

## บทที่ 2

### ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาความหมายของการปกครองท้องถิ่นช่วยให้ผู้ศึกษาได้มีความรู้และเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ชัดเจน การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการท้องถิ่นตามความต้องการของตนทั้งในด้านของการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย

#### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

“การปกครองท้องถิ่น”(Local Government)สามารถพิจารณาความหมายโดยแยกคำเพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน(2542:646)ให้ความหมายว่า“การปกครอง”หมายถึง การดูแล คุ้มครอง ระวังรักษาและการบริหาร และ ให้ความหมาย“ท้องถิ่น”ว่าหมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น พื้นที่ภายในเขตการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร,2549:22)นิยามว่าการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย(2547:1)กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิทางกฎหมาย มีพื้นที่ และมีประชากรเป็นของตนเอง ซึ่งประการที่สำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)ในการปฏิบัติที่เหมาะสม สำหรับการมอบอำนาจดังกล่าวของรัฐบาลกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตามในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

จากความหมาย “การปกครอง” และ “ท้องถิ่น” จึงสรุปได้ว่า “การปกครองท้องถิ่น” คือ การทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและต่อประชาชน การกระจายอำนาจระเบียบกฎหมายให้แก่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมทุกระดับมีความสงบสุขภายใต้ความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น



ภาพที่ 2.1 ภาพการร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น

## 2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ทินพันท์ นาคะตะ(2543:185-186)กล่าวว่า มีหลักฐานที่นักวิชาการได้ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกันมากขึ้นเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สังคมส่วนมากพยายามยึดถือเป็นหลักซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ถือว่าอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการปกครองนั้นจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความนิยมนจากประชาชนอาจจะด้วยการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง หรือ โดยทางอ้อม เช่น การเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นได้ทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม มิใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของผู้บริหาร หรือ นักการเมือง แต่เป็นเรื่องของส่วนรวมที่ไม่สามารถมองข้ามได้อีกต่อไป

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540:40-41) กล่าวว่าในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนัก ดังนี้

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง แต่จากการศึกษาของ Dilys M.Hill(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540:40-41)พบว่า ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก(Majority Rule)และความเสมอภาค(Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก(Parochily)หลากหลาย(Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย(Potentially Oligarchic)และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ(Corrupt)

ในความเห็นนี้ G.Langrad(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)กล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิคและไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย องค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน(Decisive)ในไม่ช้า ในองค์กรอาจจะไม่นิยมนิยมความเสมอภาคเพราะมีความขัดแย้งกันระหว่างเจตนารมณ์ของส่วนรวม(Contrary to The Public Will)นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระ

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไรผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น

John Stuart Mill(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีให้ท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของการก่อร่างสร้างฐานประชาธิปไตย

W.hardy Wickwar(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)เสนอว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติเสียเพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณและมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐแต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)

1. ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน(Greater political participation by the People)การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่ความสนใจของประชาชนและการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น Robert Dahl(อ้างใน,ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ชี้ว่าข้อดีของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น คือ การที่สามารถกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวมและการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

2. ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน(Accountability)ที่ผ่านมา Accountabilityไม่ปรากฏอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรมในสังคมไทยแต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก Accountability มีความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง John Stuart Mill(อ้างใน,ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)กล่าวว่า การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่นั้นถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะกระทำได้เพื่อเป็นการควบคุมรวมถึงการป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต



3. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาลเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ มีความมั่นคงการยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลาง เป็นไปได้อย่างการปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย Montesquieu(อ้างในธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า“การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะ ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

4. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นถูกเปรียบให้ เป็นสถาบันทางการเมืองให้ประชาชนได้เรียนรู้และลงมือปฏิบัติ ทำให้การเรียนรู้ทางการเมืองใน ท้องถิ่นเป็นการสร้างคุณภาพของนักการเมืองระดับต่างๆ ได้มากขึ้น

5. การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้าง ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง(Political Maturity) รู้ลึกถึงการรักษผลประโยชน์ของตนการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในเมืองการเมืองการปกครองรวมทั้งสามารถ ติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้

6. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน(Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันกับการเมืองในระดับชาติและย่อมมีความเป็นไปทาง การเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปต่างๆ เช่น การ จัดกิจกรรมส่งเสริมผลประโยชน์ของเทศบาลเป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมประเพณีแล้วยังสร้างการ มีส่วนร่วมระหว่างประชาชน กิจกรรมเหล่านี้มีส่วนทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาเพราะเข้าสู่วิถีการเมือง เป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต,อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540:40-41)

อย่างไรก็ตามแม้จะมีความคิดเห็นหรือมุมมองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประการ ที่หลากหลายอาจมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นแต่มีผู้ใดปฏิเสธเกี่ยวกับการ ปกครองในลักษณะนี้และไม่เห็นว่าจะมีการปกครองแบบใดที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ได้มากไปกว่า“การปกครองท้องถิ่น” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการ ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็ง(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่าง แผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,2550:163)



ภาพที่ 2.2 ภาพประชาชนเปลี่ยนสถานะจากผู้รับฟังมาเป็นผู้เสนอความคิดเห็น

### 2.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร,2549:22)กล่าวเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญซึ่งเมื่อศึกษาแล้วสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

3. มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

4. มีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ

5. คณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีอำนาจอิสระในด้านการคลังเช่นการจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเองไม่ต้องขอหรือรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

6. องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล(2547:4-5)กล่าวเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. มีสถานะที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนโดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจนหรือ อาจเป็นการระบุน้ำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใดๆที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาธารณูปการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควรการปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกจากเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐการปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีข้อบังคับที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญคือถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรองมีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอนและภายใต้การประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนจึงมีผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม

## 2.4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ยังมีสาระที่สำคัญหลายประการ ซึ่ง ชูวงศ์ ฉายะบุตร(2539: 5-10) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็กๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศโดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นและยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย(Democratic Accountability)

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้งมีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกาในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง

3. สร้างการมีส่วนร่วม(Participation)การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน

4. สร้างความชอบธรรม(Legitimacy)ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่าทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

5. ดำรงหลักเสรีภาพ(Liberty)การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจายออกไปอันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน(Checks and Balances)ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลางโดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุม

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมขึ้นในท้องถิ่นเห็นได้จากการที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันซึ่งช่วยให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งเจตจำนงได้ตรงตามความต้องการมากที่สุด(สมเกียรติ วันทะนะ, 2544:34)ซึ่งการบริหารงานในแบบที่อาศัยการมีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่มุ่งหวัง

2. กระบวนการตัดสินใจสามารถรองรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรได้กว้างขวางและเกิดการยอมรับได้

3. เป็นหลักการของการบริหารที่เป็นผลต่อการดำเนินการเชิงวิเคราะห์ด้วยเหตุผลวิวัฒนาการเพื่อความคิด (การเปิดกว้าง)การระดมความคิด(ระดมสมอง)ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจได้



4. ลดช่องว่างของระบบการสื่อสารในองค์กรและขจัดปัญหาความขัดแย้งได้
  5. การพัฒนาความรู้สึกที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการที่บุคคลในฐานะต่างๆ ต้องก่อความรู้สึก และสร้างแรงกระตุ้นต่อบุคคลอื่นๆ ให้มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ บนพื้นฐานแห่งความที่บุคคล มีความมั่นใจว่าเหตุและผลทางความคิดจะได้รับการสนับสนุน
  6. การริเริ่มลักษณะแห่งพฤติกรรมบุคคลเป็นข้อคิดแห่งการสร้างรูปลักษณ์ของการแสดงออกของบุคคล ลดและขจัดปมความคิดแย้งหรือความขลาดกลัวจากพฤติกรรมบุคคล ให้ลดน้อยสร้างความปลอดภัยต่อการแสดงออก
  7. การเปิดโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนยอมเป็นผลดีต่อกลุ่มและบุคคลได้ในระดับกระทำ เพราะโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใดๆหรือประสบการณ์มักถูกปิดกั้นด้วยคำสั่งหรือความคิดเบื้องบนการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนยอมส่งผลต่อเหตุและผลในการพัฒนาความคิดต่างๆ ได้
  8. การสนับสนุนแนวความคิดที่สามารถเป็นแบบอย่างได้ซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเหล่านั้นสามารถดำเนินการในทิศทางของงบประมาณหรืออื่นใดเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลแห่งการสร้างสถานะบุคคลให้ไว้วางใจองค์กรให้ความร่วมมือต่อองค์กรได้มาก
  9. สถานการณ์เพื่อการบริหารหรือจัดการผู้บริหารต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในการจัดการ งานด้วยเสมอเพื่อผลสูงสุดการเลือกแบบการบริหารใดๆยอมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ปัจจุบันการบริหารส่วนใหญ่มุ่งแบบการมีส่วนร่วมเพราะเป็นการเปิดโอกาสแห่งบรรยากาศการริเริ่มสร้างสรรค์
  10. การมองหาความคิดเฉพาะในส่วนที่ดี เป็นมุมมองของการบริหารที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ว่าเมื่อบุคคลใดเสนอแนวคิดเพื่องานแล้วควรได้เห็นความเหมาะสมและทิศทาง การเสนอของบุคคลอื่นๆ ด้วยดีมีไข่มุ่งแนวทางเพื่อความขัดแย้งหรือสร้างฐานการไม่ยอมรับให้เกิดขึ้น
  11. จูงใจให้เกิดการสร้างกระบวนการความคิดให้เกิดในทุกกลุ่มงานการสร้างแรงจูงใจยอมเป็นผลต่อบุคคลที่ก้าวมาสู่การต้องการมีส่วนร่วมเสมอ
- อาจกล่าวโดยสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้โดยตรงและรวดเร็วการปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับสถานศึกษาที่ช่วยสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชนในด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ

การบริหารกิจการภายในรัฐในระบอบประชาธิปไตยนั้น บางบริบทต้องอาศัยทั้งอำนาจในการบริหารจัดการ การสั่งการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การบริหารจัดการรัฐเป็นไปมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการรัฐโดยทั่วไปมีดังนี้

2.5.1 แนวคิดการรวมอำนาจ(Centralization)

2.5.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ(Decentralization)



## 2.5.1 แนวคิดการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจ(Centralization)การรวมอำนาจการปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่“ส่วนกลาง”คือกระทรวง กรมของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศการรวมอำนาจปกครอง(ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553:125)เป็นการจัดการบริหารและปกครองประเทศไว้ที่รัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวโดยใช้อำนาจของรัฐบาลในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในที่นี้หมายถึงข้าราชการเพื่อเป็นกลไกในการบริหารและปกครองประเทศ(ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร,2548:29)

ลักษณะของหลักการรวมอำนาจการปกครองดังกล่าว คือ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาคการปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่“สร้างภาระ”ให้กับส่วนกลางเป็นอันมากเพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่จำนวนมาก(ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553:125)

ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ จึงเป็นสิ่งที่รัฐขาดไม่ได้เพื่อคอยทำหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ ดังปรากฏว่าภารกิจหน้าที่ในการต่างประเทศ, การทูต ตลอดจนนโยบายด้านการป้องกันประเทศ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐบาลที่ศูนย์กลางยังมีความสำคัญในฐานะ“ตัวกลาง”ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน(Mutual interests)ภายในรัฐ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลส่วนกลางมักจะเข้าไปบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐรวมถึงการเข้าไปกำกับดูแลกิจการอื่นๆ เช่น การค้าภายในและระบบการคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

ซึ่งรูปแบบของการรวมอำนาจนั้นสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้(ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:29)

1. การรวมอำนาจด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคุมกำลังตำรวจและทหารอยู่ภายใต้การบริหารและการบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียว เช่น การมีกำลังทหารและตำรวจที่จะต้องขึ้นอยู่กับการบริหารส่วนกลางซึ่งกำลังทหาร และตำรวจจะต้องขึ้นอยู่กัส่วนกลางเพื่อที่จะให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียว หรือ ความเป็นเอกภาพ มิให้มีการแบ่งแยกด้านของกำลัง เช่น กรณีเกิดความไม่สงบขึ้นในประเทศการบริหารส่วนกลางได้กำหนดนโยบายเพื่อรักษาอธิปไตยและความมั่นคงของชาติเอาไว้ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างทันที่และเป็นแนวทางเดียวกัน

2. การรวมอำนาจด้านการคลัง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจเต็มที่จะในการกำหนดนโยบายงบประมาณ การที่แต่ละท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณเท่าใดขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งสำคัญ

3. รวมอำนาจในการบริหาร รัฐบาลกลางมีอำนาจในการวางนโยบาย สั่งการ บริหาร และปกครองหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ยังควบคุมอำนาจในการบริหารในระดับรัฐเป็นเพราะการบริหารส่วนกลางนั้นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐ (องค์กร) เช่น การอนุมัติ ระเบียบ เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำจึงต้องเป็นหน้าที่โดยตรง เพื่อให้เกิดการบริหารงานได้อย่างทันที่

ข้อดีและข้อเสียของการรวมอำนาจ มีรายละเอียดดังนี้ (ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:30-31)

1. ความเป็นเอกภาพของชาติ(National Unity)เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมได้ นั่นคือ กระทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด มิใช่เพื่อคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งจำเป็น หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลที่ศูนย์กลางหรือรัฐบาลระดับชาติ

2. ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน(Uniformity)เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบการบริการสาธารณะต่างๆที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆของประเทศเข้าไว้ด้วยกันได้ การเคลื่อนย้ายของเหล่าพลเมืองในภูมิภาคต่างๆ ย่อมเป็นไปได้ง่ายเพราะหากในประเทศหนึ่งๆ ในแต่ละภูมิภาคต่างก็มีระบบภาษี กฎหมาย ระบบการประกันสังคมหรือระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน พลวัตต่างๆ นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมทางสังคม

3. ความเสมอภาคภายในชาติ(Equality)เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลักจึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดแต่ความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆภายในรัฐได้ อย่างน้อยก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าในชุมชนที่ยากจนที่สุดก็ยังสามารถได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ในประเทศ

4. ความมั่งคั่งของชาติ(Prosperity)จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอเนื่องจากการมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติอันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม นอกจากนี้รัฐบาลกลางก็เป็นเพียงสถาบันเดียวที่สามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายในควบคุมระบบภาษีและนโยบายการใช้จ่ายตลอดจนการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน รถไฟ สนามบิน โครงข่ายโทรคมนาคม เป็นต้น ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ

ข้อเสียของการรวมอำนาจไว้ สามารถกล่าวโดยสรุปดังนี้(ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:30-31)

1. ความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากการกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน
2. ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้
3. การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้
4. เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครองย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง(Self-Government) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป หลักการรวมอำนาจ เป็นเรื่องของการปกครองที่รวมอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยนั้นครอบคลุมทั้งประเทศและรวมทั้งสามารถครอบคลุมไปทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในรัฐหรือองค์กร

### 1.5.2 แนวคิดกระจายอำนาจ

หลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจหรือที่เรียกว่า Decentralization มีผู้กล่าวถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจในหลายความหมายด้วยกันดังนี้

หลักการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจมีลักษณะที่ท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่นั้นๆบริหารและปกครองตนเอง(อุทัย หิรัญโต,อ้างถึงในพจนาน์ เจริญสำออง,2542:20)โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจปกครองและบริหารให้แก่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือองค์กรใดๆ แต่องค์กรเหล่านั้นมีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีข้าราชการเช่น ปลัด นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแล(ซึ่งในส่วนนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่ 9)

การกระจายอำนาจ จึงเป็นการเรื่องที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในราชการบริหารส่วนกลางรับ

ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ(ประยูร กาญจนดุล,อ้างถึงใน พยงค์ เอี่ยมสำอางค์,2542:20)

ประยูร กาญจนดุล(อ้างถึงในพยงค์ เอี่ยมสำอางค์,2542:20)กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีที่รัฐมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง

จรัส สุวรรณมาลา(2538:9-10) ได้เสนอว่า Decentralization หรือการกระจายอำนาจนั้นควรจะหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยหากแต่เป็นการให้(ยอมรับ)สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ ได้อธิบายในแง่ที่รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถพัฒนากิจกรรมจนเกิดการพึ่งพาตนเอง โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้รับผิดชอบในภารกิจมหภาคและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

### ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน(2535:3)กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่างคือระดับท้องถิ่นการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเป็นการเสริมรากฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจ

ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจอาจต้องพิจารณาในมิติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มปป:10)

1. ในแง่ของมิติด้านการเมือง ได้แก่ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระ(Autonomy) ในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. ในแง่ของมิติด้านการบริหาร ได้แก่ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเหมาะสม คุ่มค่า ประหยัด มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตอบสนองความความต้องการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อย่างทันท่วงทีอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งทำให้สามารถบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล



คือการบริหารที่เน้นความโปร่งใส มีการตรวจสอบการทำงานที่และการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน ในท้องถิ่นซึ่งจะเกิดผลลัพธ์ที่สำคัญคือเกิดการพัฒนาความรับผิดชอบทั้งต่อตัวผู้แทนและประชาชน

### รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ Manor(1999:4-12 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.2546:16) ได้แจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจ ได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย(Decentralization by Default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆมีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัว และเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ องค์กรอาสาสมัครและองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็มีได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ(Privatization)การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอน(Handover)กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า กิจการบางอย่างเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ(Deconcentration)การกระจายอำนาจในลักษณะนี้หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่นโดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลแต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียวบางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร”(Administrative Decentralization) (Parker, 1995 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.2546:17)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ(Delegation)การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจอีกทั้ง

การกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ“ภารกิจหน้าที่”มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ“พื้นที่”ดังเช่น การแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ(Devolution)การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระโดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก

โดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า“การกระจายอำนาจในทางการเมือง”หรือ“การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย”(Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

1. การโอนอำนาจในทางการปกครอง(Administrative Devolution)การโอนอำนาจลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก“การปกครองตนเอง”(Local-self Government)กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

2. การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ(Legislative Devolution)การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจ้ดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว(Unitary System)จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ(Federal System)กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง(Home Rule)ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ“สภา”(Assembly)ที่เป็นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน ทั้งนี้สภาที่ได้รับการโอน

อำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

### ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ

#### ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1. สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นการบริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การที่มีการจัดทำย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางเพราะราชการส่วนกลางมีภารกิจมากการบริหารงานไม่ทั่วถึง เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การไปดำเนินการ จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนกลางก็สามารถทำกิจการใหญ่ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

3. เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการนั้นๆ โดยตรงได้ร่วมปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รู้จักรับผิดชอบร่วมกัน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

#### ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นมากเกินไปอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของรัฐ การแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น

2. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวมการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นประชาชนเหล่านั้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอาจทำให้ประเทศเสียหายได้

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคหรือพวกฝ่ายตรงกันข้ามไปในทางที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้เกิดความไม่สงบและเดือดร้อนแก่ประชาชนยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

4. ทำให้เกิดความสับสนเปลืองมาก การกระจายอำนาจการปกครองต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ เป็นของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นได้เป็นการจ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัด

หลักการกระจายอำนาจการปกครองตามที่กล่าวมาเป็นระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งที่น่าจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการบริหารและปกครองตนเอง โดยมีเป้าหมายก็เพื่อตอบสนองความพึงพอใจของท้องถิ่นที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น”

## 2.6 บทสรุป

“การปกครองท้องถิ่น” คือการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและต่อประชาชน การกระจายอำนาจระเบียบกฎหมายให้แก่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมทุกระดับมีความสงบสุขภายใต้ความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สังคมส่วนมากพยายามยึดถือเป็นหลักซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ถือว่าอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการปกครองนั้นจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน อาจจะใช้วิธีการที่กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง หรือ โดยทางอ้อม ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีอำนาจอิสระในด้านการคลังเช่นการจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงานงบประมาณของตนเองไม่ต้องขอหรือรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้มีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย(Democratic Accountability) เป็นโรงเรียนประชาธิปไตยสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) สามารถสร้างความชอบธรรม(Legitimacy) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการดำรงหลักเสรีภาพ(Liberty)การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกไปอันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน(Checks and Balances)



## แบบฝึกหัดบทที่ 2

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างไร
3. เพราะเหตุใด รัฐจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. จงอธิบายเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนกับการปกครองท้องถิ่นพร้อมทั้งให้เหตุผล
5. เพราะเหตุใดจึงต้องมีการปกครองท้องถิ่น
6. จงอธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น
7. จงอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการรวมอำนาจ (Centralization)
8. จงอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการรวมอำนาจ (Decentralization)
9. จากแนวคิดที่ว่า “ระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง” นักศึกษาคิดเช่นไร จงให้เห็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใด
10. เพราะเหตุใดการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการพัฒนาสังคมชุมชนในทุกระดับ

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). **ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท พินเนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). **รัฐศาสตร์ แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นของไทย พ.ศ.2440-2540**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร(บก.). (2549). **สารานุกรมการเมืองไทย. ความร่วมมือระหว่างสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2535). **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (มปป). **เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนา หลักสูตรประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: มปท.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2544). **อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย**. นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- Parker,A.(1995).“Decentralization:The Way Forward for Rural evelopment.”Policy Research Working Paper1475. Washington D.C.: The World Bank.