโตนด
3.29 อบต. ดงบัง	3.30 อบต. บ้านหอย
3.31 อบต. บุฝ้าย	3.32 อบต. ประจันตคาม
3.33 อบต. หนองแก้ว	3.34 อบต. หนองแสง
3.35 อบต. โลกไม้ลาย	3.36 อบต. ดงจีเหล็ก
3.37 อบต. ดงพระราม	3.38 อบต. ท่างาม
3.39 อบต. เนินหอม	3.40 อบต. โนนห้อม
3.41 อบต. บางเดชะ	3.42 อบต. บ้านพระ
3.43 อบต. ไม้เค็ด	3.44 อบต. รอบเมือง
3.45 อบต. วัดโบสถ์	3.46 อบต. กรอกสมบูรณ์
3.47 อบต. บ้านทาม	3.48 อบต. ดงกระตงาย
3.49 อบต. ท่าชุม	3.50 อบต. ศรีมหาโพธิ์
3.51 อบต. หนองโพรง	3.52 อบต. หัวหว้า
3.53 อบต. โลกไทย	3.54 อบต. โลกปีบ
3.55 อบต. นาดี	3.56 อบต. ไร่ชะเลื้อย



อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ” นี้ จะทำการคัดเลือกเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี มาทำการศึกษาเท่านั้น