

## บทที่ 2

### ทฤษฎีแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองของรัฐ หรือการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศที่นิยมใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวมมีการใช้หลักสำคัญ 2 ชนิด คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีรูปแบบการปกครองของรัฐบาลกลางที่รวมและกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ เป็นต้น ต่างมักจะใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก คือ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534, น.3

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

หลักซึ่งเป็นรากฐานในการจัดระเบียบราชการแผ่นดินหรือในทางการปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีและขีดแห่งความใกล้ชิดในการติดต่อระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนกลาง รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งอาจมีความใกล้ชิดหรืออาจเป็นไปในทิศทางตรงข้ามกล่าวคือปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

วิธีการจัดระเบียบราชการบริหารประเทศต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หรือในทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

มากน้อยสุดแล้วแต่สถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งตามธรรมดา มักจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมือง และขีดขั้นแห่งความรู้ของพลเมืองในการที่จะปกครองของตนเองเป็นสำคัญ วิธีการรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ส่วนกลาง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับหน่วยการปกครองส่วนกลางซึ่งอาจมีการตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตการปกครองต่าง ๆ อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ (ส่วนภูมิภาค) ส่วนวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นวิธีปล่อยให้ท้องถิ่นส่วนต่าง ๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองแต่อยู่ภายใต้การดูแลของส่วนกลาง (ประยูร กาญจนกุล 2532:25-28)

ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง และกระจายอำนาจในการปกครองนี้แม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและมีลักษณะเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักการปกครองที่มีเสถียรภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งกันไม่แต่อาจใช้ร่วมกันได้ในทางปฏิบัติ ในการวางแผนระเบียบบริหารประเทศ ทั้งนี้เพราะหลักการรวมอำนาจปกครองก็ดี หลักการกระจายอำนาจการปกครองก็ดี ถ้าใช้หลักการใดหลักการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวในการปกครองประเทศย่อมไม่เป็นผลดี เพราะหลักการทั้งสองต่างมีข้อสนับสนุนซึ่งกันและกันเมื่อนำหลักการทั้งสองประการมาใช้ประกอบกันให้เหมาะสมและถูกต้องนับสนับสนุนกันอาจเป็นการนำเอาหลักดีอันหนึ่งมาสนับสนุนในหลักการของอีกหลักหนึ่งได้ กล่าวคือระดับชาติใช้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นหลักในการบริหารงาน ขณะที่ในระดับท้องถิ่นได้เน้นการบริหารงานเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองโดยที่เน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานหรือการบริหารงานของตน ซึ่งหลักการทั้งสองสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นเป็นการเสริมสร้างประชาชนในระดับชาติให้มีความเข้าใจในพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยต่อไปและในสภาพของการบริหารการปกครองในแต่ละประเทศ หลักการส่วนมากเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจ

และหลักการกระจายอำนาจโดยมาก ปัจจุบันนี้พบว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมักใช้หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจเป็นหลักในการจัดรูปแบบการบริหารการปกครองในประเทศต่าง ๆ

### หลักการรวมอำนาจการปกครอง

#### 1. ความหมาย

หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบราชการบริหารประเทศ โดยรวมอำนาจในทางการเมืองไว้ให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ขององค์การราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศหรืออาจกล่าวได้โดยสรุปก็คือการรวมอำนาจการปกครองทั้งหมด เข้าไว้ที่ส่วนกลางและการใช้อำนาจในการปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองทั่วประเทศและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองรวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ (พรชัย รัตมีแพทย 2535:20-21)

#### 2. ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจการปกครอง

การรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ส่วนกลาง มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (ประยูร กาญจนดล:30-34)

2.1 มีการรวมอำนาจกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กองกำลังนั้นบังคับใช้

โดยเด็ดขาดทันทีในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ นับว่าเป็นการให้อำนาจอย่างมาแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศและยังเป็นปัจจัยสำคัญ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

2.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็น หัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดได้ทั่วประเทศสำหรับภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

2.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หมายถึง ระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงกว่า โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งหน้าที่ของตน

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา อาจจำแนกได้ 4 ประการ คือ

2.1 อำนาจหน้าที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.2 อำนาจหน้าที่จะควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.3 อำนาจหน้าที่ที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา  
เมื่อกระทำผิดวินัย

2.4 อำนาจหน้าที่ที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

### 3. จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง

จุดแข็งหรือข้อดีมีเหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ เพราะเกิดผลที่ดีมีประโยชน์อยู่ 5 ประการ ดังนี้ (วิชา นภาศึรึกุลกิจ, 2521:3)

3.1 ทำให้อำนาจของรัฐมั่นคง และแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้เพราะได้รวมกำลัง และรวมอำนาจในการบังคับบัญชา เข้าไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลโดยง่ายทั่วประเทศ อย่างทันที่

3.2 ช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์แก่ราษฎรโดยเสมอหน้า เพราะราชการบริหารส่วนกลาง ย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วประเทศเป็นสำคัญมิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ

3.3 ทำให้เกิดการประหยัดดีกว่าหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะอาจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาขึ้นมาใหม่ ๆ ทุกแห่งไป

3.4 ทำให้มีเอกภาพในทางการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากอำนาจการบังคับบัญชาสั่งการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วประเทศทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นผลให้เกิดเอกภาพในทางการปกครอง

3.5 ย่อมมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถที่ดีกว่าราชการบริหารส่วนกลางมักจะย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิ และมีสมรรถภาพดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมากทำให้บริการสาธารณะดำเนินการไปโดยสม่ำเสมอเป็นไปตามแบบแผนเดียวกัน

