

## บทที่ 3

### วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ในประวัติศาสตร์ของไทย โดยทั่วไปมักระบุว่า สุโขทัย คือ อาณาจักรสยาม เมื่อล่มสลายแล้วจึงเข้าถึงยุคกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี รัตนโกสินทร์ และยุคปัจจุบันที่มีการกระจายอำนาจการปกครองในแต่ละยุคที่กล่าวข้างต้น มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยที่สำคัญต่อการปกครองของแต่ละยุคองค์ประกอบ อันประกอบด้วย สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ นำมาซึ่งรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวไว้ในบทนี้

#### 3.1 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

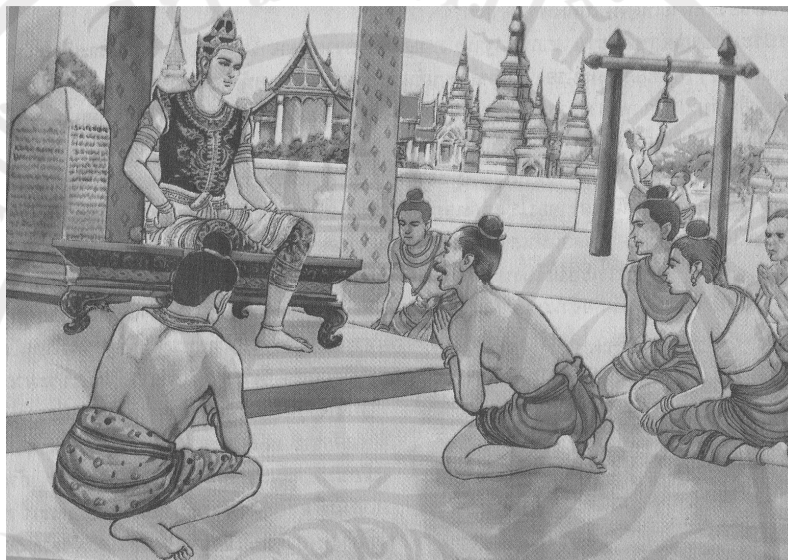
ในประวัติศาสตร์ชาติไทยนิยมที่จะแบ่งช่วงระยะเวลาประวัติศาสตร์ของชาติออกเป็นยุคที่สำคัญได้แก่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน พ.ศ.2475มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเช่นในปัจจุบันข้อมูลทางประวัติศาสตร์บ่งชี้ให้เห็นการปกครองของไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

##### 3.1.1 สมัยสุโขทัย(พ.ศ.1792 - 1981)

การจัดระเบียบการบริหารราชการในสมัยสุโขทัยมีลักษณะเฉพาะที่เรียกกันว่าเป็นการปกครองแบบ“บิดापกครองบุตร”หรือ“พ่อปกครองลูก”(Paternalism)เพราะสุโขทัยเป็นรัฐเล็กๆ ที่มีรูปแบบที่อาศัยหลักการปกครองแบบครอบครัว โดยขยายการปกครองบ้านเมืองแบบครอบครัวใหญ่ กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ ซึ่งเรียกว่า“พ่อขุน”ซึ่งจะเป็นผู้ปกครองจะปฏิบัติต่อประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองในลักษณะบิดากับบุตรจะให้ความคุ้มครองปกป้องดูแล ให้คำสอนคำแนะนำ และการชี้แนะให้ประชาชนประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่บิดาเห็นว่าดีงาม ส่วนของประชาชนในฐานะบุตรจะเป็นผู้ที่ต้องเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งสอนชี้แนะของพ่อขุนที่เปรียบเสมือนพ่อ

แม้โดยการปกครองทั่วไปอาณาจักรสุโขทัยจะใช้หลักการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization)แต่การปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชอธิบายได้ว่าจึงมีลักษณะที่เป็นการปกครองท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักกระจายอำนาจ(Decentralization)การที่กษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัยตั้งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายที่เป็นชนพื้นเมืองปกครองตามเดิมโดยมิได้ยุ่งเกี่ยวกับราชการงานในของหัวเมืองประเทศราชซึ่งนับว่าเป็นการมอบความเป็นอิสระให้กับหัวเมืองได้ปกครองตนเองตามเจตนาารมณัของราชกรในหัวเมืองหรือท้องถิ่นนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม หัวเมืองประเทศราชยังคงถูกควบคุมจากเมืองราชธานีอยู่เพราะหัวเมืองประเทศราชต้องแสดงความจงรักภักดีด้วยการส่งเครื่องราชบรรณาการให้กับส่วนกลาง(ลิขิต ธีรเวคิน,2544:18-19)



ภาพที่ 3.1 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย  
ที่มา: การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555

### 3.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1893-2310)

รูปแบบการปกครองในสมัยอยุธยาที่แตกต่างไปจากสุโขทัย ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้สร้างขึ้นโดยพระองค์นำแนวคิดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาใช้ในการปกครองกรุงศรีอยุธยาและอีกทั้งยังได้ทรงนำเอาระบบจตุสดมภ์มาใช้ในการบริหารราชการส่วนกลางอีกด้วย

แนวคิดพื้นฐานการปกครองของอยุธยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยสุโขทัยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์กับประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านการเมืองการปกครองจากขอมและอินเดีย เรียกว่า “ลัทธิเทวสิทธิ์” (Divine Rights) พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนสถานะจากบิดาหรือผู้ที่ให้การอุปถัมภ์กลายเป็นสมมติเทพ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใต้ปกครองได้ลดฐานะกลายเป็นบ่าวไพร่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ เป็นศูนย์รวมของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ(ลิขิต ธีรเวคิน,2544:26-31) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ เป็นศูนย์รวมของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจอตุลาการทรงมีอำนาจเด็ดขาดและอยู่เหนือกฎหมาย

ในแง่ของการปกครองท้องถิ่นการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชเช่นเดียวกับยุคสมัยอาณาจักรกรุงสุโขทัยซึ่งใช้หลักการบริหารแบบรวมอำนาจ(Centralization)แต่ได้ให้อำนาจแก่หัวเมืองประเทศราชได้ปกครองตนเองโดยมิได้เข้าไปควบคุมมากนักเห็นได้จากการที่กษัตริย์แต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายที่เป็นชนพื้นเมืองปกครองตามเดิมโดยมิได้ยุ่งเกี่ยวกับราชการงานใดของหัวเมืองประเทศราชนั้น นับว่าเป็นการมอบความเป็นอิสระให้กับหัวเมืองได้ปกครองตนเองตามเจตนาารมณ์ของราชฎรในหัวเมือง หรือ ท้องถิ่นแฉกเช่นเดียวกับในอาณาจักรสุโขทัย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2544:34-35)



ภาพที่ 3.2 ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาของไทยเปรียบเสมือน “สมมติเทพ”  
ที่มา: พระมหากษัตริย์สมัยกรุงธนบุรี,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2555)

### 3.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์(พ.ศ.2325-2475)

หลังจากหมดยุคกรุงศรีอยุธยามาถึงยุคสมัยกรุงธนบุรีไม่พบว่ามีารเปลี่ยนแปลงการบริหารและปกครองประเทศเนื่องจากอยู่ในช่วงเวลาของการศึกสงครามจะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นไพร่จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากขุนนาง ระบบไพร่ถูกยกเลิกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(ณรงค์ พ่วงพิศ,2529:61)ดังนั้นในยุคนี้จัดว่าเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นยุคที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองมากยุคหนึ่ง

ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ ทรงเลิกทาสและทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงโดยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ด้านได้แก่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2544:106-111)



### 1. การปกครองส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงศึกษาแบบแผนการจัดระเบียบ การปกครองจากชาติทวีปยุโรปและเห็นว่าระเบียบการปกครองที่จัดกันในประเทศยุโรปขณะนั้นจะเป็น วิธีที่จะนำไทยสู่ความทันสมัยทรงยกเลิกจตุสดมภ์ที่ใช้มาแต่เดิมทั้งหมดและมีพระบรมราชโองการตั้ง กระทรวงแบบใหม่ 12 หน่วยงาน ได้แก่ กรมมหาดไทย, กรมพระกลาโหม, กรมท่า, กรมวัง, กรมเมือง, กรมนาและกรมใหม่ ได้แก่ กรมพระคลัง, กรมยุติธรรม, กรมยุทธนาธิการ, กรมธรรมการ, กรมโยธาธิการ และกรมมรุธาธิการ ทั้งนี้แต่หน่วยงานได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสน และซ้ำซ้อนในการทำงาน

### 2. การปกครองส่วนภูมิภาค

ในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งการเทศาภิบาลเพื่อเป็นการเสริมความเป็นปึกแผ่นและความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันของราชอาณาจักรสยามโดยอนุโลมตามแบบแผนการปกครองที่เคยใช้มาแต่เดิมให้มากที่สุด “การเทศาภิบาล” ที่ทรงจัดตั้งขึ้นนั้นเป็นระบบการปกครองอาณาเขตชนิดหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองส่วน ภูมิภาคพร้อมกันนั้นพระองค์ได้มีพระราชดำริให้จัดตั้งหน่วยราชการเพิ่มเติมเพื่อเป็นตัวแทนรัฐบาล กลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

### 3. การปกครองส่วนท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงนำรูปแบบที่ อารยประเทศได้ถือปฏิบัติการตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ออกใช้ได้มี บทบัญญัติกล่าวถึงการนคราภิบาลไว้ด้วย จากนั้นทรงริเริ่มให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นในกรุงเทพฯ (จักรกรีช นรนิติผดุงการ.2545:386) โดยทรงเล็งเห็นความสำคัญและ ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกรบริการสาธารณะเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ มีสภาพการดำรงชีวิตที่ ดีขึ้นจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่น พร้อมกับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบดำเนินการในท้องถิ่นพร้อมกันนั้นก็เปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

สำหรับองค์การและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ในปีร.ศ.116(พ.ศ.2440)พร้อมทั้งตราพระราช กำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแห่งแรก
- 2) การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อปี ร.ศ.124(พ.ศ.2448)ถือได้ว่าเป็นสุขาภิบาล ในเขตหัวเมืองแห่งแรกของไทย

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่6)ได้ทรงตราธรรมนูญ ลักษณะการปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461 และกฎธานิโยปการ พ.ศ.2465 ซึ่งเป็นที่มาของเมือง จำลองเพื่อทดลองและฝึกสอนการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลที่เรียกว่า“คูสิตธานี”กฎหมาย ดังกล่าวกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งนคราภิบาลและนคราภิบาลไปเลือกตั้งคณะผู้บริหารที่เรียกว่า “คณะนคราภิบาล” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางและ

กำหนดให้เทศบาลสุโขทัยมีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขตลอดจนการทำมาหากินของราษฎรแต่ทว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการกลางต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปของ“สุขาภิบาล”ดำเนินกิจการเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(ร.7)พระองค์ได้ทรงดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลต่อจากรัชกาลที่ 6 แต่ทว่ายังมีได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จเพราะประเทศไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายนพ.ศ.2475(เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. 2548:121-124)



ภาพที่ 3.3 ภาพเมืองสุโขทัย ในสมัยรัชกาลที่ 6  
ที่มา: เมืองสุโขทัย,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 2 เมษายน 2555

### 3.2 การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

#### การปกครองท้องถิ่นในช่วงพ.ศ.2475

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย(2548:125)อธิบายว่า คณะราษฎรได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการ กระทรวง ทบวง กรมให้ทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ในร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือ การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน โดยแยกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลางเรียกว่า“Centralization”เป็นการบริหารแบบรวมอำนาจ
2. การบริหารราชการภูมิภาคเรียกว่า“Deconcentration”เป็นการบริหารแบบแบ่งอำนาจ

3. การบริหารราชการท้องถิ่นเรียกว่า “Decentralization” เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มีการวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือเพื่อต้องการจัดล้ารูปแบบงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญและเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดและเร็วยิ่งขึ้น(ชูวงศ์ ฉายะบุตร,2539:66-67)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ที่นำโดยคณะราษฎรยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่และมีวิวัฒนาการต่อมาในระยะหลัง มีการจัดตั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

1. **เทศบาล** ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเมื่อ พ.ศ.2476 โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ เรียกว่า สมาชิกสภาเทศบาล(ส.ท.)แล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลไปเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารงานภายในเขตเทศบาล(ศิริ พรหมดี. 2548:63) ซึ่งคล้ายกับการจัดการปกครองของรัฐบาลกลาง

2. **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** ในระยะแรกมีชื่อเรียกว่า “สภาจังหวัด” ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในปัจจุบัน(สมคิด เลิศไพฑูรย์,อ้างถึงใน นรนิติ เศรษฐบุตร(บก.). 2549:218-219)

3. **สภาตำบล** ทำหน้าที่ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภาตำบลนั้นเป็นการจัดการปกครองในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับสุขาภิบาล แต่คณะกรรมการสภาตำบลมิได้มีอำนาจเหมือนคณะกรรมการสุขาภิบาลเพราะคณะกรรมการของสภาตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานบริหารและหน้าที่ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นซึ่งต่อมา “สภาตำบล” ได้ยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสบริหารงาน

4. **กรุงเทพมหานคร** หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบกรุงเทพมหานครยึดหลักการปกครองแบบประธานาธิบดี



(Presidential System of Government) กล่าวคือมีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยประชาชนเลือกบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้มาทำหน้าที่บริหารโดยตรงและในขณะเดียวกันประชาชนก็จะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งเรียกว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) โดยตรง

5. **เมืองพัทยา** การปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยานั้นเป็นการบริหารงานแบบผู้จัดการเมือง(City Manager) กล่าวคือ แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเรียกว่า สภาเมืองพัทยากลุ่มหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการอีกกลุ่มหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หนึ่งในคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาเลือกตั้งจากสภาเมืองพัทยาให้ดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาสำหรับปลัดเมืองพัทยา ซึ่งจะมาจากกว่าจ้างของสภาเมืองพัทยาซึ่งปลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน

สำหรับรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นจะนำเสนอในบทต่อไป

### 3.3 การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540-2550

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีพัฒนาการมาตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการการเงิน การคลัง ของตนเองได้อย่างอิสระโดย “การถ่ายโอนภารกิจ” (คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550:173)

การถ่ายโอนภารกิจหมายถึงการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนและจะต้องมีการถ่ายโอนงานเงินและจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมการตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริงการถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลังงบประมาณและการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548:1-5)

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญ คือ

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริหารสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ

โดยรัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 9)

สำหรับรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจนั้นยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะมีดังนี้(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548:1-6)

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท
  - 1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
  - 1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
  - 1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ
3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

#### การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภท“เลือกทำโดยอิสระ”เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็นและ

ประเภท“หน้าที่ที่ต้องทำ”โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของกรมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี,2548:3-5)

สำหรับภารกิจทั้ง 6 ด้านที่กำหนดว่ามีการถ่ายโอน มีดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆคือ



1.1 การคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบก เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่และทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

1.2 การสาธารณสุขปโภค ซึ่งประกอบไปด้วย ระบบประปาชนบท การดูแลรักษาพัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำและระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ ประกอบด้วยการจัดให้มีตลาดรวมถึงการดูแลรักษาความสะอาด ภายในตลาด เป็นต้น

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

2.1 การส่งเสริมอาชีพ เช่น การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม เช่น การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการและการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

2.3 นันทนาการ เช่น การส่งเสริมกีฬา การจัดจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา เช่น การจัดการศึกษาในระบบ และนอกระบบ ทั้งการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย/การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานห้องสมุดประชาชน และการจัดการศึกษา สงเคราะห์ทั้งในระบบ และนอกระบบ

2.5 การสาธารณสุข เช่น การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัย เป็นต้น

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย เช่น การส่งเสริมความรู้แก่ประชาชนในด้านความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

4.1 การวางแผน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น /การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี เช่น การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

4.3 การส่งเสริมการลงทุนเช่นงานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

4.4 การพาณิชย์กรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรมเช่น การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

4.6 การท่องเที่ยวเช่น การวางแผนการท่องเที่ยว/การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลและรักษาป่าเช่น งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ เช่น การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะเช่น งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ /งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจคือการปกป้องคุ้มครองควบคุมดูแลรักษาโบราณสถานโบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

### 3.4 บทสรุป

ประวัติศาสตร์ชาติไทยสามารถแบ่งช่วงระยะเวลาออกเป็นยุคที่สำคัญได้แก่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเป็นยุคก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในพ.ศ.2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีหลักการสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารราชการ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการภูมิภาค การบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบหลังนี้เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ ที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นเป็นปกครองส่วนที่มีพัฒนาการมาตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 รัฐให้อำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการการเงิน การคลัง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า“การถ่ายโอนภารกิจ”ที่ความหมายเกี่ยวกับการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนและจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

### แบบฝึกหัด บทที่ 3

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นในสมัยสุโขทัย เหมือน หรือ ต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยาอย่างไรจงอธิบาย
2. จงระบุเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาจนถึงในระบอบที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย
3. หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร
4. จงอธิบายภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมาพอสังเขป
5. หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 เกิดความเปลี่ยนแปลงใดขึ้นในประเทศไทย
6. ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ประเทศไทยได้รับอิทธิพล ลัทธิเทวสิทธิ์ จาก ขอม-อินเดีย อิทธิพลดังกล่าว มีผลต่อประชาชนของไทยในแง่ใด
7. ในสมัยกรุงธนบุรีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในการปกครองท้องถิ่นของไทย
8. ยุคใดที่ถือว่าเป็น “ยุคทอง” ของการปกครองท้องถิ่นไทย
9. จากข้อ 8 เพราะเหตุใดในยุคนั้นจึงถือว่าเป็น “ยุคทอง” ของการปกครองท้องถิ่นไทย”
10. สุขาภิบาลแห่งแรกของไทยเกิดขึ้นที่ใด



## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จักรกริช นรนิติผดุงการ(ดร.). (2545). **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548). **เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย.หน่วยที่ 9-15**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2529). **วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย**. ในเอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา.**(ออนไลน์).แหล่งที่มา:  
<http://www.chaoprayanews.com/2009/03/26/พระมหากษัตริย์. 24 พฤศจิกายน 2555>
- ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย.**(ออนไลน์).แหล่งที่มา:  
<http://www.sahavicha.com/?name=knowledge&file=readknowledge&id=294>  
5.20 กุมภาพันธ์ 2555.
- ภาพเมืองดุสิตธานี ในสมัยรัชกาลที่ 6.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/ไฟล์:วัดในดุสิตธานี.2 เมษายน 2555>
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก. (2546). **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546.**
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2544). **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริ พรหมดี. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). **การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**: ม.ป.พ.