



## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษาวิจัย เรื่องบทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ มีแนวทางนำไปสู่ข้อยุติที่ชัดเจน ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี รวมทั้งงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework) ในการวิจัย โดยได้นำเสนอเนื้อหาไว้ในบทนี้ แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
- ส่วนที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง
- ส่วนที่ 3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- ส่วนที่ 4 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องที่
- ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งรายละเอียดของแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จะได้กล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

#### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

##### ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า บทบาทหมายถึง การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู<sup>1</sup>

สุชา จันท์เอม และสุรางค์ จันท์เอม อธิบายความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2525), หน้า 459.

<sup>2</sup> สุชา จันท์เอม และสุรางค์ จันท์เอม, จิตวิทยาสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรววิทยา, 2520), หน้า 46.

สุพัตรา สุภาพ กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (status and role) ว่า สถานภาพเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ เกี่ยวข้องกับผู้อื่น และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง บทบาทคือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น เป็นพ่อ บทบาทคือต้องเลี้ยงลูก เป็นครู บทบาทคือสั่งสอนอบรมนักเรียนให้ดีเป็นคนใช้ บทบาทคือปฏิบัติตามหมอสั่ง<sup>3</sup>

พัทยา สายหู ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทคือขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น ส่วนสถานภาพคือ ฐานะตำแหน่งที่บุคคลได้จากการปฏิบัติตามบทบาทนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะตำแหน่งของผู้อื่นตามบทบาทอื่น<sup>4</sup>

อมรา พงศาพิชญ์ แสดงความเห็นไว้ว่า บทบาทคือสิทธิหน้าที่ในการประพฤติปฏิบัติที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลอื่นในสังคมตามสถานภาพของตัวเอง เช่น บทบาทของพ่อก็คือทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดีและรู้จักทำมาหากิน และบทบาทของลูกก็คือเคารพเชื่อฟังพ่อแม่และทำคนเป็นคนดี<sup>5</sup>

อานนท์ อภาภิรม ให้ความหมายไว้ว่า โดยปกติวิสัยแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการณ์ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการณ์ทางพฤติกรรมของตำแหน่ง<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า, 26-30.

<sup>4</sup> พัทยา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์มณศ, 2516), หน้า 68.

<sup>5</sup> อมรา พงศาพิชญ์, มนุษย์กับสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 91-92

<sup>6</sup> อานนท์ อภาภิรมย์, สังคมวิทยา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 24.

ทิตยา สุวรรณขง ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคม ไว้ดังนี้

1. มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought to role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี (culture and tradition) ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากสังคมกรรม (socialization) ในสังคมนั้น ๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็น บุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่เกิดการติดต่อทางสังคม<sup>7</sup>

ลีวินสัน (Levinson) ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ซึ่งพอสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. บทบาทหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาทหมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คาดและกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ทิตยา สุวรรณขง, สังคมวิทยา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2527), หน้า 43.

<sup>8</sup> D.J. Levinson, Role, Personality and Social Structure. (New York : Macmillan Company, 1964) , P. 284-285.

กรีน (Green) อธิบายว่า สถานภาพคือตำแหน่ง และบทบาทคือคุณลักษณะซึ่งถูกคาดหวังว่าจะต้องมีอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวคือ บทบาทเป็นสิ่งที่กลุ่มคาดหวังว่าบุคคลจะต้องกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ<sup>9</sup>

บรูมและเซินนิค (Broom & Selznick) อธิบายว่า บางครั้งเรียกบทบาททางสังคมว่าเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบอกให้รู้ว่า แต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อหรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น ๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิอันนี้ได้<sup>10</sup>

ยังและแม็ก (Young & Mack) ให้ความหมายว่า บทบาทคือหน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใดสิ่งทีตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งทีตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่าบทบาท<sup>11</sup>

จากความหมายของบทบาทที่มีนักวิชาการต่าง ๆ ให้ความหมายไว้ สามารถสรุปได้ว่า "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยที่สังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

#### ความเกี่ยวพันระหว่าง บทบาท สถานภาพและตำแหน่ง

สิ่งทีจะละลายไม่ได้ในการพูดถึงบทบาทก็คือ สถานภาพและตำแหน่ง ซึ่งต่อไปนี้ได้นำเอาได้นำเอาความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคำทั้ง 3 มานำเสนอ ดังนี้

<sup>9</sup> A.W. Green, Sociology. (New York : Mc Graw - Hill Book, Company,1972), p.45.

<sup>10</sup> L. Broom, and P. Selznick. Sociology. (New York : Harper & Row Publishers, Inc,1977), P.16.

<sup>11</sup> K. Young. and R.W. Mack. Sociology and Social Life. (New York : American Book Company,1959), p.158.

สถานภาพเป็นสิ่งที่ปรากฏคู่ไปกับการแสดงตัวตนทางสังคมของทุก ๆ คน ในการดำรงความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทบางอย่างด้วยเสมอ<sup>12</sup>

สถานภาพอาจเป็นเช่น พรหมลิขิต (destiny) ส่วนบุคคล ที่อยู่ในสภาพนั้นถูกกำหนดโดยสิทธิและหน้าที่อย่างง่าย ๆ บุคคลต่างถูกกำหนดโดยสังคม ให้เข้าสู่สถานภาพและผูกมัดไว้ด้วยความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ<sup>13</sup>

ในทุก ๆ สถานภาพมีกฎ (rule) และบรรทัดฐาน (norm) ซึ่งกำหนดถึงสิ่งที่ผู้อยู่ในฐานะนั้นพึงและไม่พึงปฏิบัติ แบบแผนของบรรทัดฐานเรียกว่าบทบาท สถานภาพและบทบาทเป็นเสมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน สถานภาพเป็นตำแหน่งในความสัมพันธ์กับตำแหน่งอื่น ๆ อื่น ๆ บทบาทหนึ่ง ๆ นั้นเป็นตัวแทนของแนวทางการเคลื่อนไหวของสถานภาพ<sup>14</sup>

บทบาทเป็นแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในสถานภาพใด สถานภาพหนึ่งที่ได้รับ การกำหนดให้แสดงออกไปในลักษณะต่าง ๆ กัน เช็คสเปียร์เคยพูดว่า คนผู้ชายและคนผู้หญิงคล้ายกับนักแสดงทุกคน มีทางเข้าและทางออกบนเวทีแสดงของตนเอง และผู้คนที่ต้องแสดงหลายสิ่งหลายอย่างในเวลาเดียวกัน การแสดงออกของเขาเป็นไปตามวันทั้ง 7 ในสัปดาห์ คนเล่นหรือแสดงบทบาท ไม่ว่าจะไปอยู่ที่ใดจะมีสถานภาพติดตัวไปด้วยเสมอ คนแต่ละคนอาจมีหลายสถานภาพและเล่นหลายบทบาท คนจะประพฤติปฏิบัติตัวอย่างไร มักจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือสถานภาพที่เขาดำรงอยู่ บทบาทและสถานภาพต่างปรากฏขึ้นจากกระบวนการในการอยู่ร่วมกันที่ทำให้เกิดตำแหน่งที่ต่างกัน<sup>15</sup>

เมื่อบุคคลผู้อยู่ในสถานภาพใด ๆ ได้ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของเขาตามที่เขามีอยู่ คู่กับสถานภาพใด ๆ ให้เกิดผล นั่นก็คือการแสดงบทบาทของเขา บทบาทและสถานภาพเป็นสิ่งที่

---

<sup>12</sup> Ely Chinoy and Smith College, Sociology and Perspective. (New York : Random House, 1954), p. 24

<sup>13</sup> Bruce J. Biddle and Edwin J. Thomas, eds. Role Theory : Concept and Research. (New York : John Willey and Son, 1966), p.7.

<sup>14</sup> Ely Chinoy and Smith College, Sociology Perspective, p.23

<sup>15</sup> Ibid., p.24

แยกจากกันได้ยากมาก การแสดงบทบาทต้องเป็นไปตามสถานภาพ และสถานภาพจะส่งผลให้ต้องแสดงบทบาทเสมอ<sup>16</sup>

ตามความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งในบางขณะสามารถเป็นสิ่งเดียวกันกับสถานภาพได้เช่นกัน ถ้าจะมีความแตกต่างกัน อาจจะแตกต่างกันตรงที่ว่า สถานภาพมักจะอาศัยธรรมชาติเป็นสิ่งที่กำหนด เช่น สถานภาพของความเป็นพ่อหรือแม่ มีลักษณะค่อนข้างจะไม่เป็นทางการ ส่วนตำแหน่งมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ อย่างมีกิจลักษณะ โดยทั่ว ๆ ไป สังคมจะเป็นผู้แยกแยะชนิดของพฤติกรรมที่สังคมคาดหวังต่อบุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดให้มีขึ้น พฤติกรรมที่สังคมคาดหวัง อาจจะถูกจัดไว้ในรูปสิทธิและหน้าที่ที่มีความแน่นอนชัดเจนเป็นระเบียบแตกต่างกันไป สิทธิและหน้าที่อาจเป็นได้ในรูปของแบบแผนพฤติกรรมที่จำเพาะเจาะจง หรืออาจจะไม่จำเพาะเจาะจง อาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งเหล่านั้นประกอบขึ้นด้วยชุดของบทบาท ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่ง ถูกคาดหวังว่าจะแสดงให้เป็นไปตามนั้น<sup>17</sup>

#### บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สิ่งที่สมควรกล่าวถึงไว้ด้วยคือ บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง ซึ่งโดยสรุปแล้ว บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังจะเกี่ยวข้องกันใน 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้
2. บทบาทที่คาดหวัง เป็นบทบาทที่ต้องแสดงความคาดหวัง ในขณะที่เดียวกันเจ้าของสถานภาพนั้นก็สามารถที่จะรับรู้ว่าตนเองมีบทบาทอย่างไร และสามารถที่คาดหวังตัวเองว่าควรจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง
3. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจจะไม่เป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

<sup>16</sup> Biddle and Thomas, eds., Role Theory : Concepts and Research, p. 7.

<sup>17</sup> Dean Jaros, Lawrence V. Grant and Basil Blackwell, Political Behavior,

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทจะเห็นได้ว่า บทบาทนั้นเป็นเรื่องที่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ จะต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องกระทำอย่างไรบ้าง ในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่จะต้องทำอะไรบ้าง และได้วางระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นจำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทที่กำหนดไว้ในองค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทราบถึงบทบาทของตนในองค์กรว่ามีขอบเขตการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงไร เพื่อจะได้แสดงบทบาทตามมาตรฐานการปฏิบัติที่ดี เป็นได้ด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (union state) มักใช้หลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ มักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ 3 ประการ<sup>18</sup> ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในการปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการและขีดชั้นแห่งความใกล้ชิดในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

วิธีการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง หรือในทางกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มากน้อยสุดแล้วแต่สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งตามธรรมดามักจะเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองและขีดชั้นแห่งความรู้ความสามารถของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเอง วิธีการรวม

---

<sup>18</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 25.

อำนาจปกครองเอาไว้ในส่วนกลาง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง ซึ่งอาจตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตการปกครองต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ (หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ส่วนวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นวิธีปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง

ตามหลักการรวมอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครองนี้ แม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างสิทธิเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่ แต่อาจใช้รวมได้ในการวางระเบียบบริหารราชการของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหลักการรวมอำนาจปกครองก็ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ดี ถ้าจะใช้หลักการใดแต่อย่างเดียวในการปกครองย่อมไม่เป็นผลดี เพราะทั้งสองหลักการนี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้น เมื่อนำหลักการทั้งสองนี้มาใช้ประกอบกันให้เหมาะสม อาจนำเอาข้อดีของหลักการหนึ่งมาแก้ข้อเสียของอีกหลักการหนึ่งได้ ทั้งนี้ อาจแก้ไขโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคตามความจำเป็น และความเหมาะสมต่อไป

## 1. หลักการรวมอำนาจปกครอง

### ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองหรือมัธยภาพ<sup>19</sup> หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ หรืออาจกล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดเอาไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานการปกครองทั่วทั้งประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครอง รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกันหน้า, 30 - 35.



### ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้<sup>20</sup>

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ ก็เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังนั้นบังคับให้ได้โดยเด็ดขาดและทันที่ ในกรณีที่จะต้องให้กำลังบังคับนับเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ในการดำเนินการปกครองประเทศ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ และการควบคุมการบริหาร เป็นต้น กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายได้ทั่วอาณาเขตประเทศ สำหรับกิจการ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หมายความว่าถึงระดับชั้นแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสายบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่า โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การ

<sup>20</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช ,2518), หน้า 83 อ้างในสมพงษ์ บุญประดิษฐ์ "ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาคการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 63

บังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน โดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิดวินัย และอำนาจที่จะให้ความดี ความชอบแก่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา

### จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

#### ก. จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ เพราะเกิดผลดีและมีประโยชน์อยู่ 5 ประการ ดังนี้

1. ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้เพราะได้รวมกำลังและรวมอำนาจในการบังคับบัญชาเข้าไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลทั่วประเทศอย่างทันที

2. ช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยเสมอหน้า เพราะหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศเป็นสำคัญ มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

3. ทำให้เกิดการประหยัดได้ดีกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะอาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาซื้อของใหม่ทุกแห่งไป

4. ทำให้มีการรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกัน และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วประเทศ ทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน เป็นผลให้เกิดเอกภาพในการปกครอง

5. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิ และมีสมรรถภาพดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาก ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

#### ข. จุดอ่อนของการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดอ่อน หรือข้อเสียอันเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่าง ให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ และมีการขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น รวมทั้ง

กิจการเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่น โดยเฉพาะซึ่งหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไม่ได้จัดทำ ทำให้ไม่อาจสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้ทั่วถึง

2. ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้ต้องเสียเวลาและซ้ำซ้อน

3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้

4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

## 2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

### ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางมีอุปสรรคสำคัญดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้การสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค เพราะการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อแบ่งภาระของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อาจมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน และส่งมอบอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปอย่างเดียวกัน

หลักการปกครองแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดำเนินวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนรวมได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 37 - 40

### ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งมอบอำนาจ

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาค มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ ถือว่าการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง
2. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น โดยส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา
3. ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วน บางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด โดยส่วนกลางยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของ เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

### จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

#### ก. จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง คือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้แทนหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการให้แก่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองแต่บางส่วน และหากจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบบริหารราชการจากส่วนภูมิภาคเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็อาจทำได้ง่าย
2. ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยจัดทำกิจการอันเป็นราชการธรรมดาของท้องที่นั้นได้ โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อนทุกเรื่องไป ราษฎรผู้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ได้รับความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
3. ทำให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางประจำอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ จึงอาจใช้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ตลอดจนแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้มาก

4. มีประโยชน์มาก สำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่ค่อยมีความสำนึกในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองเต็มที่ก็อาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี และอาจทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น เมื่อราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงพอ และรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง จึงค่อยกระจายอำนาจปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบ

#### ข. จุดอ่อนของหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมีจุดอ่อนหรือข้อเสียที่ควรแก้ไขอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. การที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองและการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมาก

2. ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไป การบริหารงานยิ่งจะชักช้า เพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก

3. การแบ่งและมอบอำนาจดูไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ในแง่ที่ว่าทรัพยากรบริหารต่าง ๆ แทนที่จะเอามาจากท้องถิ่น กลับถูกส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่

#### 3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

##### ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศ จากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง<sup>22</sup>

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 45

### ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมิใช่เจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

### จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

#### ก. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือมีข้อดีที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภาระกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

#### ข. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคง ปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยความถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมกระทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้นำหลักการเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ทั้ง 3 ประการมาใช้ คือ ใช้หลักการรวมอำนาจ เป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจ เป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### ความจำเป็นของการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในสังคมใดก็ตาม โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการ ในการเลือกสรรตัวแทนของตน เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน

การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตย มีลักษณะเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวเป็นผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติมีขอบเขตกว้างขวางเกินไปไม่สามารถหยั่งลงถึงชุมชนย่อย ๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้ สถาบันการเมืองระดับชาติยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่เพียงพอ หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วมักมีความรู้ ความสนใจ สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักความต้องการของชุมชนมากกว่าความต้องการระดับชาติ

ดังนั้น เพื่อจัดบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย จึงมักจัดให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง<sup>23</sup>

<sup>23</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, "การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น", ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533) หน้า 423.



### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย โดยส่วนใหญ่จะมีรายละเอียดคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันไปบ้างในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

เดเนี่ยล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจ ของตน<sup>24</sup>

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>25</sup>

วิลเลียม เอ. โรบสัน (Willam A. Robson) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะ องค์กรปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย

---

<sup>24</sup> Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press 1961), p.1 - 2

<sup>25</sup> William V.Holloway, State and Local Government in the United State (New York : Mc Graw - Hill Book Company, Inc.,1951), p.398

(legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>26</sup>

แฮริส จี. มอนตากู (Haris G. Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด<sup>27</sup>

วิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านวิชาการและการปฏิบัติในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> William A. Robson, "Local Government" . Encyclopedia of Social Science Vol.X (The Macmillan co.,N.Y. 1953) p.574 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น" เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การพัฒนาประเทศ, 2522 หน้า 237 กับอ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

<sup>27</sup> Haris G. Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948), P.1 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

<sup>28</sup> วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ.2519 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรรคดี ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 105.

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม<sup>29</sup>

ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง<sup>30</sup>

ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย<sup>31</sup>

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, "การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร" วารสารท้องถิ่น 4 (เมษายน 2517), หน้า 19.

<sup>30</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

<sup>31</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 13.

<sup>32</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร . ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น , เอกสารการศึกษาศาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (เมษายน 2525), หน้า 7.

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเอง ด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองของท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วม โดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น<sup>33</sup>

ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปการปกครองท้องถิ่น (local government) ว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐ คือรัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปแต่ละรัฐ นอกจากนั้นเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะ

---

<sup>33</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น". (เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง การพัฒนาประเทศ, 2522), หน้า 238 - 239.

ต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ<sup>34</sup>

#### หลักการของการปกครองท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว อาจสรุปเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น<sup>36</sup>

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องไม่มีมากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียว เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้นได้แก่ อำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือ ความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanence) ใช้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)<sup>37</sup>

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครอง ตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ

<sup>34</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 107

<sup>35</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 16 - 19.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 3 มาตรา 69, 70 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534, หน้า 38.

<sup>37</sup> จรุง สุภาพ หลักรัฐศาสตร์: ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 246 - 247.

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) ของการที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ก็จะมีคณะเทศบาลมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางแล้วแต่ระดับความสามารถ และความสนใจ หรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคน การเข้ามามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่น ว่ารับผิดชอบแต่ความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น หรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่ง การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางนี้ มิได้หมายความว่าประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ หมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้ จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่มีลักษณะทางอ้อม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในแง่ที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความ

สำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวคิดไว้ว่า ในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้น จะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองผสมกันไป โดยการที่จะใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใดนั้น ย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิเช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองดี ก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจโดยไม่มีการรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุม ก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ<sup>38</sup> ในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้น มาผันแปรหรือยืดหยุ่น ดังกล่าวนี้อเอง ที่ทำให้นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติ เห็นว่า เป็นการดีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจ หรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กับประชาชนตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปฉันท์ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง (autocratic relationship)<sup>39</sup>

<sup>38</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 3.

<sup>39</sup> รายละเอียด Choo Karnjanaprakorn. "Municipal Government in Thailand as an Institution and Preocess of Self - Governemt," P.229 : Dr Ferderick James Horriaan. "Local Government and Administration in Thailand : A. Study of Institutions and Their Cultural Sitting" อ้างใน ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "ทฤษฎีและแนวทางคิดในการพัฒนาประเทศ". (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 143 - 144

### วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โดยหลักสากล การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539) หน้า 13 - 14.



โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self - government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเอง ในการปกครองที่ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้นในการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎี จึงได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค มาศึกษา ดังนี้

#### ความหมายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ การกระจายอำนาจแบบหนึ่งโดยใช้หลักการหรือทฤษฎีการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ในอันที่จะนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในขณะเดียวกันก็มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นประการสำคัญดังนี้

1. เป็นการแบ่งอำนาจบางประการ หรือบางชั้นตอนจากส่วนกลางให้ตัวแทนของราชการส่วนกลางนำไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตัวแทนของราชการส่วนกลางนั้น ก็คือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด เป็นต้น

2. เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่เพื่อ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความสะดวก และมีความต่อเนื่องในการนำนโยบายมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็ยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้

3. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากส่วนกลาง เช่น การบรรจุแต่งตั้งและการถอดถอน เป็นต้น

4. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุม ให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาค นั้น ๆ

จากลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรวมทั้งการริเริ่มนโยบายที่ไม่ขัดกับนโยบายหลัก ก็อาจทำได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (discretionary power) จากส่วนกลางแบ่งให้ และส่วนกลางสามารถเรียกคืนเมื่อใดก็ได้<sup>41</sup>

#### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ถือเป็นกลไกที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกัน โดยมีกำนัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องที่ตำบลนั้น เป็นหัวหน้าพนักงานปกครองหรือนายตำบล

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่รวมบ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่ที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในการปกครองอันเดียวกัน จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ในการบริหารงานของหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

#### ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารงานระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นกลไกที่สำคัญที่มีส่วนสนับสนุนให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ประสบผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในอดีตที่ผ่านมา นั้นหน่วยการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน ได้มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้พัฒนาการจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น มีส่วนสนับสนุนในการบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอมากที่สุด โดยเฉพาะการบริหารราชการระดับอำเภอนั้น จะต้องทำหน้าที่เป็นกั้นชนระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ อำเภอเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นที่

---

<sup>41</sup> เสน่ห์ จัยโต, “แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ใน เอกสาร การสอนชุดวิชา การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค หน่วยที่ 1-6. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 12-13.

จะต้องมีกลไกที่คอยช่วยเหลือเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยการปกครองที่เรียกว่า ตำบล หมู่บ้านดังกล่าว จะเป็นกลไกที่สำคัญที่สนับสนุนการบริหารราชการระดับอำเภอ<sup>42</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญรองลงมาจากจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีความสำคัญต่อราชการส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นกลไกในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลทางการเมือง กล่าวคือ ในกรณีที่มีนโยบายเร่งด่วน หน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ได้แก่ ตำบล หมู่บ้าน นอกจากนี้แล้ว ตำบลและหมู่บ้าน ยังมีความสำคัญต่อราชการส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจหน้าที่ และบทบาทของตำบลและหมู่บ้าน เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นประการสำคัญ

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สงคราม กอสุทธธีรกุล ทำการศึกษา การบำรุงขวัญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะกรณีของอำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี<sup>43</sup> พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยส่วนรวมแล้ว ยังมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายหรือการครองชีพ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีขวัญกำลังใจไม่ดี ทั้งนี้ เพราะต้องไปพะวงกับการที่ต้องประกอบอาชีพอื่น จึงทำให้ไม่สามารถทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจให้แก่ราชการได้อย่างเต็มที่ เพราะไหนจะต้องห่วงงานอาชีพของตน และไหนจะต้องห่วงงานในหน้าที่ราชการ ผลสุดท้ายก็จะทำงานให้แก่รัฐบาลไม่สมบูรณ์ ซึ่งผลเสียก็อาจจะตกอยู่กับประชาชนและท้องถิ่น ตลอดจนราชการเป็นส่วนรวม จึงจำเป็นที่ทางราชการจะได้พิจารณาเพิ่มเงินตอบแทนตำแหน่ง และจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ ที่จำเป็น ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น ในเรื่องเครื่องแบบ อุปกรณ์การปฏิบัติงานต่าง ๆ และสิ่งอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นการเพียงพอแก่การ ครองชีพ และให้สมดุลย์กับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ จากทุกกระทรวง ทบวง กรม และเมื่อได้จัดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการศึกษาอบรมอย่างเพียงพอ และสม่ำเสมอแล้ว ก็จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีขวัญและกำลังใจดีขึ้น มีความรู้ ความสามารถสูง

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

<sup>43</sup> สงคราม กอสุทธธีรกุล, "การพัฒนาท้องที่ในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน,"

เข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนอย่างดี สามารถปกครองราษฎรให้ร่มเย็นเป็นสุขยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้รูปการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้ สมบูรณ์และเป็นพื้นฐานที่ดีแก่การปกครองรูปอื่นในโอกาสต่อไป

ปรีชา คูวินทร์พันธุ์ ได้ศึกษาวิจัยเศรษฐกิจชนบท<sup>44</sup> พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่มีอิทธิพลมากกว่าการนับถือในตำแหน่ง ราษฎรให้ความยกย่องนับถือผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ในฐานะเป็นผู้ปกครองตน และถ้าประกอบกับเป็นคนดี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ หรือมีอายุมาก ชาวบ้านก็ให้ความนับถือเป็นส่วนตัวด้วย แต่ทั้งนี้ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ไม่มีอิทธิพลที่จะบงการหรือออกคำสั่งนอกเหนือหน้าที่หรือสั่งให้คนอื่นทำในสิ่งที่ตนต้องการ ถ้าราษฎรไม่พอใจอาจไม่เชื่อฟังก็ได้ เช่น การพัฒนาชุดคลองชลประทาน แม้ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าดี แต่ราษฎรทั่วไปไม่เห็นด้วย และไม่ปฏิบัติตามแนวความคิดของผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็ทำอะไรไม่ได้ ชาวบ้านอาจจะเคารพเชื่อถือผู้ใหญ่บ้าน แต่มิใช่ในทุกเรื่อง ขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่บ้านคนใดจะมีอิทธิพล หรือชาวบ้านให้ความยกย่องมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องส่วนบุคคล ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ใหญ่บ้านมากกว่า

ยุติศักดิ์ เอกอัคร ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น<sup>45</sup> สรุปผลการศึกษาได้ว่า

(1) ผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะมีส่วนช่วยสร้างคะแนนนิยม และเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้านได้มาก แต่ฐานะทางเศรษฐกิจดีไม่จำเป็นว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นจะมีอำนาจทางการเมืองสูงกว่าผู้ใหญ่บ้านคนอื่น

(2) ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นตัวกลางที่ีระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ประชาชนยังคิดว่าผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นผู้รับภาระแทนตนได้ ซึ่งอาจช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้ผู้ใหญ่บ้านเป็นเครื่องมือในการปกครองได้ แต่ผลเสียที่ตามมาคือ ประชาชนจะไม่มีเชื่อมั่นในตัวเอง ไม่ตื่นตัวทางการเมืองเท่าที่ควร และผลกระทบทางการเมืองทั้งหมดให้กับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ประสงค์ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมไม่ประสบผลสำเร็จ

<sup>44</sup> ปรีชา คูวินทร์พันธุ์ เศรษฐกิจชนบทของอำเภออุทัย : รายงานการวิจัยเบื้องต้น การวิจัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514)

<sup>45</sup> ยุติศักดิ์ เอกอัคร, "ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับบทบาทอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ.2521 - 2522", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523)

(3) การที่ประชาชนจำต้องพึ่งพา หรือผลภภาวะให้ผู้ใหญ่บ้าน จะมีประโยชน์ด้านการปกครอง คือ ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในหมู่บ้าน ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในประเทศ แต่ผลเสียคือ อาจขัดขวางและไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีความสนใจและเข้าร่วมทางการเมืองได้

สุชีพ แข่งขัน ศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยุคโลกาภิวัตน์<sup>46</sup> สรุปผลการศึกษาไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงดำรงอยู่ได้ไม่ว่าจะเป็นยุคจารีตสมัย หรือยุคโลกาภิวัตน์ ก็เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะเด่น ดังนี้

(1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากผู้นำตามธรรมชาติ เพราะคนที่จะมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นบุคคลที่มีบารมี มีลักษณะเป็นผู้นำ และเป็นที่เชื่อถือศรัทธาจากประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ฉะนั้น ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับการยอมรับทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย

(2) การปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 อยู่เป็นระยะ เป็นปัจจัยสำคัญในการปรับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ทันสมัย สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม

(3) การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้าน มีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยตรง ถ้าเกิดความไม่พอใจก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จุดนี้จึงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

(4) อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้ขัดแย้งกับองค์กรปกครองรูปแบบอื่น นอกจากนั้น ยังมีส่วนสนับสนุนการปกครองทุกรูปแบบด้วย ที่เห็นชัดเจนมากคือ การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และช่วยให้การปกครองกรุงเทพมหานครในเขตชั้นนอกมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่เหมาะสมกับกาลสมัย และการยอมรับของประชาชน จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการปรับตัวที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์

---

<sup>46</sup> สุชีพ แข่งขัน, "บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยุคโลกาภิวัตน์," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลโรงเรียนนักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง, 2537)