#### 4. จุดอ่อนของการรวมอำนาจการปกครอง

หลักการรวมอำนาจการปกครองมีข้อเสีย หรือจุดอ่อนอันเป็นอุปสรรคที่ขัดข้องที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้ (3-4)

4.1 ย่อมไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ และมีการขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น รวมทั้งกิจการบางอย่างเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่นได้ดี

4.2 มีความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับขั้นตอนการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้ต้องเสียเวลา และซ้ำซ้อน

4.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร

4.4 ไม่อาจสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

### หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

#### 1. ความหมาย

เนื่องจากการรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีอุปสรรคสำคัญดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้การสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจการปกครองให้กับส่วนภูมิภาค เพราะการรวมอำนาจการปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคในเมื่อข้าราชการนั้นไม่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียทั่วไปของประเทศ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองนั้น ๆ โดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน และส่งมอบอำนาจที่จะสั่งการขั้นขั้นที่สุดเอาไว้จึงทำให้ปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง (พรชัย รัตมีแพทย์, 23-24) หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่ง และมอบหมายอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียรวมได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ได้กำหนดไว้

## 2. ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจการปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 38-39)

2.1 ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศ ถือว่ากระบวนการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

2.2 มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้ถอดถอนและบังคับบัญชา

2.3 ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ มิได้ตัดขาดจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

## 3. จุดแข็งของการแบ่งอำนาจการปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจ การปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญ

4 ประการ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ: 5-6)

3.1 การใช้หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง คือ เมื่อได้รับมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ก็เท่ากับมอบกิจการให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองแต่บาง



ส่วนโดยพฤตินัย ถ้าจะเปลี่ยนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น ส่วน  
ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจอาจทำได้โดยง่าย

3.2 ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครอง สำเร็จลุล่วงไป  
รวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค มีอำนาจวินิจฉัยจัดทำกิจกรรมอื่น  
เป็นราชการธรรมดาของท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลาง  
รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3.3 ทำให้มีการประสานงานกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับ  
ท้องถิ่นดีขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ  
จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้น สำหรับติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์การ  
ท้องถิ่นถิ่นใกล้ชิด ตลอดจนแบ่งเบาภาระจากส่วนกลางได้มาก

3.4 มีประโยชน์มากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่ค่อยมีความสำนึกใน  
การปกครองของตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองเต็มที่ก็อาจ  
จะเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี และทำความเสียหายแก่ท้องถิ่น เมื่อราษฎรในท้องถิ่น  
มีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอ และรู้จักใช้สิทธิและเจ้าหน้าที่ในการปก  
ครองตนเองจึงค่อยกระจายอำนาจการปกครองให้ปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบ

#### 4. จุดอ่อนของการแบ่งอำนาจการปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมีข้อเสียหรือจุดอ่อน 4 ประการ

4.1 การที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปบริหาร  
งานในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางยังไม่เชื่อว่าท้องถิ่นมีความ  
สามารถปกครองตนเองได้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองและการ  
ปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมาก

4.2 ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไป การบริหารงานจะชักช้า เพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการ ทำให้สิ้นเปลืองมาก

4.3 การแบ่งและมอบอำนาจอาจดูไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นในแง่ที่ทรัพยากรบริการต่าง ๆ แทนที่จะเอาจากท้องถิ่นกลับถูกส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่

4.4 เป็นหลักการที่ทำให้ยากแก่การที่จะก้าวไปสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และอาจถือได้ว่าเป็นการถ่วงความเจริญของระบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง

### หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

#### 1. ความหมาย

หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับราชการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารกลางรับไปดำเนินการเอง (พรชัย รัศมีแพทย์, : 36)

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง หรือที่เรียกว่า มัชยมิภาค หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วน โอนไปให้ประชาชนฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโต, 2523:5)

## 2. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523:16-17)

- 2.1 มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น
- 2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองซึ่งแยกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นท้องถิ่นหมายถึงเป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้อง มีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

### 3. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองย่อมมีจุดแข็งหรือข้อดีอยู่ 3 ประการ คือ (จรัสศักดิ์ บุญโชคช่วย, 2523:21)

3.1 ทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นก็ได้มอบให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

3.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้างในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ถ้าจะทำให้เกิดผลดีกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3.3 ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้ราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรงและเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

#### 4. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง มีอยู่ 4 ประการ  
(วิชา นภาศิริกุลกิจ, :8-9)

4.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศเพราะหากว่าการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนได้โดยไม่ได้อำนาจถึงความเสียหายซึ่งจะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น

4.2 ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมไป

4.3 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสมกล่าวคือจะถือพรรคพวก การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยส่วนกลางเสียอีก

4.4 ย่อมทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนแปลงมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย

อาจกล่าวได้ว่าจากการที่เราได้รับทราบถึงความหมายลักษณะของการกระจายอำนาจ ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีหลักการบริหารราชการพอจะทำให้เราได้เข้าใจถึงการกระจายอำนาจได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการท่านหนึ่งซึ่งท่านได้เป็นนักบริหารในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้แก่ นายอุทัย หิรัญโต ท่านได้แสดงความคิดเห็นของท่านเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

การศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าประเทศใดก็ตาม สิ่งที่สำคัญมิได้ก็คือจะต้องทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) ทั้งนี้เพราะถือกันว่า การปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อรัฐกระจายอำนาจทางการปกครอง หากรัฐไม่กระจายอำนาจในทางการปกครองหรือรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเสียแล้วเพียงอย่างเดียว การกระจายอำนาจซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นมาได้ เป็นอันขาดอย่างไรก็ดีคำว่า การกระจายอำนาจ การใช้ในความหมายที่ไม่ตรงกัน จึงไม่อาจรู้ได้ว่าการกระจายอำนาจมีความหมายอย่างแท้จริงได้ การตีความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องใหญ่ เพราะความหมายของคำนี้จะมีการผันไปตามประเทศแต่ละประเทศซึ่งมีระบบการปกครองที่ไม่เหมือนกันดังเช่นที่จะยกมาให้ได้เห็นต่อไปกล่าวคือ การกระจายอำนาจในภาษาไทยตรงกับคำว่า decentralization ในภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายที่กว้างใหญ่มาก จึงได้มีการ

อธิบายเพิ่มเติมเพื่อให้ความหมายของคำได้กระชับขึ้น คำในภาษาอังกฤษ นอกจาก decentralization แล้วยังมีคำอื่น ๆ อีกหลายคำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น delegation และ devolution เป็นต้น (อุทัย หิรัญโตะ:6-7)

คำว่า decentralization Brain C. Smith, :22-40 มีผู้แปลว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและการแบ่งอำนาจ คำว่า delegation (R. Riennow : 191-210) แปลว่ามอบอำนาจ ส่วน devolution Haris. G. Montague, 1949:9) แปลว่า การยกอำนาจให้ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การกระจายอำนาจมากที่สุดนอกจากนี้ การพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวก็พิจารณาได้ทั้งในแง่ของนักรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คำว่า deconcentration ซึ่งแปลกันว่าการแบ่งอำนาจหรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นเป็นคำที่ใช้ในวิชารัฐศาสตร์ หมายถึงการที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคได้ดำเนินกิจการนักรัฐศาสตร์บางท่าน เช่น ศาสตราจารย์ H.F. Gorther ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองส่วนภูมิภาคว่า เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง คือ หมายความว่า การบริหารงานของการปกครองส่วนกลางนั้น ส่วนกลางอาจจะมอบหรือโอนของตนให้ด้วยการปกครองอื่น หรืออนุญาตให้หน่วยการปกครองนั้นมีอำนาจในการที่จะใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง แต่อำนาจขั้นสุดท้ายที่สุดสำหรับการตัดสินใจยังคงสงวนไว้ในหนังสือ comparative local government ได้อธิบายการปกครองส่วนภูมิภาคว่า หมายถึง การปกครองในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยวิธีการที่ส่วนกลางแต่งตั้งและส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปและเจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบต่อส่วนกลาง (22-26) ของประเทศไม่ว่าจะมอบอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง เช่น การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือการยกอำนาจให้ decentralization แก่องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จากคำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติจะเห็นได้ว่าคำว่า decentralization

มีความหมายครอบคลุมไปถึงการกระจายอำนาจรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นรูป decentralization หรือ delegation และ devolution ก็ตาม (United Nations, 1966 : 1-3)

การกระจายอำนาจตามนัยดังกล่าวมีความหมายที่กว้างขวางมากเกินไป ศาสตราจารย์ฮาโรล เอ็ฟ อัลเดอร์เฟอร์ ได้อธิบายการกระจายอำนาจในความหมายสั้น ๆ ว่าการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ดำเนินกิจการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ (Harold F. Alderfer, 1964:5-8)

อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจไว้ว่า "การกระจายอำนาจตามความหมายที่แท้จริงน่าจะหมายถึงการที่รัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมีอำนาจอิสระที่ดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น" (อุทัย หิรัญโต:13) ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจในทัศนะของ อาจารย์อุทัย กล่าวคืออาจารย์อุทัยได้ตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ส่วนกลางหรือผู้มอบยังคงมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการกระทำอำนาจถูกแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนมอบ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นได้ เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลออกจากสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง (205)



เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจเราต้องพึงเข้าใจว่า การกระจายอำนาจที่ว่าเป็นคือ การกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และอำนาจการปกครองที่ได้รับมาจากรัฐบาลนี้ น่าจะมีความหมายที่ครอบคลุมในด้านการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย

หลักการกระจายอำนาจนั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการบริหารประเทศที่ต้องการจะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ ดังนั้นก่อนที่เราจะได้พิจารณาถึงการกระจายอำนาจกับความเป็นไปได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เราควรมาทำความเข้าใจกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะได้เชื่อมโยงให้เห็นว่ามีความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างไร เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

## การปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมาย

เพื่อที่จะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นลักษณะสำคัญที่น่าจะได้ศึกษา ถึงแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการทางด้านการปกครองทั้งตะวันตกและของไทย เพื่อที่จะได้ทำให้ทราบถึงค่านิยมของการปกครองท้องถิ่นมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ที่น่าสนใจ คือ

William V. Holloway ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น

ทำหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่ มีอำนาจในการบริหารด้านการคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้" (William V. Holloway, 1951:398)

John J. Clarke ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง" (John J. Clarke, 1957: 398)

William A. Robson ให้ความหมายไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น" (William A. Robson, 1953:574)

Danial Wit ให้ความหมายไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น เป็นผลมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปไว้ให้องค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้นต้องการความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และดำเนินการใด ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น" (Danial Wit, 1958:4)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบราชการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การจัดตั้งนี้ถูกควบคุมโดยรัฐแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง" (ประทาน คงฤทธิศึกษากร 2535:11)

อุกฤษ หิรัญโต ให้ความหมายว่า

การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นของตนการบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้ความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

(อุกฤษ หิรัญโต : 12)

Haris G. Montaque ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่การปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระและความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจได้อย่างอิสระโดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ได้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป"

(Haris G. Montaque : 5-8)

## 2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ข้างต้นสามารถที่จะสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้ (อนันต์ อนันตกุล 2521: 10)

2.1 เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยวิธีทางกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎหมาย ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

2.2 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.4 มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเห็นการดำเนินงานท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.5 ยังอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ยังอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม

การมีอิสระในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นมิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ เพียงคงหมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงสงวนอำนาจในการดูแลและควบคุมอยู่ (11)

การปกครองท้องถิ่นนั้นถ้าเกิดขึ้นบนพื้นฐานทางทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่งซึ่งจะเห็นได้จากหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเน้นการมีอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การ หรือสถาบันที่จำเป็นใน

การปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น วัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง และความผาสุกของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงจะมีต่อท้องถิ่น ที่ตนเองอาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (Randy H. Hamilton, 1963:1) ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้สึกรู้สึก ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self-government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองที่เกิดขึ้นจากเบื้องบนการปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบการบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจาก

ประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิธีประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referender) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกใน ความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาและ ช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518:6-7) การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเองอย่างแท้จริงก็คือการกระจายอำนาจไป ในระดับต่ำสุดอันเป็นรากแก้ว ซึ่งเป็นการเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบ การเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบ ประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งก็คือการขาด รากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลัก การของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการ แบ่งเบาภาระรัฐบาลกลาง เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2525:3)

ประการแรก ภารกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยาย เพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของ บ้านเมือง

ประการที่สอง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบต่อ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหา หรือจัดการบริหารโครงการใน ท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและ เข้าใจได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึง เป็นผู้ที่เหมาะสม ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้มากที่สุด

ประการที่สาม กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่นนั้นไม่  
 เกี่ยวกันกับท้องถิ่นอื่น และไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวมจึงเป็น  
 การสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีองค์ประกอบขององค์กรท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะ  
 ต้องรับผิดชอบภาระการดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการ  
 ของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยว  
 ช้องกับท้องถิ่นอื่น ๆ หากได้จัดทำให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว  
 ภาระของรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้  
 ท้องถิ่นมีมาตรการในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ  
 หรือโครงการใหญ่ ๆ ระดับชาติที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม งานที่มอบหมายให้  
 ท้องถิ่นทำให้รัฐบาลกลางมีความคล่องตัวมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง  
 เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่าง ไม่ว่าจะระหว่าง  
 ภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาข้อมแตกต่างกันออกไป  
 การให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชา  
 ชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหาร  
 งานก็จะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอขอเรื่อง  
 อนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารได้เสร็จในท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้น  
 เปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, :5-7)

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองบริหาร  
 ของประเทศในอนาคต ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์  
 ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อม

เป็นพื้นฐานที่ติดต่ออนาคตทางการเมืองของตน และฝึกฝนทักษะทางการบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย (วิทยา นภาศิริกุลกิจ: 22-23)

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ยังมีอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตัวเองของท้องถิ่น ทำให้ความร่วมมือร่วมแรงกันซึ่งโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะหยิบยื่นให้ แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับกลายเป็นการสร้างปัญหา กล่าวคือ เป็นการสร้างการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตัวเอง อันเป็นทางลัดต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ (ลิขิต ธีรเวคิน : 4)

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ มีทฤษฎีและรูปแบบมากมาย การทำการศึกษาในระดับแคบ ๆ ดูจะไม่ใช่วิธีที่ง่ายแต่กระนั้นก็ตาม สิ่งที่เขาไม่ควรขาดก็คือ แนวความคิดพื้นฐานในการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมองในด้านการจัดระเบียบการปกครองหรือใช้อำนาจในการปกครองบริหารประเทศนั่นเอง แม้ว่าความหมายของการปกครองท้องถิ่นจะมีมากมายแต่ก็หนีไม่พ้นแนวความคิดพื้นฐานและเรื่องของการกระจายอำนาจ การปกครองซึ่งนำมาสู่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นตัวชี้และวิเคราะห์ว่าการปกครองที่กำลังดำเนินอยู่นั้นจัดว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ มีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่หลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้



ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงถึงความหมายของความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

จากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและคนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การจัดการ ฯลฯ มากมาย

จากการศึกษาความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่สามารถจะเชื่อมโยงได้กับการกระจายอำนาจการปกครองในการที่จะให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระและสอดคล้องกับท้องถิ่นได้ไปแล้วนั้นคงพอที่จะทำให้เราได้เข้าใจพื้นฐานของการกระจายอำนาจได้มากขึ้น

### นโยบายสาธารณะ

ในบรรดานโยบายสาธารณะของประเทศนั้น นโยบายการกระจายอำนาจนับเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญนโยบายหนึ่ง สำหรับความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น ศุภชัย ยาวะประภาส (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533: 1-4) ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง "นโยบายสาธารณะ" คำว่า "นโยบายสาธารณะ" นี้ หากพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนโดยความคิดเห็นที่ถ่วงถ่วงจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของนักวิชาการต่าง ๆ จะพบว่า มีประเด็นแยกย่อยที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ นิยามดังต่อไปนี้

โทมัส ดาย (Thomas Dye) นิยามว่า นโยบายสาธารณะคือ  
 สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Shkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ  
 หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัด  
 บริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการ  
 จัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

ลาสเวลล์ และแคปแลน (Laswell and Kaplan) ระบุว่า นโยบาย  
 สาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันรวมถึงเป้าหมาย สิ่งที่มี  
 คุณค่าและแนวการปฏิบัติต่าง ๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Andesson) ให้ความหมายนโยบาย  
 สาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น  
 หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา  
 นั้นเอง

คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) กล่าวว่า นโยบายคือ  
 ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาลภายใน  
 สภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง ซึ่งจะมีทั้งอุปสรรค และโอกาสบางประการด้วย อุปสรรค  
 และโอกาสที่พึงมีนั้นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมา เพื่อให้ประโยชน์  
 และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นเอง

เดวิส อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า  
 หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผล  
 ประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง

อมร รักษาสิทธิ์ ชี้ว่า นโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียอดประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

กุลชน ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะในทฤษฎีของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทย และต่างประเทศแล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้หน้าให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ศุภชัย ยาวะประภาษ (33-35) ได้นิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และคำว่า "แนวทางการดำเนินกิจกรรม" ในทางปฏิบัติก็คือ ทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาบรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกนี้จะมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจงมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือกและระดับความซับซ้อนของปัญหาด้วย โดยทั่วไปนโยบายระดับชาติมักมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง แต่ขาดความชี้ชัดเฉพาะเจาะจง นโยบายระดับล่างซึ่งจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูง จะมีความแจ่มชัด และเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันความครอบคลุมจะแคบเข้าเป็นเฉพาะเรื่องหนึ่ง ๆ เท่านั้น ส่วนคำว่า "กิจกรรมของรัฐ" หมายความว่า กิจกรรมนี้จะเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณชนมากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่ลักษณะของกิจกรรม และยังมีความหมายเป็นนัยว่าเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์การของรัฐ

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรม  
 ในรูปอื่น ๆ ศุภชัย ยาวะประภาส ได้สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะแบ่งเป็น 3  
 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย

ขั้นสอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ

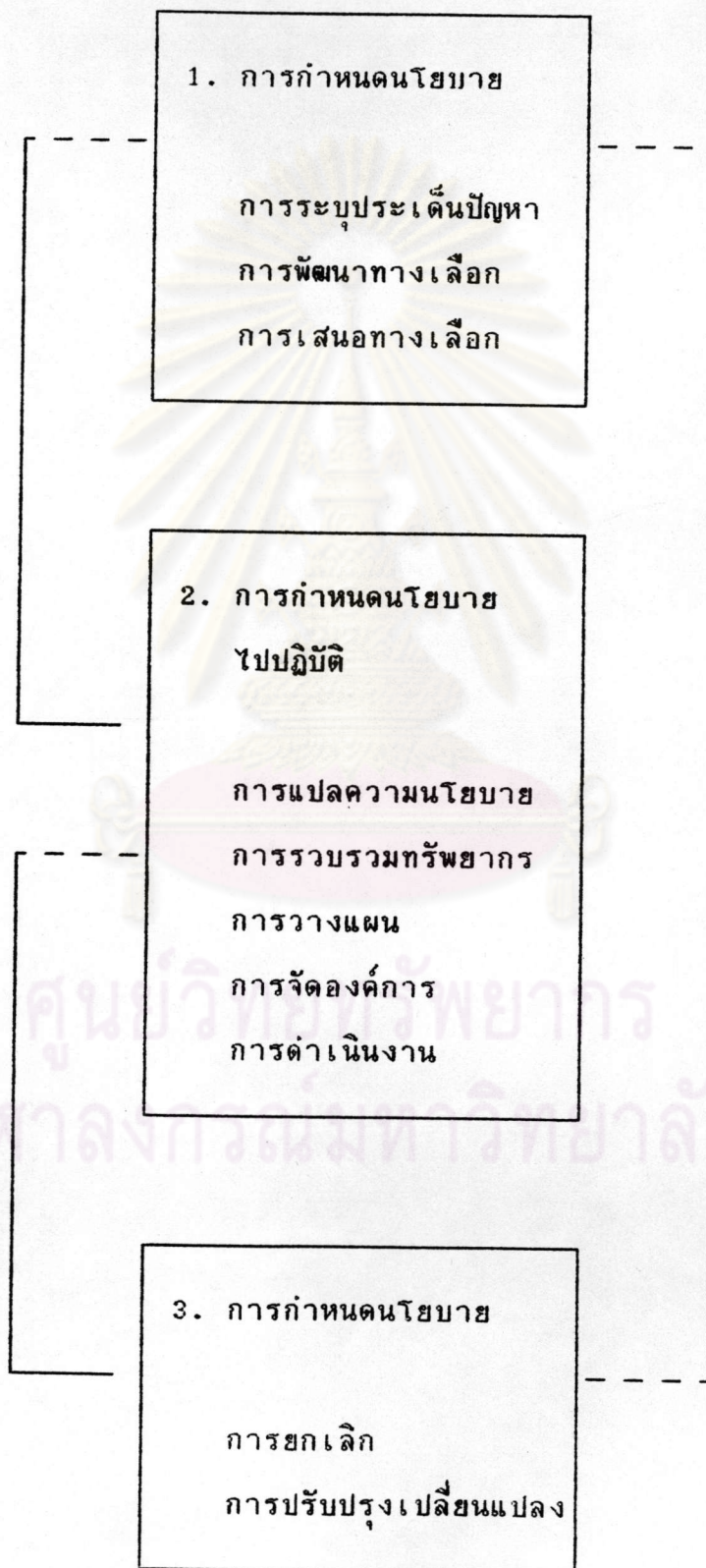
ขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย

พิจารณาได้จากแผนภูมิ ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

สำหรับการวิจัยครั้งนี้เนื้อหาจะอยู่ในขั้นตอนที่ 2 คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แผนภูมิขั้นตอนนโยบายสาธารณะ



ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เพรสและวิลดาฟสกี (Pressman and Willdovsky) (เรื่องเดียวกัน น.78-88.) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ และว่า "implementation" โดยตัวเอื่อนั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ น่าอะไรไปปฏิบัติคำตอบก็คือ นโยบายนั้นคือต้องมึนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่มและผลที่มุ่งหวัง ถ้ามีเงื่อนไข X เกิดขึ้น เวลาที่  $t_1$  จะเกิดผลลัพธ์ Y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ  $t_2$  หากนำมาเทียบเคียงกับการนำนโยบายขึ้น เชื่อสู่ชนบทไปปฏิบัติแล้วจะพบว่า เงื่อนไขแรกเริ่มก็คือ ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทไม่น้อยกว่า 20 ของยอดเงินฝาก ณ สิ้นปีก่อนหน้า ส่วนผลที่มุ่งหวังก็คือ การที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทเข้าเป้าหมายที่กำหนด ณ สิ้นปีปัจจุบันในกรณีนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มิใช่เป็นการสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มแรกขึ้นมาแต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่า เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง

สำหรับปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ศุภชัย ขาวะประภาส พบว่ามีอยู่หลายประการ ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี
5. ความพอเพียงของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

แต่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาลักษณะของนโยบาย วัดอุปประสงค์  
ของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเพียงพอของทรัพยากร และมีบทบาท  
สำคัญต่อความสำเร็จ (เข้าเป้า) หรือล้มเหลว (ไม่เข้าเป้า) ของนโยบาย  
การกระจายอำนาจดังที่ พิทยา บวรวัฒนา กล่าวไว้ว่า "จากการศึกษาในระยะ  
หลังดูเหมือนเป็นที่ เข้าใจกันมากขึ้นว่า ผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นแท้จริงแล้วเป็นตัว  
แสดงที่สำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบาย" (พิทยา บวรวัฒนา, 2533:18)

### ประชาธิปไตย (democracy)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการปกครองที่ถือหลักว่าอำนาจ  
อธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจ  
ตุลาการ เป็นของประชาชนพลเมืองทั่วประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการ  
ปกครองของประชาชน โดยประชาชนเอง จึงเป็นการปกครองที่ชอบธรรม โดย  
มีนักทฤษฎีหลาย ๆ ท่านได้เน้นถึงการยอมรับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและ  
การมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารประเทศชาติ โดยถือว่าอำนาจสูงสุดในการ  
ปกครองมาจากประชาชนโดยประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปดำเนินการบริหาร ซึ่ง  
ความคิดของนักทฤษฎีประชาธิปไตยในระบบผู้แทน เช่น จอห์น ล็อค และ โทมัส  
เจฟเฟอร์สัน ถือว่าประชาชนมีความเสมอภาค และมีความสามารถที่จะเข้าร่วม  
บริหารงานปกครองประเทศไทย แต่เมื่อประชาชนมีมาก จึงต้องเลือกผู้แทน  
เป็นตัวแทนประชาชนไปเป็นปากเสียงแทนประชาชน เป็นผู้ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์  
ของประชาชนโดยส่วนรวมและใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน หรือกล่าว  
อีกนัยหนึ่ง นอกจากการที่ผู้แทนที่ไปจากการเลือกตั้งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการออก  
กฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ในการบริหารประเทศตลอดจนอำนาจทางศาล ซึ่งกล่าว  
ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Leon P. Baradat, 1979:139)

อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความสามารถที่กำหนดและบังคับใช้  
สิทธิและหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องชอบธรรมด้วยและ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมาย

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วผู้ถูกบังคับจะต้องปฏิบัติตาม มีข้อนำพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง คือใครเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมือง สถาบันทางการเมืองที่สำคัญซึ่งถือว่าเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองก็คือสภาพในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองก็คือสภาพในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย (political regime)

อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มุ่งจะสร้างระบอบการปกครองเพื่อนำไปสู่สังคมที่เจริญรุ่งเรือง เป็นระเบียบเรียบร้อย และสงบสุข อันเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย ลักษณะสำคัญของอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย คือ

1. คนส่วนใหญ่หรือสังคมทั้งหมดในประเทศจะมีความต้องการประชาธิปไตย
2. คนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมอย่างกว้างขวาง
3. การถือหลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย
4. คนในสังคมมีเสรีภาพในอัตราหนึ่ง
5. คนในสังคมมีความเสมอภาคในอัตราหนึ่ง (วิสุทธี โพธิ์แท่น, :56-62)

การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถือว่าสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดที่จะแสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular suverienhty) ที่จะปกครองโดยผ่านทาง "ตัวแทน" ที่ประชาชนเลือกมาเองอันเป็นการปกครองโดยประชาชนโดยอ้อม ตามความหมายของประชาธิปไตยนั่นเอง



การพิจารณาว่าการเลือกตั้งเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์อันถือว่าเป็นสากลของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยตามคำนิยามนี้ประกอบด้วยบัญญัติใน "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" (universal declaration of human rights) ขององค์การสหประชาชาติที่ให้สัตยาบันโดยผ่านหลักการที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ข้อ 21 ความว่า

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยอิสระก็ได้

2. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบทบาทบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

3. เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงจะต้องแสดงออกจากการเลือกตั้ง ตามกำหนดเวลาอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาคในการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน (หยุด แสงอุทัย, 2531:344)

การมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) การมีสิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ((universal suffrage) ซึ่งสามารถจัดเป็นหลักเกณฑ์การเลือกตั้งทุกประการ คือ การเลือกตั้งโดยอิสระ (free election) การเลือกตั้งโดยลับ (secret election) การเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) การเลือกตั้งเป็นระยะเวลา (periodic election) ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันเป็นแก่นของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย (64)

สำหรับการเลือกตั้งที่แท้จริง เป็นการเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งมีทางเลือก (choice) คือ จำเป็นต้องมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าจำนวนที่ต้องการ

เลือก และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกว่าเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แข่งขันกันแสดงความสามารถโดยสุจริต และที่สำคัญการเลือกตั้งที่แท้จริงจะต้องไม่มีการทุจริตคดโกงการเลือกตั้งด้วยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะผิดกฎหมายหรือไม่ การทุจริตคดโกงการเลือกตั้งเป็นต้นว่า (อุทัย พิมพ์ใจชน, 2529:14)

1. การซื้อเสียงเลือกตั้งด้วยเงิน หรือวัตถุอันเป็นอามิสสินจ้างต่าง ๆ อันถือว่าเป็นการให้สินบนประชาชน เป็นเครื่องจูงใจ หรือผูกพันให้ประชาชนเลือกอันเป็นการเลือกเพราะอามิสสินจ้าง มิใช่เลือกเพราะเห็นในความสามารถของบุคคลนั้น
2. การปลอมบัตรเลือกตั้ง หรือบัตรผี หรือไฟไฟ
3. การแอบอ้างใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้อื่นโดยที่ตนไม่มีสิทธิ หรือเรียกว่าผีเลือกตั้งหรือปลอม
4. การเลือกตั้งซ้ำซ้อน ซ้ำแล้วซ้ำอีก เรียกว่าเป็นเวียนเทียน
5. การย้ายสำมะโนครัวเข้ามาในเขตเลือกตั้ง เพื่อผลในการเลือกตั้งโดยเฉพาะเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดก็ย้ายกลับไปเก่า วิธีการนี้แม้จะไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่งกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ตนหรือพวกของตนได้รับเลือกฝ่ายเดียว และไม่คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่อาศัยอยู่จริงในเขตนั้น
6. การจัดเขตเลือกตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและทำให้ฝ่ายอื่นเสียเปรียบ

## 7. การนับคะแนนคดโกงในการเลือกตั้ง นับฝ่ายตนให้มากกว่าฝ่ายตรงข้าม

วิธีข้างต้นจึงเป็นการคดโกงการเลือกตั้ง ตลอดจนมีการกีดกันผู้เลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ อีก ส่วนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย (Periodic Election) เป็นการกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่ได้รับเลือกให้แน่นอน เมื่อครบระยะเวลาตามกำหนด ก็ต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้แทนนำไปใช้อำนาจปกครองแทนตนว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ปฏิบัติตามการมอบหมายของราษฎรหรือไม่ทำให้ผู้แทนราษฎรมีความเชื่อ มีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนในระบอบประชาธิปไตย คือ เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย นอกจากจะยึดอุดมการณ์อันเป็นหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยแล้ว คนส่วนใหญ่ในประเทศต้องมีความคิด ความเชื่อ และการดำเนินชีวิตประจำวันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ความคิด ความเชื่อ และการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยนี้เรียกว่า วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย

การมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ ความมีเหตุหรือมีการกระทำอย่างมีเหตุผล (rational empiricism) การเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) การตกลงใจด้วยการถกเถียง ประนีประนอม และอดกลั้นในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (consent by discussion, compromise and tolerance) (วิสุทธี โพธิ์แท่น : 166-169) และการดำเนินชีวิตอย่างเสรีที่เคารพกฎหมายและไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐโดยไม่จำเป็น ซึ่งลักษณะที่เป็นวิถีประชาธิปไตย มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการสร้างพัฒนา และธรงไว้ซึ่งการเป็นประชาธิปไตยหลายท่าน เช่น Almond, Robert A. Dahl, J. Roland Pennox เป็นต้น มีความเห็นพ้องต้องกันว่าวิถีประชาธิปไตยเป็นผลมาจาก

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยน่าจะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการสร้างพัฒนา และดำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตย (176)

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นมีส่วนที่เกี่ยวพันกับการเลือกตั้งอย่างที่ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในการกระจายอำนาจนั้นมีส่วนที่เกี่ยวพันอยู่กับการปกครองท้องถิ่นซึ่งพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญก็คือ การให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารงาน การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงหลักของการกระจายการปกครองตามที่เราได้กล่าวกันมาแล้ว และลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่ได้ยึดหลักของการกระจายอำนาจนั้นก็คือ การที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกสภาท้องถิ่นของตนเองและคณะผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายขึ้นซึ่งก็สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในระบบการรวมอำนาจการปกครอง (อนันต์ อนันตกุล: 11) อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามการปกครองท้องถิ่นของไทยยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เพราะมีการเลือกตั้งในขอบเขตที่ยังกำหนดขนาดอยู่ในรูปของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล เทศบาล เท่านั้น แต่ในรูปแบบการปกครองที่เต็มพื้นที่ และโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยมีการศึกษาวิจัยมากนัก ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะได้นำมาศึกษาในอันดับต่อไป

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดร.จรัส สุวรรณเวลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาเรื่อง การควบคุมของราชการส่วนกลางกับประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาได้เข้าไปทำการศึกษาเทศบาล 4 แห่ง โดย 2 แห่งแรกมีศักยภาพในการบริหารการคลังด้วยตนเองได้ และค่อนข้างปลอดภัยจากการควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย ส่วนอีก 2 แห่งถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่

รัฐบาลอย่างใกล้ชิดโดยมีสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า เทศบาลที่มีศักยภาพในการทำงานดีนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารการคลังที่ดีซึ่งผลการศึกษาพบว่าไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เพราะพบว่าเทศบาลประเภทที่ 1 จำนวนหนึ่งแห่งมีประสิทธิภาพในการเก็บขยะต่ำในขณะที่เทศบาลประเภทที่ 2 จำนวนอีก 1 แห่ง กลับมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะสูง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ไม่มีหลักประกันว่า เมื่อศักยภาพในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่แล้ว จะทำให้ประสิทธิภาพการจัดการในท้องถิ่นจะดีขึ้นเสมอไป เพราะยังต้องขึ้นกับปัจจัยของปัญหาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ (จรัส สุวรรณเวลา, 2535:5)

จังหวัดมีความจำเป็นในการที่จะต้องใช้เงินจำนวนมากในการวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้น จะสามารถพึ่งตัวเองได้หรือไม่นั้นในเรื่องนี้รัฐบาลกลางจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการเข้าไปช่วยพัฒนารูปแบบการให้เปล่าหรือให้กู้ปลอดดอกเบี้ยเพื่อเป็นการพัฒนาโครงสร้างของจังหวัดและ "การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องกระจายทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์ เป็นการกระจายอำนาจภายใต้ขอบเขตที่จำกัด

องค์การปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล ยังต้องมีการควบคุมโดยอาศัยกลไก เช่น คุณภาพของผู้เลือกตั้งหรือสื่อมวลชนในท้องถิ่นแล้ว ยังจะต้องมีกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรจากส่วนกลางอีกด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาบทบาทในส่วนนี้มักถูกละเลยเสมอ เทศบาลมักถูกตรวจสอบอย่างหละหลวมมากโดยเฉพาะในเรื่องระบบบัญชี ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัดจริงการตรวจสอบตรงนี้ต้องเข้มแข็ง เพราะเท่าที่พบคือ นักบริหารท้องถิ่นที่แย้มมักมาพร้อมกับปัญหาการคอร์รัปชัน มีการใช้อำนาจผลประโยชน์ให้กับตัวเอง เพราะขาดการตรวจสอบ

ส่วนในด้านความพร้อมในการพึ่งตัวเองของท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจนั้นไม่ค่อยจะมีความจำเป็นมากนักเมื่อเทียบกับความพร้อมในเรื่องจิตสำนึกทางการเมืองของคนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางยังคงให้เงินสนับสนุนประจำปีนั้นบางส่วนสามารถที่จะทำได้ และในบางแห่งที่บอกว่าท้องถิ่นมีรายจ่ายมากกว่ารายรับนั้นเป็นเพราะระบบภาษีไปรวมศูนย์ที่ส่วนกลางหมด ภาษีที่จังหวัดสามารถที่จะจัดเก็บได้เองมีจำนวนน้อยมาก การที่ถูกกำหนดเรื่องรายจ่ายที่มาจากส่วนกลาง การบริหารงานของจังหวัดในปัจจุบันไม่สามารถที่จะลดรายจ่ายได้เอง ซึ่งจากการศึกษาเทศบาลพบว่า มีสิทธิในการกำหนดรายจ่ายเองร้อยละ 80 ส่วนอีกร้อยละ 20 ถูกกำหนดจากส่วนกลาง เพราะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารที่ไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนได้ซึ่งในส่วนนี้ถ้าเกิดการปกครองท้องถิ่นจริง ๆ ขึ้นมา จังหวัดต้องมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของตนเองด้วย (เรื่องเดียวกัน)

สำหรับความพร้อมที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ทดแทนการพึ่งพาระบบการบริหารงานแบบภูมิภาค พบว่า ประการแรก จะต้องเป็นชุมชนที่ใหญ่ประชากรมีการศึกษาพอสมควร โดยดูจากพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การพิจารณาถึงการเลือกตั้งที่ผ่านมา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ความสำนึกทางการเมืองของคนน่าจะต้องมาก่อนรายได้ เพราะตัวแปรที่ให้ท้องถิ่นบริหารงานได้ดีไม่ใช่ความสามารถที่จะมีการพึ่งพาในด้านการคลังเท่านั้น เพราะแม้เศรษฐกิจไม่ดีแต่ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีความเสียสละมีความสำนึกที่ดี ท้องถิ่นก็สามารถที่จะบริหารงานไปได้ แต่อย่างไรก็ตามมักจะเกิดการตั้งคำถามว่าจะเอาอะไรมาเป็นตัวชี้วัดว่าคนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีความพร้อมมีจิตสำนึกทางการเมืองหรือไม่และจะต้องมีการศึกษาวิจัยกันอย่างเป็นระบบซึ่งในกรณีนี้ต้องใช้เวลาและเริ่มต้นอย่างรีบเร่ง เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วก็ต้องมีการทดลองปฏิบัติแล้วดูว่าการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้ควรมีลักษณะอย่างไร เช่น จะให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายการคลังเองลงไปถึงในระดับตำบลหรือไม่ ซึ่งต้องทำไปพร้อม ๆ กับการตรวจสอบที่เป็นจริงจากส่วนกลาง

เมื่อทำการทดลอง ก็ต้องมีการปรับปรุงให้เป็นระยะ ๆ ก่อนที่จะขยายไปสู่ท้องถิ่นอื่น ๆ การเริ่มทดลองนี้ก็เพื่อให้มีการขยายไปสู่ท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีการเริ่มต้นไปพร้อม ๆ กับการควบคุมตัวแปร เช่น เรื่องรายจ่าย ก็น่าจะเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ในทางการเมือง ซึ่งเมื่อถึงตรงนั้นแล้วก็คงจะเกิดความเข้าใจได้ว่าองค์ประกอบและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะในระดับจังหวัดได้หรือไม่ซึ่งสิ่งนี้ก็จะได้กล่าวถึงทัศนะความคิดที่หลากหลายต่อไปในการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย