

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

เหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2535 ไม่เพียงแต่ยับยั้งความพยายามในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางทหารและข้าราชการประจำระดับสูงภายใต้ชื่อ "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" เท่านั้น แต่ยังช่วยขยายมุมมองให้สังคมไทยได้ตระหนักกัน ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า "ประชาธิปไตย" กับ "การกระจายอำนาจ" เป็นระบอบและกระบวนการทางการเมืองที่มีความหมายผูกพันกันเสมือนด้านทั้งสองของเหรียญ

สังคมการเมืองไทยภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว มีพัฒนาการทางความคิดที่แจ่มชัดมากขึ้น กว่าเดิมว่า การเลือกตั้งและการมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงเครื่องมือและกลไกสำหรับใช้เพื่อสร้างหรือบรรลุถึงสภาวะของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนเท่านั้น แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่ประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจที่จะเกิดขึ้นได้ ถ้าหากกลไกทางการเมืองเหล่านี้ไม่ถูกใช้ประโยชน์ไปในแนวทางกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนการตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจส่งผลในทางปฏิบัติให้มีการคิดค้นแสวงหาวิพากษ์วิจารณ์และนำเสนอวิธีการต่างๆ อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจอย่างเป็นธรรม

ภายในบริบทของพัฒนาการดังกล่าว ในสังคมการเมืองไทยปัจจุบัน ข้อเสนอเรื่อง "การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นหนึ่งในบรรดาวิธีการกระจายอำนาจที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้นำเสนอสู่การพิจารณาของประชาชน การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญทางการเมือง ที่มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและจริงจัง เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประเด็นปัญหาทางด้านประวัติศาสตร์การปกครองของไทย โครงสร้างหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ความเชื่อและทัศนคติของข้าราชการฝ่ายปกครองและประชาชน หลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และนโยบายของพรรคการเมืองและรัฐบาล เป็นต้น

ปัญหาเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายถกเถียงกันอย่างจริงจังในช่วงที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 13 กันยายน 2535 เนื่องจากมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้นำเรื่องนี้ไปเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคพลังธรรมและพรรคเอกภาพได้เน้นอย่างชัดเจนทั้งทางวาจาและลายลักษณ์อักษรว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับพรรคประชาธิปัตย์และพรรคความ

หวังใหม่ก็ได้มีการกำหนดไว้ในนโยบายของพรรคอย่างชัดเจนว่า จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ภายหลังจะมาบ่ายเบี่ยงเป็นอย่างอื่นก็ตาม

ภายหลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่เคยประกาศอย่างชัดเจนถึงนโยบายในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่นโยบายของรัฐบาลกลับไม่ได้กำหนด เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างชัดเจน หากแต่กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไว้ว่า ‘จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยและจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ’

ตลอดระยะเวลา 2 ปี 7 เดือน ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประเด็นปัญหาเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงกลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการกล่าวถึงกันมากที่สุด พรรคพลังธรรมยังคงยืนยันและยึดถือแนวความคิดเห็น ที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามนโยบายของพรรคที่กำหนดไว้แต่เดิม ทั้งนี้ โดยมีพรรคเอกภาพให้การสนับสนุนในนโยบายและแนวทางดังกล่าว ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ยังคงอยู่ในลักษณะบ่ายเบี่ยง

เมื่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีแนวความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน ยิ่งเมื่อพรรคพลังธรรมยังคงยืนยันกรานที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อม (ในขณะที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลบางพรรคไม่ได้สนองตอบความต้องการด้วยนั้น) ยิ่งทำให้บ่งชี้ให้เป็นถึงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นที่เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสื่อมวลชนได้พยายามค้นหาพยานหลักฐานมาแสดงว่าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลบางพรรคไม่ปฏิบัติตามนโยบายของพรรค ทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มากนักน้อย

การที่พรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแตกต่างกันออกไป โดยไม่อาจที่จะแสวงหาแนวทางที่เป็นข้อยุติได้ ทำให้ประชาชนสับสน และส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนแตกต่างกันออกไป จนดูเหมือนว่าฝ่ายที่เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนฝ่ายที่คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นฝ่ายคนชาติไป นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง และนักการเมืองอีกส่วนหนึ่งด้วย



จากสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรนำมาศึกษาเพื่อสำรวจถึง 'ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง' เป็นอย่างยิ่ง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง
3. เพื่อศึกษาถึงข้อสรุปของความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

### สมมติฐานในการศึกษา

ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลผสม) กับกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง มีสาเหตุหลักมาจากการที่พรรคการเมืองต้องการที่จะใช้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประเด็นในการหาเสียง และเป็นวิธีการในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ในขณะที่กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครองเกรงกลัวจะสูญเสียอำนาจที่ตนมีอยู่

### ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้มีดังต่อไปนี้

1. ศึกษาถึงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง
2. ศึกษาถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ศึกษาถึงข้อสรุปของความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

## วิธีการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (historical approach) วิธีการศึกษาทางกฎหมาย (legal approach) และวิธีการศึกษาทางพฤติกรรม (behavioral approach) แล้วนำเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยศึกษาวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารชั้นต้น (primary sources) และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด นโยบายของพรรคการเมือง นโยบายของรัฐบาล เอกสารทางวิชาการ และผลการวิจัย รวมทั้งข่าวและบทความที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

2. ศึกษาวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) บุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น นักการเมือง นักวิชาการและผู้นำกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย เป็นต้น เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ และความคิดเห็นที่มีต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และสัมภาษณ์นักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการฝ่ายปกครอง และผู้นำกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น เพื่อนำมาประกอบการศึกษา วิเคราะห์ถึงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

## แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาเรื่อง ‘ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง’ คือแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

### ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ

อุดมคติของการปกครองตนเอง เป็นอุดมการณ์ของลัทธิการเมืองการปกครองที่คุ้นเคย และรู้จักกันดีว่า ‘ระบอบประชาธิปไตย’ ซึ่งอดีตประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น ผู้มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาได้ให้คำนิยามสั้นๆ แต่มีความลึกซึ้งไว้ว่า ‘การปกครองระบอบ ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน’ ตามแนวคิดนี้ รัฐบาลต้องมาจากประชาชน รัฐบาลดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับประเทศหรือรัฐบาลระดับท้องถิ่นก็ตาม ถือว่าเป็นรัฐบาลตามอุดมคติของการปกครองตนเองทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า รัฐบาลในแต่ละ



ระดับจะมีอำนาจในการปกครองเท่าเทียมกัน เพราะองค์ประกอบพื้นฐานของประเทศกับองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน

การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เน้นถึงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และความชอบธรรมของประชาชน แต่การที่ประชาชนหรือบุคคลจะมีสิทธิและเสรีภาพมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นเรื่องของรายละเอียดที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ของแต่ละประเทศ ปัจจัยที่สำคัญในการนำเอาอุดมการณ์มาประพฤติปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น ประชาชนต้องมีความเข้าใจในกติกา (rule of games) ของความเป็นประชาธิปไตยที่จำเป็นขั้นพื้นฐานเสียก่อน มิฉะนั้นแล้ว การปกครองตนเองก็จะไม่สามารถประสบความสำเร็จตามอุดมการณ์ที่ตั้งไว้ กติกาพื้นฐานที่สำคัญ คือ <sup>1</sup>

1. การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (rule of law) กฎหมายย่อมถือเป็นหลักสำคัญในการปกครอง บทกฎหมายวางเงื่อนไขการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยยึดหลักการให้ความเสมอภาคและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ-การฝ่ายปกครอง หรือประชาชนทั่วไปจะต้องเคารพกฎหมาย จะทำอะไรต้องคำนึงถึงกฎหมายอยู่ เสมอ

2. การใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น (free-minded) ความคิดเห็นของแต่ละบุคคล นับว่าเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจบีบบังคับมิให้ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยแสดงความคิดเห็นโดยเสรีไม่ได้ เพราะนักปราชญ์เชื่อกันว่าความขัดแย้งทางความคิดเห็นนั้นจะสร้างความเจริญก้าวหน้าขึ้นได้ (conflict makes progress) การบังคับให้ฝ่ายถูกปกครองปิดปากและเปิดหูอย่างเดียว จึงเป็นการกระทำที่ผิดกติกา การคัดค้านโดยใช้เหตุผลด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นสิ่งที่ควรส่งเสริม

3. การเลือกตั้งและการแข่งขันโดยเสรี (free election and competition) การได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนอย่างถูกต้อง ตามความหมายของการปกครองโดยประชาชนนั้น เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเลือกตั้งและเสรีภาพในการเลือกใครก็ได้ที่เสนอตัวเข้ามาแข่งขัน เพื่อรับการเลือกตั้งโดยเสรี การจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการให้สิทธิการเลือกตั้งตามกฎหมาย แต่ไม่มีการแข่งขันอย่างเสรีหรือบังคับให้เลือกบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนับว่าผิดกติกา เพราะเป็นการให้แต่สิทธิแต่ไม่มีเสรีภาพ รัฐบาลที่ได้มาจึงไม่สามารถยอมรับในหลักการได้ว่าเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน การปกครองตนเองก็จะไม่เกิดขึ้นด้วย

<sup>1</sup>Daniel Wit, Comparative Political Institutions (New York : Henry Holt and Company, 1952), pp.112-122.

4. การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากและการรับฟังเสียงข้างน้อย (majority rule and minority right) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ การรู้แพ้รู้ชนะจึงเป็นคุณสมบัติทั้งของนักกีฬา นักการเมือง หรือแม้แต่นักปกครองเองก็ตาม ผู้มีเสียงข้างน้อยต้องยอมรับมติของฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันผู้มีเสียงข้างมาก ก็ต้องยอมรับฟังเหตุผลและความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นการเผด็จการโดยชนกลุ่มใหญ่ไป ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับมตินั้น ๆ ต้องได้รับการคุ้มครอง และจะถือว่าเขาเป็นศัตรูฝ่ายตรงข้ามแล้วขับไล่ออกนอกสังคมไม่ได้ เพราะรัฐนั้นเป็นสังคมแห่งมนุษย์ และมนุษย์ย่อมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว

ในประเทศประชาธิปไตย การเมืองในระดับชาติ มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวเป็นผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้งหรือ ร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมระดับชาติมีขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถหยั่งลึกลงไปถึงชุมชนย่อยๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้ สถาบันทางการเมืองระดับชาติยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันทางการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการในการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่เพียงพอ หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้ว ประชาชนมักจะมีความรู้ความเข้าใจและความสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน สังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักถึงความต้องการของชุมชนของตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ ดังนั้น เพื่อจัดบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวมรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย จึงมักจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

โดยทั่วไป ในการปกครองของแต่ละประเทศมีลักษณะของการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการ คือ ส่วนกลาง ผูกขาดการใช้อำนาจโดยเป็นผู้ตัดสินใจ และดำเนินการเองในลักษณะของการรวมอำนาจ (centralization) โดยส่วนกลางอาจแบ่งอำนาจ (deconcentration) บางส่วน ให้ภูมิภาคไปดำเนินการ หรือส่วนกลางอาจกระจายอำนาจ (decentralization) ให้ท้องถิ่นดำเนินการ ถึงแม้รัฐบาลในแต่ละประเทศจะมีแนวโน้มในการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อประโยชน์ในแง่เสถียรภาพ หรือโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมก็ตาม แต่โดยที่การรวมอำนาจในลักษณะเช่นนี้ ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการในระดับท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายผลประโยชน์และการให้บริการ โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้บางส่วน ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายความรับผิดชอบและ



อำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นด้วย ความจำเป็นในการกระจายอำนาจการปกครอง จึงเกิดจากเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้<sup>2</sup>

1. เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ : ยิ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ และ ภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาทางด้านสื่อสารคมนาคมต่ำ โครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคม เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ ยังไม่ดี รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการได้บางประการ

2. เหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและประชากร : สังคมระดับประเทศมักจะประกอบด้วย ชุมชนย่อย ๆ ที่มีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะเชื้อชาติ และความต้องการที่ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ชุมชนเหล่านี้จะอยู่ร่วมกัน และยอมรับแนวทางในการปกครองร่วมกันก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าชุมชนเหล่านี้มีความแตกต่างกันและไม่อาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่กว้าง ๆ หรือจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้โดยทั่วถึง จึงจำเป็นต้องให้ ชุมชนเหล่านี้มีอำนาจในการปกครองตนเองได้ตามความจำเป็น

3. เหตุผลทางด้านการบริหาร : การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์ กลาง และดำเนินกิจกรรมเองเสียทุกอย่างนั้น ย่อมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ เช่น ถ้า รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะเผชิญกับปัญหาสำคัญที่ต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบได้ จึงยอมที่จะก่อให้เกิดความไม่พอใจทั้งจากฝ่ายผู้ปฏิบัติและประชาชน ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นทางด้านการบริหาร

4. เหตุผลทางด้านความต้องการของประชาชน : เนื่องจากรัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถที่จะตระหนักถึงข้อเท็จจริง ปัญหาและความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนอง ความต้องการเฉพาะเรื่องของตน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

<sup>2</sup>Margaret J. Sanders, Aspects of Comparative Local Administration and Government, เอกสารการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการปกครอง การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, 2515, หน้า 4-5.

### ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ในบรรดาผู้สนับสนุนแนวความคิดให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (local self government) นั้น ส่วนใหญ่เน้นถึงความจริงที่ว่า ถ้ารัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่น ได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของท้องถิ่น กล่าวคือ ความแตกต่างทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม หรือ ประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือระดับของการพัฒนาและปัจจัยอื่น ๆ

เมื่อยอมรับความจริงว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศที่มีดินแดนกว้างใหญ่ไพศาลหรือประเทศที่มีอาณาเขตขนาดเล็กก็ตาม ความต้องการของท้องถิ่นย่อมจะแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการที่จะนำเอาบริการของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นในลักษณะที่ตรงตาม ความต้องการของเขา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับอัตภาพของท้องถิ่น ย่อมจะสามารถแก้ ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลางซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้

การปกครองประเทศในลักษณะนำการบริหารงานทุกอย่างของรัฐบาลรวมไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงเพียงแห่งเดียวที่เรียกกันว่า "การรวมอำนาจ" (centralization) นั้น ตามความเป็นจริงแล้ว หากใช้เพียงการรวมอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวไม่ สิ่งก็ตามมาก็คือ การรวมเอาความเจริญไว้แต่เฉพาะในส่วนกลางด้วย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทกับเมืองหลวง เกิดความแตกต่างซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้โดยชัดเจน และย่อมเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่พยายามดิ้นรนเข้ามาหาความเจริญซึ่งมีอยู่จุดเดียว คือส่วนกลางหรือเมืองหลวง ประชาชนผู้มีภูมิลำเนาห่างไกลและแร้นแค้นทอดทิ้งถิ่นฐานของตนเองมุ่งหน้าเข้ามาสู่จุดเดียวกัน แล้วในที่สุด ความเจริญซึ่งรวมเอาไว้จุดเดียวนั้น ก็ต้องกลับกลายเป็นความเสื่อมและสภาพเหมือนกระโถนทองพระโรงที่คอยรองรับปฏิภูลต่าง ๆ เกิดปัญหาแหล่งสลัม จราจรเป็นอัมพาต สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ คนว่างงาน อกซิงวี่งราวและอื่น ๆ

สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นเสมอในประเทศ ที่ไม่พยายามกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น หรือในประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ ปัจจัยที่สำคัญก็คือการพัฒนาชนบท ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ เอ.บี. เลวิส (A. B. Lewis) ที่ว่า "ถ้าประเทศด้อยพัฒนา



ต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำ ก็คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองโดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง<sup>3</sup>

ทางด้านการเมืองและการปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการบริหารเกิดความรับผิดชอบ และห่วงแทนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) จึงเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา นั้น เขาได้เน้นถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมาก ประชาชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองและควบคุมการปกครอง จึงถือได้ว่าการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง

แนวคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง (political participation) ตามรูปแบบของการมีรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน (representative government) นั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่นักรัฐศาสตร์ ซึ่งเลื่อมใสในลัทธินิยมตั้งแต่ สมัยของ จอห์น สจวต มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งได้เคยให้ทัศนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและห่วงแทนต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้อง<sup>4</sup> อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสและนำประเทศให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> A. B. Lewis, "Local Self-Government : A Key to National Economic Advancement and Political Stability", Philippines Journal of Public Administration (January 1958), pp. 54-57.

<sup>4</sup> Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government (London : George Allen & Unwin, 1974), pp. 20-28.

### วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภาระกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่พอเพียง ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การร่อนรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์การท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหาร กิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้าง ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี



### ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างสถาบันรองรับ มีอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ทั้งโดยกว้าง หรือโดยบทบัญญัติเฉพาะรวมทั้งมีความเป็นเอกเทศ หรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่นๆ ในระดับหนึ่ง<sup>5</sup> ซึ่งจากความหมายทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นเช่นว่านี้ พอที่จะจำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล : เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมายคือต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจาก ส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา เป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ภาวะ นิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมาย นอกจากนี้ การเป็นนิติบุคคล ยังหมายถึงว่าองค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกจากราชการส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเองมีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร<sup>6</sup>

2. ประชาชนมีส่วนในการปกครองตนเอง : การดำเนินกิจกรรมของการปกครอง ท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทาง การเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วม เลือกตัว แทนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน โดยในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครอง ท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup>Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government (London : George Allen & Unwin, 1984), p.23.

<sup>6</sup>ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์, 2491), หน้า 189-191; และบุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522), หน้า 17-18.

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจในประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่น (recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาปกครองท้องถิ่นพิจารณา (initiative) และการประชาพิจารณ์ โดยให้ประชาชนได้นำเสนอแนะข้อเท็จจริง หรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (public hearing) ในการมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้ แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจการ : ภายในวงกรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด อำนาจอิสระ หมายถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมายในการบริหารงานบุคคล หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบายและตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนได้ นอกจากนี้ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถ จัดการบริหารโดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง

4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ : เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งสามารถหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากการจัดหารายได้ ของตนเองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีได้ คือมีสิทธิใช้จ่ายรายได้ที่มีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจ ของตน

ลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ขอบเขตและระดับของลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่นขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนิน การในท้องถิ่นมากเพียงใด ก็จะสะท้อนลักษณะประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่นได้มากเพียงนั้น



### การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐโดยทั่วไป รัฐบาลมักจะรวมอำนาจไว้ที่เมืองหลวง หรือที่ตั้งของ สภานิติบัญญัติหรือศูนย์บัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดระเบียบราชการบริหารไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐ การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศ และทำให้สามารถรักษาเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้ แต่ก็จะมีปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือไม่อาจทำให้รวดเร็วและทั่วถึง หรือไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการไม่เหมือนกัน และมีปัญหาแตกต่างกัน

การแก้ไขปัญหาข้างต้น รัฐบาลจึงนำวิธีการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ เพราะเชื่อกันว่าจะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็ว และส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน เพราะเหตุนี้ ไม่ว่าจะการปกครองของประเทศจะเป็นรูปแบบใด มักจะมีการใช้หลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารการปกครองอยู่เสมอ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน

การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ดังนี้

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงาน อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่ เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของคนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยประโยชน์ ด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีและเป็นการฝึกฝนให้ประชาชน เกิดความชำนาญในกาปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติ แม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นแก่บภาษีได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียงรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ขาดมิได้สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนวยให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา
2. หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง
3. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กละน้อย เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง ต่อเมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าควรกระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหารและปกครองตนเองได้โดยอิสระ อำนาจประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลาง ในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้าง ๆ ว่า กิจกรรมที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือกิจกรรมที่ให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (purely local interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและถนนหนทาง เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการ ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจกรรมอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่นโดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจกรรมดังกล่าว เช่น การสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ เป็นต้น

#### **รัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น**

การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ในการควบคุมก็ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่วัตถุประสงค์มีคล้ายกันคือ

1. เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด
2. เพื่อดูว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่



3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยรวม

มาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น เพื่อใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปแบบของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นจะทำอะไรได้บ้าง นอกจากนี้ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใด ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมาย เทศบาลหรือสุขาภิบาลจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ดักเตือน และตรวจสอบเอกสาร สามารถเรียกเจ้าหน้าที่เทศบาลมาชี้แจงได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลได้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติกิจการของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยให้รัฐบาลยุบสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชนหรือส่วนรวม หรือปฏิบัติภารกิจขัดต่อกฎหมาย รัฐบาลมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย เมื่อเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง หรือแก่ราชการ อำนาจเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย

4. การควบคุมโดยวิธีให้เงินอุดหนุน โดยหลักการแล้วหากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดแล้ว รัฐบาลมีอำนาจตามความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่อาจปฏิเสธได้

5. การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยวิธีนี้จะเป็นไปในรูปของการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงินและการตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการจัดหาวัสดุ การบริหารงานที่เกี่ยวกับเรื่อง ดังกล่าวนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ กำหนด เช่น การจัดทำงบประมาณ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องทำตามแบบและวิธีการที่ราชการ

กำหนดการจัดเก็บภาษีรายได้ของท้องถิ่นก็ต้องจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น ในการควบคุมในประเทศอังกฤษมีวิธีการในการควบคุมดังนี้ คือ

1. วิธีแนะนำและให้ข่าวสาร วิธีนี้เป็นการควบคุมในลักษณะของการช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การปฏิบัติการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านความเจริญแก่ท้องถิ่น เฉพาะอย่างยิ่งเป็นการใช้วิทยาศาสตร์ และวิทยาการสมัยใหม่ที่รัฐบาลกลางอาจให้ความกระจ่าง หรือแนะนำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติแล้ว เกิดผลดีในการบริหารและการบริการประชาชน

2. วิธีสอบถามติดตามผล (inquiry) วิธีนี้เป็นการได้มาซึ่งอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐสภาให้อำนาจในการติดตาม สอบถาม ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นตามที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ แนะนำ หรือมีข้อสงสัยเกิดใด ๆ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นกระทำในเมื่อเห็นว่ากิจการนั้นจะ เกิดประโยชน์ดีแก่ท้องถิ่น ในการนี้รัฐบาลกลางอาจปฏิบัติได้หลายแนวทาง อาจจัดให้เป็นลักษณะมีผู้ตรวจการก็ได้

3. วิธีการอนุมัติและให้ความเห็นชอบ (approval) วิธีการอนุมัติหรือการให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางอย่างแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีการควบคุมที่สำคัญ เช่น ในการวินิจฉัยตัดสินใจการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ หรือความมั่นคงแห่งชาติก็ดี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่าง ๆ ในทางการเงินหรือระเบียบการจัดหารายได้ก็ดี เป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางอาจวางเงื่อนไขไว้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อรัฐบาลกลางก่อนก็อาจทำได้ เพราะการปฏิบัติดังกล่าวนี้ก็เป็นผลดี มิให้เกิดการขัดกันนโยบายหรือผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ระหว่างรัฐบาล กลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และยังเป็นการป้องกันมิให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นกระทำ การใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้

4. วิธีการกำหนดมาตรฐานของงานและบริการ (fixing standard) วิธีนี้ เป็นวิธีที่ใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา สาเหตุเพราะการกำหนดมาตรฐาน เช่น มาตรฐานของถนน มาตรฐานทางระบายน้ำ มาตรฐานของโรงเรียน มาตรฐานของอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น นั้น จะทำให้ชุมชนต่าง ๆ มีมาตรฐานความเจริญใกล้เคียงกัน เป็นวิธีการที่ดีวิธีหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาชุมชนมีการเติบโต พัฒนาร่วมกันและเป็นระเบียบอย่างดี



5. วิธีการโอนกิจกรรมให้รัฐบาลกลางดำเนินการ (ministerial action in case of local default) โดยวิธีการเช่นนี้นับว่าเป็นความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของรัฐที่สำคัญ หากในกรณีใด ๆ ก็ตาม ถ้ารัฐบาลเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงาน หรือให้บริการแก่ประชาชน ไม่ได้ผลเท่าที่ควร จะเป็นด้วยกรณีการทุจริตหรือกรณีการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการต่อไป ก็รังแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมอยู่เรื่อย ๆ ในกรณีนี้ รัฐบาลกลางอาจสั่งระงับกิจการนั้นๆ ไม่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเสียก็ได้ และในเวลาเดียวกัน รัฐบาลอาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐบาลหน่วยหนึ่งหน่วยใดปฏิบัติหน้าที่แทนก็อาจกระทำได้

นอกจากนี้การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของบางประเทศอาจจะเข้าควบคุมวิธีการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ในกรณีต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบ (auditing) การควบคุมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (local personnel) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หากการควบคุมนั้นสามารถก่อให้เกิดการป้องกันการทุจริต ป้องกันการทำงานที่ขาดแผนหรือโครงการ เป็นการป้องกันการดำเนินงานที่ขาดมาตรฐาน ทั้งนี้ หากการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมที่ชอบด้วยเหตุผล ด้วยสำนึกในประโยชน์ของท้องถิ่นและความมั่นคงแห่งชาติโดยรวมแล้ว การควบคุมดังกล่าวจึงถือว่ายังกงความจำเป็นอยู่

#### หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนด ว่าหน้าที่ใดควรที่องค์การท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้าง ขวางเกินกำลังของตนได้
2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถ (capacity) ของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

<sup>7</sup>ประธาน คงฤทธิศึกษาการ, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, 2525. (อัดสำเนา)

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษา หรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้ง

2. ทำให้ทราบถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

3. ทำให้ทราบถึงข้อสรุปของความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

### การนำเสนอเรื่อง

การศึกษาเรื่อง "ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้ง" จะนำเสนอเรื่องเป็นส่วน ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 เป็นส่วนนำเข้าสู่เรื่อง กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 นำเสนอเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของไทย บทนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

บทที่ 3 กล่าวถึงการบริหารราชการระดับจังหวัด และความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยระบุความเป็นมาของจังหวัด การจัดระเบียบการบริหารราชการของจังหวัด ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด สถานภาพและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 4 เป็นส่วนที่วิเคราะห์ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง โดยจำแนกประเภทของความคิดเห็นและระบุความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตและความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง



บทที่ 5 เป็นบทสุดท้าย นำเสนอข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย โดยกล่าวถึงข้อสรุปของความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง และข้อเสนอแนะบางประการที่มีต่อความแตกต่างในแนวความคิดเห็นที่ได้จากการวิจัย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย