

บทที่ 1

บทนำ แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนำ

นับแต่อดีตกาลมาแล้วชุมชนหรือเมืองก็คือศูนย์กลางของชีวิตการเมือง อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่มีอยู่ในระบบการปกครองหรือระบบการเมืองทุกระบบ และถึงแม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นกลไกในทางการบริหารแต่ก็มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของประชาชนในชุมชนด้วย มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป

องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีสินค้าและบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นทั้งสถาบันทางการเมือง และเป็นองค์กรทางการเมือง¹ โดยทั่วไปแนวคิดพื้นฐานในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีอำนาจในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ ตลอดจนสามารถที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทบต่อท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเป็นองค์การประเภทหนึ่ง จึงอาจใช้แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวางเป็นกรอบในการศึกษา อย่างไรก็ตามทฤษฎีองค์การส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากองค์การภาครัฐกิจจึงจำเป็นต้องประยุกต์ปรับใช้และตีความใหม่ให้สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ในการจัดรูปและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับความมุ่งหมาย สถานะ และภารกิจขององค์กรที่มีลักษณะเฉพาะ ในฐานะผู้ให้บริการองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องตอบสนองความต้องการ ความจำเป็น และความคาดหวังของผู้รับบริการ ขณะเดียวกันก็ต้องให้บริการอย่างสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ²

ในปัจจุบัน บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะสถาบันภาครัฐกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากที่เคยเป็นผู้ให้บริการโดยตรง กลายเป็นผู้กำหนดคุณลักษณะของสินค้าและบริการ และจัดซื้อบริการ หรือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่มอบหมายงาน องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมซึ่งยึดติดกับค่านิยมของการเลี้ยงตัวได้ มีรูปแบบเหมือนกัน เป็นผู้ให้บริการ เป็นงานวิชาชีพ จึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน³ องค์ประกอบหลักในการจัดการที่ดีในสถานการณ์ปัจจุบันต้อง

¹ Steve Leach, John Stewart, and Kieron Walsh, *The Changing Organization and Management of Local Government* (England: Povey-Edmanson Okchamton and Rochdale, 1994), p. 1.

² *Ibid.*, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 2.

สามารถยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ ยอมรับการเปลี่ยนแปลง และพร้อมที่จะประยุกต์สิ่งใหม่ ๆ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับสังคมโดยรวม

สังคมสมัยใหม่เป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและการจัดองค์การ สังคมยังมีการเปลี่ยนแปลงมากเพียงใด ยิ่งต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเพียงนั้น⁴ เพราะในส่วนของผู้นำหรือผู้ปกครองย่อมต้องการความชอบธรรมและการสนับสนุน ขณะที่ประชาชนต้องการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งในการเลือกตัวแทน เลือกผู้ปกครอง หรือเลือกผู้นำ และการเลือกนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ในทางทฤษฎีการเป็นตัวแทน โดยการเลือกตั้งสร้างพันธะที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง⁵ ผู้นำหรือผู้ปกครองจึงเป็นบุคคลที่จะต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะได้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นอย่างชอบธรรมและเป็น ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นมหานครขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาประเทศ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาทุก ๆ ภูมิภาคของประเทศ การเป็นศูนย์กลางของภาครัฐและเอกชนก่อให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรที่มีมากกว่า 7 ล้านคน ทำให้มีการขยายตัวไปยังเขตจังหวัดรอบนอกกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ โดยที่จังหวัดต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับผลกระทบของความเจริญของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่รูปแบบของการปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถรองรับได้ ทำให้เกิดปัญหาสาธารณูปโภคที่ขาดการวางแผนและไม่สามารถรองรับความเจริญของพื้นที่ จะเห็นได้ว่าจังหวัดเหล่านั้นยังไม่สามารถจัดหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปมาปรับใช้

จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ทำให้มีประชาชนจำนวนมากขยายตัวเข้าไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่การจัดสาธารณูปโภคยังไม่สามารถรองรับการขยายตัวดังกล่าวได้ การพัฒนาความเจริญไปสู่ท้องถิ่นจึงไม่สามารถกระทำได้เพราะขาดระเบียบและอำนาจในการบริหารราชการที่เหมาะสม ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่สามารถพัฒนาภายใต้อำนาจของกรุงเทพมหานครกับพื้นที่ในเขตจังหวัดนนทบุรี

⁴ Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1963), p. 184.

⁵ Robert K. Carr, Marver H. Bernstein and Donald M. Morrison, 3rd ed., *American Democracy in Theory and Practice* (New York: Holt Rinehart and Winston, 1961), p. 163.

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานครครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษารูปแบบการพัฒนาการจัดการปกครองที่จะทำให้การขยายตัวไม่ก่อให้เกิดปัญหา มีการจัดโครงสร้างการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และประชากรที่เป็นอยู่ รวมทั้งสอดคล้องกับความเจริญและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีการจัดอำนาจที่เหมาะสมทั้งในด้านการจัดเก็บภาษีและการให้บริการในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบเหล่านั้น
2. เพื่อศึกษาระดับของการพัฒนาของพื้นที่ต่าง ๆ ของเขตเมืองที่ต่อเนื่อง ในเรื่อง สาธารณูปโภค คุณภาพชีวิตของประชาชน การบริหารภาษี การมีส่วนร่วมในการบริหาร และการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม และมลภาวะ
3. เพื่อศึกษาความแตกต่างในการดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ของเขตเมืองที่ต่อเนื่องในเรื่อง สาธารณูปโภค คุณภาพชีวิตของประชาชน การเสียภาษี การมีส่วนร่วมในการบริหาร และการแก้ไขปัญหา สภาพแวดล้อมและมลภาวะ
4. เพื่อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนาการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กรุงเทพมหานคร
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่
6. เพื่อนำแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองอาณาเขต

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ต่อจากนั้นจึงหารูปแบบการพัฒนาการจัดการปกครองในเขตดังกล่าวที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเสนอแนะรูปแบบการพัฒนาการจัดการปกครองที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง และแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างในรูปแบบใหม่ โดย ศึกษาจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน

วิธีการดำเนินการวิจัยโดยสรุป

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการผสมผสานกันระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และรูปแบบการวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) ประกอบกับการศึกษาภาคสนาม (Field Research) เพื่อศึกษาสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร ว่าควรมีการปรับปรุงในด้านใดบ้างที่เหมาะสม มีปัญหาอุปสรรคอะไรในแต่ละรูปแบบการปกครอง และศึกษาระดับของการพัฒนาในเรื่อง สาธารณูปโภค คุณภาพชีวิตของประชาชน การเสียภาษี การมีส่วนร่วมในการบริหาร การแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมและมลภาวะ โดยศึกษาจากเจ้าหน้าที่ และประชาชนในจังหวัดนนทบุรี ต่อจากนั้นเป็นการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร กับกรุงเทพมหานครว่า ในท้องที่ที่ติดกันนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไรทั้งในด้านสาธารณูปโภค การบริหารงานในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดเก็บภาษี การจัดการบริการในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น การพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้ศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เพื่อพิจารณารูปแบบและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ เพื่อจะได้เป็นความรู้ประกอบการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร ในส่วนสุดท้ายได้นำผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น มานำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม และเสนอแนะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อเป็นองค์ความรู้ต่อบรรดาผู้สนใจ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต่อไป และจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหานั้น ๆ และพยายามที่จะหาทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดมาพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองอาณาเขต รายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2

สมมติฐานการศึกษา

1. พื้นที่ที่แตกต่างกันจะมีรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน
2. พื้นที่ที่แตกต่างกันจะมีปัญหาในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน
3. พื้นที่ที่แตกต่างกันจะมีระดับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้แตกต่างกัน ได้แก่ สาธารณูปโภค คุณภาพชีวิตของประชาชน การเสียภาษี การมีส่วนร่วมในการบริหาร และการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมและมลภาวะ
4. เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกัน

5. ประชาชนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกัน

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานครอาศัยแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น

เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การสร้าง ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นเบื้องต้นและรูปแบบสำคัญที่นานาประเทศใช้อยู่ รวมทั้งรูปแบบที่เป็นอยู่ในประเทศไทย หัวข้อที่สำคัญในการศึกษาเป็นดังนี้

- (1) ความหมายและแนวทางในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น
- (2) หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครอง
- (3) รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น
- (4) การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ
- (5) การปกครองท้องถิ่นของไทย
- (6) รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

2. แนวคิดในการพัฒนาเมือง

การสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดพื้นฐานในการพัฒนาเมืองจะทำให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชนเมือง ทำให้ทราบถึงเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนเมืองอัน เป็นวัตถุประสงค์ในการปกครองท้องถิ่น ประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยหัวข้อต่อไปนี้

- (1) คุณลักษณะสำคัญของเมือง
- (2) การวางแผนเมือง
- (3) การให้บริการของเมือง
- (4) คุณภาพชีวิตของชุมชน
- (5) มลภาวะและสิ่งแวดล้อม
- (6) การคลังท้องถิ่น
- (7) การมีส่วนร่วมในการบริหาร

แนวคิดในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น

ความหมายและแนวทางในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งมาของท้องถิ่นนั้น ๆ⁶

แฮริส จี. มอนตาญู ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครอง ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยอิสระเพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บทบังคับของอำนาจสูงสุดของประเทศ มิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างไร⁷

ประธาน คณะทริศึกษากร นิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ก็จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง⁸

อุทัย หิรัญโค นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อปัดความข้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากความควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น⁹

⁶ William A. Robson, "Local Government," in *Encyclopaedia of Social Science* (Vol. X, New York: The Macmillan Company, 1953), p. 574.

⁷ Haris G. Montagu, *Comparative Local Government* (Great Britain: William Brendon and Son Ltd., 1984), p. 574.

⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 24.

⁹ อุทัย หิรัญโค, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 2.

คริสเต็นเซินเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นองค์กรอิสระ อำนาจที่องค์กรมีใน อันที่จะออกกฎหมายควบคุมความประพฤติ ตกตงใจในการใช้ที่ดิน การใช้จ่ายเงินภาษี หรือทำสิ่งใด ๆ ก็ตาม ได้มาจากองค์กรของรัฐในระดับที่สูงขึ้นไป¹⁰

สแตนเยอร์อธิบายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นว่าเป็นส่วนหนึ่งโมกตโกของรัฐบาลซึ่งมักจะเรียกกันว่าการกระจายอำนาจการบริหารในพื้นที่ หมายถึงว่ามีองค์กรของรัฐซึ่งมีขอบเขตอำนาจจำกัดอยู่เพียงส่วนหนึ่งของอาณาเขตทั้งหมดของประเทศ¹¹

ลีช เห็นว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีลักษณะพิเศษ ได้แก่¹²

- 1) อาศัยการเลือกตั้งในท้องถิ่นเป็นหลัก
- 2) รับผิดชอบต่องังคมส่วนรวม
- 3) มีสิทธิในการจัดเก็บภาษี
- 4) เป็นองค์กรเอกประสงศ์ (หลากหลายบทบาท)
- 5) จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 6) พื้นที่ตั้งเป็นตัวกำหนด และ
- 7) เป็นองค์กรสหสัมพันธ์

ภารกิจหรือบริการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในความคิดของสแตนเยอร์ประกอบด้วย¹³

- 1) บริการด้านการรักษาความปลอดภัย
- 2) บริการด้านสภาพแวดล้อม
- 3) บริการด้านงานบุคคล
- 4) บริการด้านสันตนาการและวัฒนธรรม และ
- 5) บริการด้านการค้า

บริการหรือกิจการในความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่นอังกฤษอาจจำแนกได้ 4 กลุ่มคือ

- 1) บริการด้านบุคคล (Personal Service) ได้แก่ การศึกษา การจัดหางาน บริการสังคม การเคหะ

¹⁰ Terry Christensen, *Local Politics Governing At The Grassroots* (Belmont California: Wadsworth Publishing Company, 1995), p. 26.

¹¹ Jeffrey Stanyer, *Understanding Local Government* (Glasgow : William Collins Sons And Co.Ltd, 1976), pp. 29, 39.

¹² Leach, *Op.cit.*, p. 7.

¹³ Stanyer, *Op.cit.*, pp. 44-47.

- 2) บริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Service) ได้แก่ การวางผังเมือง ทางหลวง การจราจร การขนส่ง การกำจัดขยะ การจัดสุสาน
- 3) บริการด้านพิทักษ์ภัย (Protective Service) เช่น ตำรวจ ดับเพลิง
- 4) บริการด้านกิจกรรมยามว่าง (Leisure Service) เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์ศิลปะ สถานที่เล่นกีฬา สวนสาธารณะ

ในการศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา คริสเต็นเช่นำแนกภารกิจขององค์กรไว้มากมายดังนี้ การศึกษา ทางหลวง สวัสดิการสาธารณะ โรงพยาบาล สาธารณสุข ตำรวจ ดับเพลิงท่อระบายน้ำ การส่งเสริมอนามัยอื่น ๆ สวนสาธารณะและสันตนาการ ทรัพยากรธรรมชาติ การบูรณะเคหะชุมชน ท่าอากาศยาน ที่จอดรถ เรือนจำ ห้องสมุด การควบคุมทั่วไป และอาคารสาธารณะ¹⁴

บุคลากรในระบบการปกครองท้องถิ่นอาจจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือผู้ที่มาจากการเลือกตั้งและผู้ที่มาจากการแต่งตั้งหรือการจ้าง กลุ่มแรกเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เรียกว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มหลังเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำจัดเป็นพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานเทศบาล แพทย์ อนามัย ครู หรือตำรวจ ขึ้นอยู่กับบริการหรือภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ภารกิจของคนเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นงานอาชีพ¹⁵

เพื่อให้เห็นภาพรวมของการปกครองท้องถิ่น ชวงส์ ฉายะบุตร ได้เสนอหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้¹⁶

“ 1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความ

¹⁴ Christensen, Op.cit., pp. 74-75.

¹⁵ Stanyer, Op.cit., pp. 95-115.

¹⁶ ชวงส์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 25-26.

สามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเทศบัญญัติ ข้อบังคับสภาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย"

แนวทางการศึกษาการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจจำแนกไปตามมุมมองของผู้ศึกษาได้เป็น 5 แบบ คือ¹⁷

1. ศึกษาในเรื่องของสถาบันหรือองค์กร (Institutional Approach)
2. ศึกษาในเรื่องของอำนาจ (Power Approach)
3. ศึกษาโดยใช้ทฤษฎีระบบ (Systems Theory)
4. ศึกษาในเรื่องของเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy Approach)
5. ศึกษาสภาพความเป็นจริงในทุกด้าน โดยใช้มุมมองทั้ง 4 แบบข้างต้น (Practical Approach)

¹⁷ Christensen, Op.cit., pp. 10-13.

การศึกษาในเรื่องของสถาบันหรือองค์กร (Institutional Approach)

ถือได้ว่าเป็นแนวทางการศึกษาแบบเก่า ให้ความสำคัญไปที่ เรื่องของกฎหมาย ระเบียบข้อ บังคับ เขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โครงสร้างและการจัดองค์กร รวมไปถึง เรื่องกระบวนการทางการเมือง การคานอำนาจ การแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่าย นิติบัญญัติ ให้ความสำคัญกับผู้นำหรือผู้บริหารสูงสุด พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ในลักษณะของความ สัมพันธ์ที่เป็นทางการ ผู้ศึกษามักพยายามหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่คิดว่าดีที่สุด

การศึกษาในเรื่องของอำนาจ (Power Approach)

นักรัฐศาสตร์กลุ่มที่ศึกษาด้านนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีอิทธิพลต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ในขณะที่นักสังคมวิทยาซึ่งมิได้มองอำนาจใน องค์กรให้ความสำคัญกับการศึกษาอำนาจของชุมชน (Community Power) และเห็นว่าอำนาจอยู่ใน มือของผู้นำทางธุรกิจและฝ่ายอื่นๆ มากกว่าจะเป็นขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา การ ศึกษาในเรื่องของอำนาจจึงมุ่งให้ความสำคัญไปที่ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ผู้นำทางธุรกิจ อิทธิพลต่าง ๆ ในชุมชน โดยเชื่อว่า การปกครองท้องถิ่นจะตกอยู่ภายใต้อำนาจ และอิทธิพลของ กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนเหล่านี้

การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีระบบ (Systems Theory)

การทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นด้วยทฤษฎีระบบมีพัฒนาการในห้วงสองสามทศวรรษที่ ผ่านมาโดยอิมทฤษฎีระบบมาจากวิชาชีววิทยาและแนวคิดด้านนิเวศน์วิทยา และมองระบบการเมือง เหมือนสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ใหญ่กว่าตัวเองและมีส่วนต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน

สภาพแวดล้อมในท้องถิ่น (Local Environment)

เมื่อพูดถึงสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นในที่นี้มิได้มีนัยในทางนิเวศน์วิทยา หากแต่หมายถึง ปัจจัยในท้องถิ่นที่แวดล้อมองค์กรบริหารท้องถิ่นและมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อองค์กรดังกล่าว อาจจำแนกออกเป็นกลุ่มตัวแปรที่แวดล้อมใกล้ชิด (Proximate Environment) และกลุ่มตัวแปรที่ แวดล้อมในระยะห่างออกไป (Remote Environment) ปัจจัยกลุ่มแรกมีการติดต่อสัมพันธ์โดยตรง กับตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งในระบบไม่ว่าจะในส่วนของปัจจัยนำเข้าหรือปัจจัยส่งออก ในขณะที่ตัว แปรกลุ่มหลังเป็นตัวแปรที่มีการติดต่อที่แน่นอนบางอย่างกับตัวแปรในกลุ่มแรก หรือมีผลกระทบ โดยอ้อมกับตัวแปรในระบบ " นอกจากคำบลที่ตั้งและประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อ

¹⁸ Stanyer, Op.cit., p. 64.

องค์กรบริหารท้องถิ่นแล้วตัวแปรแวดล้อมสำคัญที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษก็คือ สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสังคมของท้องถิ่น และระบบการเมืองในท้องถิ่น¹⁹

สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น คูได้จากตัวแปรหลาย ๆ อย่าง เช่น ลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น รายได้ของประชากรต่อหัว สภาพการจ้างงานในพื้นที่ อัตราการว่างงาน ความต้องการแรงงานในกิจกรรมต่าง ๆ สัดส่วนของผู้เกษียณอายุ

ระบบสังคมของท้องถิ่น คือการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลในวิถีชีวิตประจำวันของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อาจมีวิธีการจัดจำแนกกลุ่มได้หลายแบบ เช่น การจำแนกตามชนชั้น (Class) การจำแนกตามสถานภาพ (Status) การจำแนกเป็นลำดับชั้น (Stratification) ทุกแบบต่างก็หมายถึงสถานะของบุคคลในสังคม และวิถีทางที่สถานะของปัจเจกบุคคลทุกคนเกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุนี้คุณลักษณะของสังคมท้องถิ่นหนึ่ง ๆ อาจจำแนกกว่าเป็นแบบที่มีลักษณะหนึ่งเดียวไม่หลากหลาย (Homogeneous) หรือเป็นสังคมที่มีความหลากหลายมาก (Heterogeneous) เป็นสังคมแบบดั้งเดิมหรือแบบสมัยใหม่ เป็นสังคมแบบศักดินาหรือสังคมแบบเสมอภาค ความแตกต่างทางสังคมในท้องถิ่นอาจขึ้นอยู่กับ เชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ การโยกย้ายมาตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น²⁰

ระบบการเมืองในท้องถิ่น ตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปมีอิทธิพลต่อองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยระบบการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นพรรคการเมืองในท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น และกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หรือพรรคอิสระ

ทฤษฎีระบบยังจำแนกระบบภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็นระบบย่อย ๆ โดยใช้แนวคิดในการบริหารองค์การเป็น ระบบเป้าหมายและค่านิยมขององค์การ ระบบเทคโนโลยีขององค์การ ระบบโครงสร้างขององค์การ ระบบสังคมจิตวิทยาภายในองค์การ และระบบของความสามารถในการบริหารองค์การ แต่ละส่วนต่างมีลักษณะเฉพาะและมีบริบทของตนเอง และต่างพึ่งพาและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน²¹ การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีระบบทำให้เห็นภาพรวมของระบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น และสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

¹⁹ Ibid., p. 79.

²⁰ Ibid., p. 80.

²¹ Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management A Systems Approach* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1974), pp. 109-124.

การศึกษาในเรื่องของเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy Approach)

โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองในท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ทัศนคติภาพ และความอยู่ดีกินดีของประชาชน มุมมองที่ค่อนข้างจะได้รับความนิยมในการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองในท้องถิ่น จึงเป็นมุมมองในแนวทางเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy Approach) การศึกษาโดยใช้กรอบการมองนี้ยังคงสนใจไปที่เรื่องของสถาบันหรือองค์กรในท้องถิ่น เรื่องของอำนาจในชุมชน อำนาจของกลุ่ม (Group Power) และประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของวิถีชีวิตในท้องถิ่น ชูลส์กล่าวถึงการเมืองท้องถิ่นหรือการเมืองในชุมชนเมืองในสภาพเมืองในแง่ที่เป็นกระบวนการสำคัญซึ่งประชาชนต้องเผชิญกับความแตกต่าง ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ และพยายามหาทางที่จะแก้ไขปัญหานั้น เป็นกระบวนการเบ็ดเสร็จที่ใช้จัดการความขัดแย้ง²² การศึกษาท้องถิ่นในกรอบของเศรษฐกิจการเมืองเป็นการศึกษาดังความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองในวัฒนธรรมหนึ่ง

องค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแรงกดดันหลักสองด้านคือการเมืองและเศรษฐกิจ แรงกดดันทางการเมืองซึ่งนำไปสู่เจ้าหน้าที่สนองความต้องการของผู้ออกเสียงผู้ซึ่งสามารถเคลื่อนไหวหรือถูกทำให้เคลื่อนไหวได้ในการออกเสียงเมื่อมีการเลือกตั้ง ในขณะที่แรงกดดันทางเศรษฐกิจกระทำต่อองค์กรท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่มีผลต่อองค์กรภาคธุรกิจในเรื่องของการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่าย²³

คริสเตนเซ็นเชื่อว่าอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการเมืองในท้องถิ่นอย่างมาก²⁴ เช่นเดียวกับพอล ปีเตอร์สันที่เชื่อว่าการทำให้ภาคธุรกิจมีความสุขเป็นภารกิจสำคัญลำดับแรกขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องให้ความสำคัญสำคัญกับ "...ผลผลิตทางเศรษฐกิจของชุมชน...เมื่อทางเลือกของนโยบายถูกนำเสนอ แต่ละทางเลือกได้รับการประเมินว่าจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ดีเพียงใด" ²⁵ ฮาร์วีย์ โมลอคท์อ้างว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของท้องถิ่นคือการดำเนินงานในฐานะที่เป็น "เครื่องจักรสร้างความเจริญ" ²⁶ โทมัส คาย

²² William A. Schultze, *Urban Politics A Political Economy Approach* (Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1985), p. 13.

²³ Clarence N. Stone et al., *Urban Policy And Politics In A Bureaucratic Age* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1986), p. 381.

²⁴ Christensen, *Op.cit.*, p. 7.

²⁵ Paul E. Peterson, *City Limits* (Chicago : University of Chicago Press, 1981).

²⁶ Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82, no. 2 (1976), pp. 309-331.

ศึกษาองค์กรท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และคุณลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ขององค์กรพบว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าการมีส่วนร่วมหรือโครงสร้างทางการเมือง²⁷

การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนเมืองอย่างเป็นทางการออกเป็นระบบอาจจำแนกออกได้ 3 แนวทาง คือ กลุ่มอนุรักษนิยมใหม่ (Neoconservative) กลุ่มเสรีนิยม (Liberal) และกลุ่มหัวรุนแรง (Radical)²⁸

เศรษฐกิจการเมืองแบบอนุรักษนิยมใหม่ (Neoconservative Political Economy)

ชัดเจนและคณะได้ศึกษาเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางธุรกิจและพบปัจจัยซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของจริยธรรมส่วนบุคคลแบบอนุรักษนิยมใหม่ได้แก่ ค่านิยมเกี่ยวกับความเป็นปัจเจกชนนิยม การเน้นผลผลิตและวัตถุนิยม การแข่งขัน และประชาธิปไตย²⁹

ทฤษฎี Public Choice เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดแบบอนุรักษนิยมใหม่ที่ได้รับการยอมรับอย่างมากจากนักรัฐศาสตร์ที่ทำการศึกษการเมืองในระดับชุมชนเมือง³⁰ เนื่องจากช่วยสร้างความเข้าใจสภาพการเมืองทั่วไปได้อย่างมาก เพรย์เห็นว่าทฤษฎี Public Choice "...เป็นการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ในการศึกษากระบวนการทางการเมือง" นั่นเอง³¹ กลุ่มทฤษฎี Public Choice เห็นว่าเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นตัวแบบที่ช่วยให้เข้าใจและทำนายการเมืองท้องถิ่นจากการศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และมองว่าเขตเมืองใหญ่เป็นตลาดซึ่งประชากรผู้บริโภคลือเลือกที่จะอาศัยอยู่โดยขึ้นอยู่กับบรรดากำไรและบริการที่ได้รับการเสนอจากชุมชนที่แข่งขันอยู่³²

สมมติฐานสำคัญของ ทฤษฎี Public Choice ได้แก่ความเชื่อในเรื่องของ

- ความขาดแคลน (Scarcity) กล่าวคือไม่มีอุปทานสินค้าที่เพียงพอต่อความต้องการของปัจเจกชนทุกคน

²⁷ Thomas R. Dye, "Governmental Structure, Urban Environment, and Educational Policy," *Midwest Journal of Political Science* 11, no. 3 (1967), pp. 353-380.

²⁸ Shultze, *Op.cit.*, pp.17-59. See also David M. Gordon, *Problems in Political Economy: An Urban Perspective*, 2nd ed. (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1977), pp. 1-64.

²⁹ Francis X. Sutton et al., *The American Business Creed* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1956).

³⁰ Schultze, *Op.cit.*, p. 22.

³¹ Bruno Frey, *Modern Political Economy* (New York: John Wiley & Sons, 1978), p. 66.

³² Peterson, *Op.cit.*, pp. 69,29.

- ความเป็นปัจเจกชนนิยม (Individualism) ผลที่สังคมได้รับเป็นผลมาจากทางเลือกและพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลจะให้ค่าสิ่งที่คุณประสงค์เลือก กลไกของสังคมในการวินิจฉัยสั่งการ (เช่นการออกเสียง) ก็คือกระบวนการในอันที่จะประมวลความประสงค์ของปัจเจกบุคคล
- ผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-Interest) สิ่งแรกและไม่ใช่สิ่งเดียวที่ปัจเจกบุคคลประสงค์คือสิ่งที่ตนเองต้องการ ประโยชน์ส่วนตัว
- ความมีเหตุผล (Rationality) ปัจเจกบุคคล มีความประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง และเรียงตามขั้นตอน พวกเขาเห็นว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด สถานการณ์หนึ่ง ๆ และจะพยายามทำให้ตนได้รับประโยชน์สูงสุด

ในตอนแรกกลุ่มทฤษฎี Public Choice ได้ให้ความสนใจในเรื่องของ การออกเสียงของประชาชน อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีการศึกษาพัฒนาความรู้เพิ่มขึ้น ประเด็นสำคัญที่กลุ่มทฤษฎี Public Choice ให้ความสนใจอย่างมาก³³ ได้แก่ เรื่องของภาวะผู้นำทางการเมือง (Political Leadership) พฤติกรรมข้าราชการ (Bureaucratic Behavior) และทฤษฎีประชาธิปไตย (Democratic Theory)

การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งแบบอนุรักษ์นิยมใหม่

เมื่อเกิดปัญหาที่ทำให้สภาพแวดล้อมในท้องถิ่นไม่เป็นที่พึงพอใจประชาชนมักจะเลือกแนวทางปฏิบัติ 3 ประการ คือ³⁴

- (1) การถอนตัว (Exit) ออกจากชุมชนนั้น หรือการย้ายถิ่นฐานนั่นเอง
- (2) การออกเสียงร้องเรียน (Voice) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่น เป็นการหยิบยกปัญหาให้เป็นที่สนใจของผู้อื่นหรือผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบ ในการร้องเรียนจะประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือ การจัดตั้งองค์กร การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การให้ปากคำ การฟ้องร้องดำเนินคดี การเสนอตัวเข้ารับเลือกตั้ง การสนับสนุนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง การประท้วง หรือแม้แต่การเข้าร่วมรับฟังปัญหา
- (3) การที่ประชาชนยังคงมีความภักดี (Loyalty) และอยู่กับปัญหาต่อไปโดยหวังว่าอาจจะมีใครเข้ามาแก้ไขหรืออาจจะมีสิ่งใดเกิดขึ้นแล้วทำให้ปัญหาลี้กลาย

³³ Schultze, Op.cit., pp. 23-25.

³⁴ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970).

เศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยม (Liberal Political Economy)

จริยธรรมส่วนบุคคลหรือค่านิยมหลักของกลุ่มเสรีนิยมได้แก่ความเชื่อในเรื่องของตลาดเสรี ความศรัทธาในเรื่องของมคิมหาชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ความสมัครใจที่จะประนีประนอม หลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ตายตัว” เสรีนิยมสนใจในเรื่องของกระบวนการที่ยุติธรรมมากกว่าเรื่องของผลที่จะได้รับ บทบาทของผู้นำภาครัฐมุ่งที่การประนีประนอมและให้ความสนใจกับผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมความเสมอภาคทางการเมืองและเศรษฐกิจในสังคม โดยเชื่อว่าหากมีกระบวนการที่เหมาะสมแล้วรัฐจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้อย่างแน่นอน เสรีนิยมกับพหุนิยมเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก เสรีนิยมเห็นว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่มักจะ โจมตีทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายแบบเสรีนิยมที่มุ่งหมายจะจัดการกับปัญหาสังคมซึ่งเกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง

การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งแบบแบบเสรีนิยม

เสรีนิยมหรือพหุนิยมนั้นอาศัยทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง เพราะเชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันแรกที่จะเชื่อมโยงเป้าหมายของปัจเจกบุคคลไปสู่รัฐบาล และสามารถส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นยิ่งกว่าในการปกครองระดับอื่น ..ด้วยเหตุนี้กลุ่มจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางประชาธิปไตย³⁶

ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อผลประโยชน์ หรือค่านิยมของสมาชิกกลุ่ม ออลสันและซาลสเบอริร์เน้นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมบางประการนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มการเมือง แต่บางประการไม่ส่งผลเช่นนั้น ในการศึกษาสมาคมทางเศรษฐกิจที่ประสบผลสำเร็จอย่างมากทางการเมือง ออลสันพบว่าอำนาจของกลุ่มสมาคมขึ้นอยู่กับความสามารถในการหาสมาชิกให้ได้จำนวนมาก องค์การที่ประสบความสำเร็จมักไม่มีบทบาทภารกิจ หรือเป้าหมายเพียงด้านใดด้านหนึ่งอย่างเดียว แต่ต้องมีตัวเลือกต่าง ๆ ที่จูงใจให้กับสมาชิก อาทิโครงการสวัสดิการต่าง ๆ³⁷

³⁵ Schultze, Op.cit., pp. 34-35.

³⁶ Ibid., pp. 100-105.

³⁷ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass. : Havard University Press, 1965). See also Robert Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 8 (February 1969), pp. 1-32.

ตัวแปรกลุ่มต่าง ๆ

ชุดส์จำแนกตัวแปรกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมืองท้องถิ่นไว้หลากหลาย ได้แก่ กลุ่มธุรกิจ สหภาพแรงงาน ข้าราชการ กลุ่มผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม สมาคมท้องถิ่น รัฐบาลที่ดี กลุ่มเฉพาะกิจ ชนกลุ่มน้อย ผู้ย้ายมาใหม่³⁸ คริสเตียนเช่นพิจารณากลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองท้องถิ่นเป็น³⁹ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มแรงงาน กลุ่มชาวบ้าน ชนกลุ่มน้อย กลุ่มสิ่งแวดล้อม กลุ่มสตรี ฯลฯ

ปัจจัยที่เป็นทรัพยากรของกลุ่ม

อำนาจของกลุ่มจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละสถานการณ์ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ นอกจากนี้จะขึ้นอยู่กับปัญหาหรือองค์กรที่กลุ่มต้องเผชิญแล้วยังขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมืองที่กลุ่มมีอยู่ ได้แก่⁴⁰

เงิน

ภาวะผู้นำ

พันธมิตรที่มีอิทธิพล

แรงดึงดูดใจ ความสามารถพิเศษ

อุดมการณ์ ค่านิยมที่ได้รับความนิยมแพร่หลาย

ความชำนาญ

การจัดองค์กร

การเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ

การเข้าถึงสื่อมวลชน การควบคุมข้อมูลข่าวสาร

อำนาจในการควบคุมงาน

สถานะในสังคม

การรวมกลุ่มทางเชื้อชาติ

การออกเสียง

จำนวนที่มีมาก

ความตั้งใจที่จะแยกตัว

ตัวแปรส่วนใหญ่ง่ายต่อการทำความเข้าใจว่ากลุ่มสามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร แต่บางตัวแปรอาจต้องการการทำความเข้าใจเป็นพิเศษ อาทิ ตัวแปรเกี่ยวกับความตั้งใจที่จะ

³⁸ Schultze, Op.cit., pp. 107-127.

³⁹ Christensen, Op.cit., pp. 225-234.

⁴⁰ Micheal Lipsky, *Protest in City Politics* (Chicago : Rand MaNally, 1960), p. 2.

แยกตัว การประท้วงเป็นหนึ่งในวิธีการสองสามประการซึ่งกลุ่มที่ขาดอำนาจสามารถนำมาใช้เป็น
ทรัพยากรในการต่อรอง

คริสเตนเซินได้เสนอยุทธวิธีที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ได้แก่
การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การล็อบบี้ (Lobbying) การดิสนิทสร้างวาทกรรมใกล้ชิด
(Schmoozing) การรณรงค์ (Campaign) และการมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation)

เศรษฐกิจการเมืองแบบหัวรุนแรงนิยมซ้าย (Radical Political Economy)

เศรษฐกิจการเมืองแบบหัวรุนแรงนิยมซ้ายซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมากจากลัทธิมาร์กเชื่อว่า
เป็นไปได้ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกแม้ว่าอาจจะเกิดขึ้นได้ไม่ง่ายนักก็ตาม กิจกรรมเป็นทั้ง
วิถีที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงและเป็นบ่อเกิดแห่งข้อมูลความรู้ กลุ่มนี้เห็นว่าระบบทุนนิยมเป็นบ่อ
เกิดของปัญหาสังคมในเมือง ปัญหาซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาของระบบทุนนิยมในปริมาตรที่ไม่
เท่าเทียมกัน⁴¹

กลุ่มหัวรุนแรงนิยมซ้ายสนใจเรื่องของระเบียบวิธีการมากกว่าความพึงพอใจ และเห็นว่า
ความรู้จะได้รับการปฏิบัติจริง และให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงเปรียบเทียบในลักษณะของสห
วิทยาการ

การแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งแบบแบบหัวรุนแรงนิยมซ้าย

โดยที่มองด้วยกรอบของทฤษฎีชนชั้น แนวคิดแบบหัวรุนแรงนิยมซ้ายจึงเชื่อว่าความขัดแย้ง
หลัก ๆ เกิดขึ้นระหว่างผู้ได้เปรียบและผู้เสียเปรียบในสังคม

หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครอง

อำนาจในการปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะการ
จัดรูปการปกครองประเทศ และการใช้อำนาจในการปกครอง ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการใช้
อำนาจในการปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หลัก คือ ⁴²

- 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง
- 2) หลักการกระจายอำนาจปกครอง

⁴¹ Schultze, Op.cit., p. 96.

⁴² ประจวบ กัญจนกุล . คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.
2538) หน้า 174 - 191.

การรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

เป็นการบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ การใช้ อำนาจปกครองจึงเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม การรวมอำนาจปกครองในพื้นที่ปกครองขนาดใหญ่มักต้องมีการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการรวมอำนาจรายละเอียด ได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพ
2. อำนาจวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้ายต้องขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง โดยจำแนกอำนาจเป็น อำนาจในการออกคำสั่ง อำนาจในการควบคุมกิจการ อำนาจที่จะลงโทษทางวินัย และ อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบ
3. การติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ จะเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

การรวมอำนาจปกครองจึงเป็นการที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค โดยมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน อำนาจในการบังคับบัญชา สั่งการ อนุมัติ ยับยั้ง เพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่

ข้อดีของการรวมอำนาจปกครอง

การรวมอำนาจปกครองมีข้อดีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ ทำให้อำนาจของรัฐมีความมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตของประเทศ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยเสมอกันทั่วประเทศ โดยไม่มีอคติ ไม่มีการแยกพื้นที่ ทุกส่วนของประเทศได้รับผลของนโยบายเสมอกันหมด ทำให้สังคมมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความประหยัดสามารถโยกย้ายเทคโนโลยี และเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีราคาแพง รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ ไม่ต้องกระจายแยกเป็นส่วน ๆ ต่างคนต่างจัดซื้อเป็นสมบัติของตนเองเป็นการไม่ประหยัด

ข้อเสียของการรวมอำนาจปกครอง

เมื่อชุมชนมีความเจริญเพิ่มขึ้นเป็นชุมชนเมือง ประชาชนต้องการบริการต่าง ๆ มากขึ้น การรวมอำนาจปกครองอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วทั่วถึงในทุก ๆ ชุมชน นอกจากนี้ความต้องการของแต่ละชุมชนยังอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ลักษณะของการประกอบอาชีพ และวิถีการดำเนินชีวิต เป็นต้น

การรวมอำนาจปกครองในพื้นที่ขนาดใหญ่มาก ๆ มีประชาชนที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มักทำให้เกิดความล่าช้า สาเหตุเนื่องมาจากระเบียบแบบแผน สายการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งบทบาทของกระทรวง ทบวง กรม โดยส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้แก่ส่วนภูมิภาค

การแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจปกครองเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่ผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองจัดเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

ประโยชน์ของการแบ่งอำนาจปกครอง

เป็นการแก้ปัญหาคความล่าช้าของการรวมอำนาจปกครอง / เป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยการแบ่งเขตการปกครองออกตามภูมิภาคเป็นลำดับขั้น เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทำให้เกิดหน่วยการปกครองชุมชนหลายขนาด และเป็นรากฐานหนึ่งของการเกิดการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ในประเทศที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นการแบ่งอำนาจปกครองไปสู่เขตการปกครองส่วนภูมิภาคยังเป็นการประสานงาน และเป็นช่องทางในการติดต่อระหว่างราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ข้อเสียของการแบ่งอำนาจปกครอง

การแบ่งอำนาจปกครองโดยมีการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นเขตการปกครองหลาย ๆ ระดับ ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสปกครองตนเอง ขาดการมีส่วนร่วม และขาดความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตน การที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ามาดูแลและให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นการขัดแย้งกับหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครองและไม่ส่งเสริมความเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่นโดยรวม

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การกระจายอำนาจปกครอง เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ดูแลและควบคุมเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองจะต้องมี ลักษณะสำคัญต่อไปนี้

(1) มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น นิติบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

(2) มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์การส่วนท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น ทั้งหมดหรือบางส่วน อาจเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมก็ได้ กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเลือกตัวแทนเข้ามากำหนดนโยบายและบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) องค์การส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในตนเอง ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง

วิธีการกระจายอำนาจปกครองอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

(1) การกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต เป็นการกำหนดพื้นที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจเฉพาะในอาณาเขตพื้นที่ของตน กฎหมายจะมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นนั่นเอง กฎหมายปกครองของไทยเรียกวิธีการกระจายอำนาจปกครองว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ เป็นการมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้้องค์การซึ่งมิได้สังกัดราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั่นเอง การกระจายอำนาจตามกิจการไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ ้องค์การอาจจัดทำบริการได้ทั่วประเทศ หรือทำเฉพาะเขตหนึ่งเขตใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ลักษณะการกระจายอำนาจตามกิจการนี้ การจัดองค์การมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯ มีอาณาเขตบริการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอาณาเขตการให้บริการทั่วประเทศ เป็นต้น

รัฐเดี่ยว และสหพันธรัฐ กับการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองสามารถทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยว และในสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองจะทำได้ในสหพันธรัฐเท่านั้น กล่าวคือการกระจายอำนาจปกครองเป็นเพียงการมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้กับท้องถิ่น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการให้ด้วย บทกฎหมายของรัฐยังคงใช้บังคับได้ทั่วประเทศ ท้องถิ่นมีอำนาจเพียงออกข้อบังคับเป็นกฎหมายลูกเพื่อการบริหาร และท้องถิ่นไม่มีอำนาจตั้งศาลของตนเอง

ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ จะมีการมอบหมายส่วนหนึ่งแห่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่รัฐซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐ มลรัฐจึงมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตของตนได้ มีเจ้าหน้าที่บริหารของตน มีศาลของตนเอง โดยที่สหพันธรัฐซึ่งเป็นรัฐบาลกลางจะมีอำนาจเหมือนมลรัฐต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง ในรัฐเดี่ยวจะไม่มี การกระจายอำนาจทางการเมือง

ในการกระจายอำนาจการปกครองนั้น รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้กฎหมายธรรมดาของรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐย่อมเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนคืนอำนาจด้วยกฎหมายธรรมดาไม่ได้ ต้องแก้ไขที่รัฐธรรมนูญ

ข้อดีของการกระจายอำนาจปกครอง

เป็นการตอบสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และทำให้ราษฎรสนใจการปกครองท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

หากมีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายคือเอกภาพในการปกครองประเทศ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของคนมากกว่าประโยชน์โดยรวมของประเทศ อีกทั้งถ้าการเมืองในท้องถิ่นเป็นระบบที่เห็นแก่พรรคพวกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยทั่วไปการกระจายอำนาจปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจปกครอง เพราะต้องแยกงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นเป็นส่วน ๆ มีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะ ไม่อาจใช้สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้เหมือนกรณีการรวมอำนาจปกครอง

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

พิจารณาจากลำดับขั้นของการจัดตั้ง

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น หรือโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นมักจะสะท้อนถึงขนบธรรมเนียมประเพณีประจำชาติ⁴³ รวมทั้งผลประโยชน์ทางสังคมและการเมืองในประเทศหนึ่งๆ หากพิจารณา รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการจัดตั้ง อาจแบ่งรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁴⁴

(1) **องค์กรระดับปฐมภูมิ (Primary Local Government)** เป็นองค์การซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ มีอาณาเขตที่ถาวรและกำหนดไว้ชัดเจน รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ มีอำนาจอิสระในการเก็บภาษีท้องถิ่น องค์กรเหล่านี้เป็นรากฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัยที่สุด องค์กรระดับปฐมภูมียังจำแนกย่อยออกไปเป็นแบบธรรมดาที่หน่วยปกครองท้องถิ่น 1 หน่วยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพียงหน่วยเดียว และแบบซับซ้อนเมื่อองค์กรท้องถิ่นหลายหน่วยต่างได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ร่วมกัน

(2) **องค์กรระดับทุติยภูมิ (Secondary Local Government)** เป็นองค์การซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรระดับปฐมภูมิ 1 หน่วยหรือมากกว่านั้น องค์กรระดับทุติยภูมิประกอบด้วยหน่วยงานซึ่งมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจและอำนาจในการจัดเก็บภาษี ตัวอย่างขององค์การประเภทนี้อาจอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจ หรือสหการ ที่มีเทศบาลหนึ่ง หรือหลาย ๆ เทศบาลเป็นเจ้าของร่วมกัน อาจเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการที่ท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านเพื่อให้บริการเฉพาะหนึ่ง ๆ อาจมีรายได้เป็นของตนเองหรือไม่ก็ได้

พิจารณาจากรูปแบบของการบริหารงาน

หากนำรูปแบบที่นานาประเทศนิยมใช้มาพิจารณา โดยดูจากรูปแบบของการบริหารงาน อาจกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ ได้ ดังนี้

⁴³ Michael Keating, *Comparative Urban Politics Power And The City In The United States, Canada, Britain, And France* (Worcester United Kingdom : Billing & Sons Ltd., 1991), p. 25.

⁴⁴ Stanyer, *Op.cit.* pp. 9, 30-31.

(1) รูปแบบคณะกรรมการ (Commissioner Form)

ประชาชนในชุมชนเลือกตัวแทนขึ้นมาเป็นคณะกรรมการเมือง คณะกรรมการเมืองทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านการบริหาร มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำหนดระเบียบข้อบังคับ และนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยเลือกกรรมการผู้หนึ่งทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ บางที่เรียกว่าเป็นนายกเทศมนตรี คณะกรรมการอีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยบริหารต่าง ๆ ของเมือง อาจเรียกว่าเป็นเทศมนตรีของเมือง ในบางชุมชนอาจมีการเลือกประธานคณะกรรมการบริหารโดยตรง โดยที่ประธานทำหน้าที่หัวหน้าทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

รูปแบบคณะกรรมการในชุมชนขนาดเล็ก ประชาชนเลือกตัวแทน 5-7 คน ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และบริหารชุมชน หากมีข้อขัดแย้งในนโยบาย อาจใช้ที่ประชุมของประชาชนในเมืองนั้นเป็นที่ตัดสินปัญหาของชุมชน ประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ผู้บริหารชุมชน

ในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ตัวแทนที่ถูกเลือกขึ้นมา มีจำนวนมากขึ้น เป็นไปตามสัดส่วนของประชากร อาจเรียกว่าเป็น สมาชิกสภาเมือง (City Council) สภาเมืองทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านการบริหาร ประธานสภาทำหน้าที่นายกเทศมนตรี และสภาเป็นผู้แต่งตั้งเทศมนตรีทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลบริหารกิจการของเมือง

ระบบสุขาภิบาลในประเทศไทย ใช้แนวคิดของรูปแบบคณะกรรมการ หากแต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดโดยตรง นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง โดยที่สุขาภิบาลใดมีรายได้ถึงเกณฑ์จะมีการเลือกประธานโดยตรง ปลัดอำเภอ 1 คน และกำนันในพื้นที่นั้น เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีกรรมการจากการเลือกตั้งอีก 9 คน

(2) รูปแบบสภา-เทศมนตรี เลือกตั้งทางอ้อม (Weak Mayor - Council)

เป็นรูปแบบหนึ่งของระบบเทศบาล โดยที่ประชาชนในชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลเลือกตัวแทนจำนวนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาลโดยรับผิดชอบต่อสภา อำนาจในการกำหนดนโยบาย การออกข้อบังคับ และการตรวจสอบการบริหารงานเป็นของสภา ส่วน คณะเทศมนตรีรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาล ทั้งนี้ต้องรับฟังความคิดเห็น และปฏิบัติตามมติของสภา

ในประเทศไทย ระบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ใช้อยู่ทั่วประเทศ ใช้รูปแบบดังกล่าวข้างต้น แต่สภาเทศบาลมีขนาดเล็ก ผิดกับสภาจังหวัดที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในบทเฉพาะกาล กำหนดยังเป็นประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง โดยมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

(3) รูปแบบสภา - เทศมนตรี เลือกตั้งโดยตรง (Strong Mayor - Council)

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของระบบเทศบาล ประชาชนในชุมชนเลือกนายกเทศมนตรีขึ้นเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้บริหารเทศบาลโดยตรง และเลือกสมาชิกสภาเทศบาลอีกจำนวนหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและคอยตรวจสอบดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งทีมงานของตนขึ้นเป็นคณะเทศมนตรี รูปแบบนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาแยกกันเด็ดขาด ต่างฝ่ายต่างได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมาก สามารถริเริ่มนโยบายสำคัญต่าง ๆ และมีอำนาจยับยั้งกฎหมายที่ผ่านโดยสภาเทศบาลได้

การจัดรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามรูปแบบนี้ โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและจัดทีมงานขึ้นที่หน้าที่ฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันสภากรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครมีอาณาเขตกว้างขวาง จึงมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตการปกครองย่อย ๆ และมีการแบ่งอำนาจปกครองให้กับหัวหน้าเขตซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบดูแล บริหารงานในพื้นที่ของเขต โดยมีสภาเขตซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ และติดตามดูแลการบริหารงานของเขต รายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อการปกครองท้องถิ่นของไทย

(4) รูปแบบผู้จัดการเมือง (City - Manager)

รูปแบบนี้ ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล สภาเลือกนายกเทศมนตรีขึ้นทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาล และเป็นประมุขของเมือง ในการบริหารงานท้องถิ่นจะใช้วิธีจ้างนักบริหารมืออาชีพ โดยความเห็นชอบของสภาเข้ามาทำหน้าที่ดูแล และบริหารเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของสภา สภายังมีอำนาจในการถอดถอนผู้จัดการเมือง รูปแบบนี้ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอยู่ที่สภา แต่สภาได้มอบอำนาจบริหารให้ผู้จัดการเมืองตามขอบเขตและเงื่อนไขที่สภากำหนด การปกครองของเมืองพิชชาใช้รูปแบบข้างต้น

รูปแบบผู้จัดการเมืองนี้ ยังอาจเป็นแบบที่นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งโดยตรง และมีทีมงานเป็นคณะเทศมนตรีทำหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบดูแลการบริหารของผู้จัดการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ผู้จัดการเมืองในกรณีนี้จึงต้องรับผิดชอบต่อทั้งสภาท้องถิ่นผู้แต่งตั้งตน และคณะเทศมนตรีผู้ดูแลตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น

ในชุมชนขนาดเล็กที่ใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารงาน ในยุคที่ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีมาก คณะกรรมการเมืองอาจจ้างผู้จัดการเมืองมืออาชีพเพื่อทำหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย และขอบเขตที่คณะกรรมการกำหนด

พิจารณาจากพื้นที่ และลักษณะการให้บริการ

ในสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นต่าง ๆ องค์การปกครองท้องถิ่นมักจะมีขนาดของความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างมาก ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่ ความหลากหลายของการดำเนินชีวิตในชุมชน อาณาเขตที่ต้องรับผิดชอบ ระดับของความเจริญในชุมชน รวมถึงความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงพื้นที่และลักษณะการให้บริการ อาจพิจารณารูปแบบต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) องค์การเดียวพื้นที่เดียว ให้บริการหลายอย่าง

รูปแบบนี้องค์การปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเสียดขาดในพื้นที่ของตนเอง มีพื้นที่เฉพาะที่จะต้องรับผิดชอบดูแล จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่มีองค์การท้องถิ่นอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น เทศบาลรับผิดชอบชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบพื้นที่ในเขตตำบลของตนที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยไม่มีองค์การส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในพื้นที่ของตน

(2) หลายองค์การพื้นที่ทับซ้อนกัน ให้บริการหลายอย่าง

รูปแบบนี้เป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันทำงาน มีการจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งองค์การในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ทำให้ต้องแบ่งหน้าที่กันทำงาน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์การส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด และให้บริการในกิจกรรมที่ท้องถิ่นบางแห่งยังทำเองไม่ได้ ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จึงมีหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 หน่วยงาน

(3) องค์การที่ให้บริการเฉพาะอย่าง หรือเป็นเขตการปกครองพิเศษ

ในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ อาจมีการจัดองค์การเพื่อให้บริการชุมชนในกิจการเฉพาะอย่าง โดยมีพื้นที่การให้บริการทับซ้อนกันกับพื้นที่ขององค์การส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือให้บริการคาบเกี่ยวในหลาย ๆ พื้นที่ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้บริการรถเมล์ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองปริมณฑล การประปานครหลวงให้บริการประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ตามกฎหมายไทยไม่ถือว่าองค์การที่ให้บริการเฉพาะอย่างดังกล่าวเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในต่างประเทศ การให้บริการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมถึงบริการทางด้านการศึกษา บริการด้านการสร้างทาง บริการเหล่านี้อาจเรียกว่าเป็นเขตบริหารงานพิเศษ โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการเหล่านั้นโดยประชาชนที่อยู่ในเขตบริการเหล่านั้น หรือใช้การเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ส่งตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งผู้จัดการมีอาชีพเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแล บริหารกิจการตามนโยบายที่กำหนด

เพื่อประโยชน์ทางการบริหาร เขตการปกครองพิเศษเหล่านี้อาจมีการรวมหน้าที่ทางด้าน สาธารณูปโภคมากกว่า 1 อย่าง ให้องค์กรหนึ่ง ๆ รับผิดชอบโดยมีพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะ ลักษณะดังกล่าวเป็นการที่ท้องถิ่นหนึ่ง ๆ หรือ หลาย ๆ ท้องถิ่นเห็นร่วมกันที่จะแบ่งอำนาจการ ปกครองบางอย่างให้กับองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะ เพื่อจัดบริการให้กับประชาชนในพื้นที่ของ ตนตาม นโยบาย และขอบเขต ที่ท้องถิ่นเหล่านี้ร่วมกันกำหนด

นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาจากกรณีรายได้ของท้องถิ่น

ถ้าหลาย ๆ ท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบร่วมกัน และต่างมีรายได้จากภาษีอากรเหมือนกัน ประชาชนจะถูกเก็บภาษีซ้อน บางครั้งต้องมีการคิดสัดส่วนของภาษี หรือแยกประเภทจัดเก็บ องค์กรส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจไม่มีรายได้จากภาษีอากรเป็นของตนเอง แต่มีรายได้จากเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นที่จัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุน ท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวจัดตั้ง โดยท้องถิ่นอื่น ๆ อาจเป็นได้ทั้งที่มีรายได้จากการให้บริการ เช่น บริการน้ำประปา บริการโทรศัพท์ หรืออาจไม่มีรายได้จากงานที่ทำ เช่น การศึกษาวิจัยผลกระทบทางนิเวศน์วิทยา และการจัดวางระบบทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชน กรณีหลังนี้ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์

ระบบการบริหารงานท้องถิ่น

ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยทั่วไป จะมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่⁴⁵

1) ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ภารกิจที่สภาท้องถิ่นรับผิดชอบนั้นส่วนใหญ่ จะดำเนินการผ่านคณะกรรมการด้านต่าง ๆ คณะกรรมการแต่ละคณะจะมีสมาชิกที่มาจาก สมาชิกสภาท้องถิ่นและอาจมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมเข้ามาด้วย เช่น คณะกรรมการ ด้านการศึกษา การเคหะ หรือสวัสดิการสังคม ถึงแม้จะเป็นกลไกสำหรับให้สภาท้องถิ่นควบคุมการ ดำเนินกิจกรรมขององค์กรหรือการให้บริการต่าง ๆ โดยที่การประชุมคณะกรรมการเป็นกลไกที่เป็นทางการในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ แต่ในทางปฏิบัติการตัดสินใจอาจกระทำก่อนหน้านั้นในที่อื่น กล่าวคือ คณะกรรมการอาจเพียงทำการให้ความเห็นชอบรับรองข้อเสนอแนะที่พนักงาน ประจําเสนอเข้ามา หรือเป็นข้อเสนอแนะที่ผู้บริหารกับประธานสภาท้องถิ่นเห็นพ้องต้องกันแล้ว

2) หน่วยบริหารงาน (Tradition Of Departmentalism) องค์กรท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะจัด โครงสร้างตามรูปแบบ คือ จำแนกงานเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามภารกิจในการให้บริการต่อประชาชนที่ ท้องถิ่นที่มีอยู่ ผู้บริหาร (Chief Officer) มาจากสายอาชีพคือเติบโตขึ้นมาจากงานในลักษณะนั้น ๆ มีโครงสร้างองค์กรจัดลำดับชั้นแบบปิรามิดลดหลั่นลงไปอย่างซับซ้อน

⁴⁵ Leach, Op.cit., pp. 18-22.

3) การกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่าย (Enforced Role Of The Centre)⁴⁶ คณะกรรมาธิการเป็นตัวแทนของสภาออกไปกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารในบริการสาขาต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจัดทำ ฝ่ายบริหารเองแบ่งเป็นสองส่วนคือ ฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการดำเนินงานและประสานงานกับสภา กับฝ่ายพนักงานประจำของท้องถิ่นเองซึ่งมีปลัดของหน่วยงาน (Clerk County Secretary or Director Of Administration) ทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยงาน จากปลัดของหน่วยงานจะแบ่งออกเป็นหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตามภารกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ จากนั้นจึงลงไปสู่ระดับของการปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่น

1) ปัญหาในการประสานงานระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน และต่อเนื่องกัน ในการจัดทำบริการสาธารณะและการหารายได้ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลต่าง ๆ ความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และ จังหวัด อำเภอ เป็นต้น

2) ปัญหาการขยายตัวของชุมชน ทำให้ความต้องการที่จะได้รับบริการต่าง ๆ จากท้องถิ่นหนึ่ง ๆ เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดการรวมท้องถิ่น หรือแบ่งแยกพื้นที่ของท้องถิ่นขึ้นใหม่ เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดของความรับผิดชอบต่อชุมชน การจัดรูปการปกครอง และบริการต่าง ๆ ขาดความเหมาะสม

3) การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ประชาชนมาร่วมใช้สิทธิในการเลือกตั้ง หลังจากนั้นกลับปล่อยให้เป็นที่ของสภาในการดำเนินการบริหารงานท้องถิ่นต่อไป นโยบายตลอดถึงบริการที่เกิดขึ้นจึงอาจไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการ บางครั้งทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่ง

4) ปัญหาการกระจายของประโยชน์ ในการจัดบริการสาธารณะ ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ อาจทำให้บางกลุ่มเสียประโยชน์ การกำหนดมาตรฐานของอาคารร้านค้าทำให้ต้นทุนราคาสินค้าสูงขึ้น การสร้างทางพิเศษให้รถยนต์วิ่งไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่ใช้รถ เป็นต้น

5) ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ยาเสพติด คนว่างงาน ชุมชนแออัด รวมถึงอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ล้วนเป็นปัญหาที่ท้องถิ่นต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือ วางแผนและพัฒนาแก้ปัญหาให้ดีขึ้น ปัญหาเหล่านี้อาจเริ่มที่ปัญหาทางเศรษฐกิจของชุมชน ปัญหาทางวัฒนธรรมที่ลอกเลียนมา ส่งผลกระทบไปสู่ปัญหาดังกล่าว

6) ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่กล่าวขวัญกันมากในปัจจุบัน ผลของการพัฒนามักนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น คุณภาพของที่อยู่อาศัย อากาศ ดิน ดินไม่ ภูมิอากาศ ขยะและของเสียประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องเข้าไปวางแผนและจัดการแก้ไข

⁴⁶ Stanyer, Op.cit., pp. 146-149. See also Leach, Op.cit., pp. 18,101.

7) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่น ต่างจากงานอาชีพในภาคเอกชน มีอิสระในการเลือกตัวงานน้อยกว่า และมี "ถูกค้ำ" ที่ต้องคำนึงถึงเป็นคนสองกลุ่มคือ กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้จ่ายค่าจ้าง และกลุ่มผู้รับบริการ⁴⁷ คณะกรรมการของสภาเทศบาลสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของพนักงาน ในขณะที่ฝ่ายพนักงานจำเป็นต้องยอมรับอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีชื่อ "มืออาชีพ" ในการประเมินทั้งกระบวนการทำงานและผลงาน⁴⁸ แต่กระนั้นพนักงานก็มักจะปฏิบัติงานที่มีลักษณะของงานประจำแบบวันต่อวันโดยมิได้มีการปรึกษาหารือกับฝ่ายสมาชิกสภามากนัก การติดต่อสื่อสารเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นกับประชาชนยังมีน้อยไปกว่านั้น⁴⁹

ปัญหาในการสื่อสารระหว่างพนักงานกับสมาชิกสภาฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายแรกจัดทำรายงานขนาดยาวเต็มไปด้วยศัพท์ภาษาที่เป็นทางการ ผลก็คือ

- (1) สมาชิกสภาไม่อ่านรายงานและเพียงให้ความเห็นชอบ หรือ
- (2) สมาชิกสภาอ่านรายงานและตีความคลาดเคลื่อน หรือ
- (3) สมาชิกสภาอ่านรายงานและเข้าใจแต่รู้สึกว่เสียเวลาในการดำเนินงานไปเปล่าๆ

เพราะว่าข้อมูลที่สอดคล้องกับรายงานมักมีจำกัด

สมาชิกสภามักเรียกร้องขอข้อมูลข่าวสาร แต่ก็มักร้องทุกข์ว่าตนได้รับรายงานยาว ๆ มากเกินไป⁵⁰

การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอพัฒนาการและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา

⁴⁷ Roy Darke and Ray Walker (ed.), *Local Government And The Public* (Glasgow : Robert Maclehose Ltd., 1977), p.60.

⁴⁸ H.L. Wilensky, "The Professionalisation of Everyone," *American Journal of Sociology*, 70, (1964), pp. 137-158.

⁴⁹ Darke and Walker, *Op.cit.*, p. 41.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 43-44.

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นรัฐเดี่ยวที่มีพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นมาช้านาน รากฐานของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมี 3 รูปแบบ ได้แก่ เคาน์ตี (County) เบอเร็อ (Borough) และ แพริช (Parish)⁵¹

เคาน์ตีเดิมเรียกว่า ไชร์ (Shire) มาจากคำว่า Scir ในภาษาแซกซอน แปลว่า “หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎข้อบังคับเดียวกัน” มีสภาเรียกว่า ไชร์มูท (Shire-moot) ประกอบด้วยตัวแทนของเมืองต่าง ๆ ในเขตไชร์ และมีหัวหน้าฝ่ายปกครองเรียกว่า ไชร์รีฟ (Shire-reef) ต่อมาเรียกว่า เซอร์รีฟ (Sheriff) เคาน์ตีมีความเป็นอิสระมาก มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับจากส่วนกลางบางประการเท่านั้นที่เคาน์ตีต้องเชื่อฟัง

เบอเร็อ เดิมเรียกเบิร์ก (Burh หรือ Burg) หมายถึงเมืองหน้าด่าน หรือเมืองป้อมปราการ ต่อมามีคนหนาแน่นขึ้นจึงได้จัดการปกครองตนเองขึ้น โดยต่อต้านการจัดการปกครองของกษัตริย์ ในที่สุด กษัตริย์ต้องให้เบิร์กมีฐานะเป็นเขตการปกครองอิสระ โดยมีการออกกฎหมายรับรองฐานะ เบิร์กมีคณะกรรมการที่มาจากเลือกตั้งของตนเอง มีสิทธิในการค้าและผลประโยชน์ในท้องถิ่น มีสภาผู้แทนของตนเองแยกต่างหากจากเคาน์ตี

กล่าวได้ว่า ระบบไชร์ ได้พัฒนามาเป็นสองระบบ คือ เคาน์ตี ที่มีการดูแลโดยอำนาจจากส่วนกลาง และเบอเร็อที่เป็นการปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ ลักษณะคล้ายเทศบาล

แพริช เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด พัฒนามาจากรูปการปกครองที่เรียกว่าทาวน์ชิพ (Township) เกิดจากการแบ่งเขตการปกครองทางศาสนา มีคณะกรรมการบริหารของตนเองเรียกว่า เวสตรี้ (Vestry) เป็นการพบปะหารือกันของชาวเมืองในห้องประชุมของพระภายหลังจากที่มาฟังเทศน์แล้ว แพริชมีขนาดและลักษณะแตกต่างกันมาก เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ภายในเขตเคาน์ตี

ก่อนปี ค.ศ. 1888 การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้รูปแบบทั้งสามที่กล่าวมา และมีอำนาจของตนเองมาก เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งกษัตริย์อังกฤษจะใช้ระบบส่ง ราชโองการพิพากษา (Justice of the Peace) ไปตัดสินคดีตามเคาน์ตีต่าง ๆ โดยใช้กฎหมายของกษัตริย์เป็นกฎหมายในการตัดสิน ไม่ยอมให้เคาน์ตีต่าง ๆ ใช้กฎหมายของตนที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดระบบกฎหมายที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศที่เรียกว่า กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ทำให้ประเทศมีเอกภาพระดับหนึ่ง

⁵¹ รายละเอียดพิจารณาเพิ่มเติมจาก สมคิด เตชะไพฑูริย์, รวมบทความกฎหมาย การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2539) หน้า 223 - 234. และ อุษา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2538), หน้า 1 - 51.

การที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมาก ในประเทศอังกฤษจึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นในประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ กับส่วนกลางจึงเป็นความสัมพันธ์กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยตรง

พัฒนาการของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษพิจารณาได้เป็น 3 ยุคดังนี้

ยุคแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1888 - 1974

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (The Local Government Act) ใน ค.ศ. 1888 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้แยกการปกครองในพื้นที่ที่มีความเจริญเขตเมือง ออกจากพื้นที่ที่ยังไม่เจริญเขตชนบท โดยพื้นที่เขตเมืองให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเคาน์ตีเบอเร็อ (County Borough) เป็นการยกฐานะเคาน์ตีมาเป็นเขตเทศบาล ในเขตชนบทยังคงจัดการปกครองท้องถิ่นแบบ เคาน์ตี (County) และเลิกระบบส่งราชโองการพิพากษา (Justice of the Peace)

ก่อนการปรับปรุงการปกครองปี ค.ศ. 1974 มีเคาน์ตีเบอเร็อ อยู่ 83 แห่ง มีประชากรเฉลี่ยราว 157,000 คน ต่อแห่ง เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีองค์การท้องถิ่นอื่นซ้อนอยู่ในพื้นที่ของตนมีสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประธานสภาเรียกว่านายกเทศมนตรี หรือแมร์ (Mayor) ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในพื้นที่ของตน

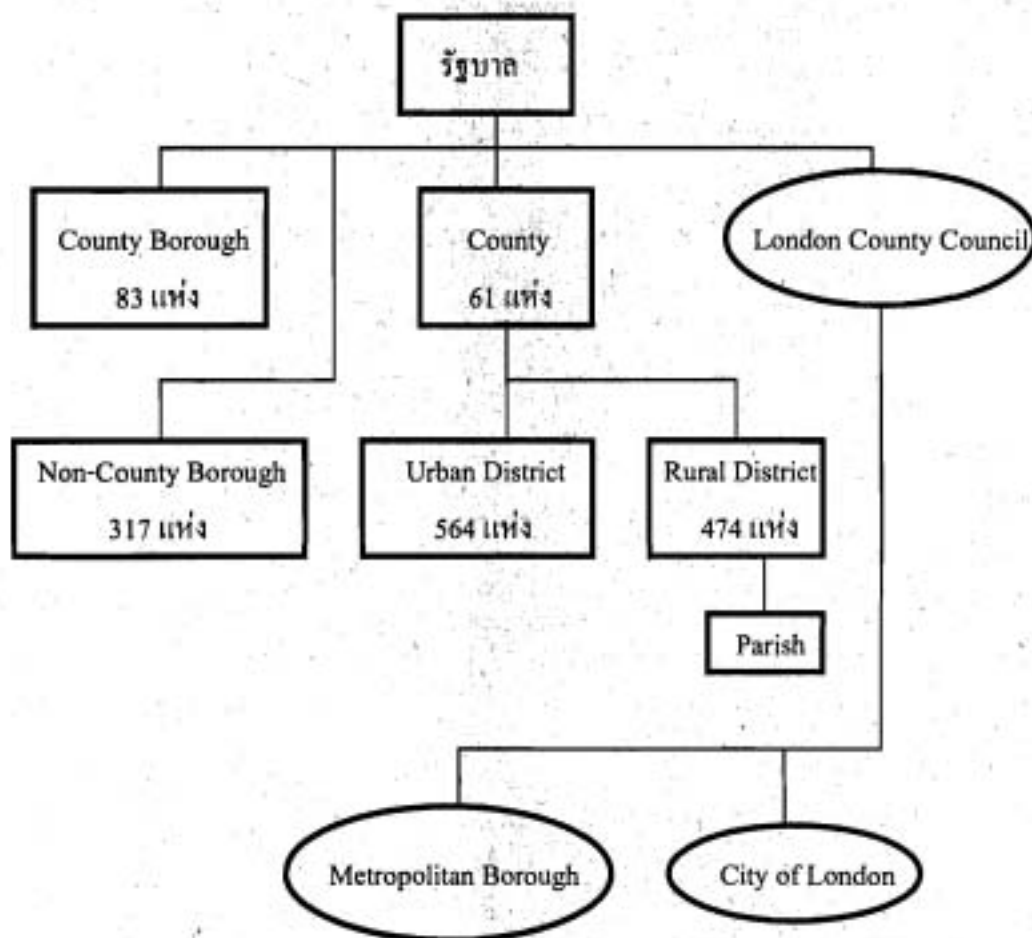
ในเขตชนบทเป็นรูปแบบเคาน์ตีและเบอเร็อขนาดเล็ก (Non-County Boroughs) ในแต่ละเคาน์ตีแบ่งการปกครองเป็นหลายระดับซ้อนกันอยู่ พื้นที่ที่เจริญน้อยแต่มีลักษณะของชุมชนเมืองจัดตั้งเป็นนครเขตเมือง(Urban Districts) และพื้นที่ที่ยังคงเป็นชุมชนชนบทจัดตั้งเป็นนครเขตชนบท (Rural Districts) ทุกรูปแบบส่วนบริหารงานโดยสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในระดับนครเขตชนบทนี้ยังแบ่งหน่วยการปกครองย่อยลงไปเป็นแพริช (Parishes) มีสองรูปแบบคือ สภาแพริช (Parish Councils) มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนชุมชนที่มีประชากรไม่ถึง 300 คน จัดให้มีที่ประชุมแพริช (Parish Meetings) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ที่เจริญของเขตชนบทมีการจัดตั้งเป็นเบอเร็อขนาดเล็ก เป็นหน่วยการปกครองที่มีพื้นที่ปกครองเป็นอิสระจากเคาน์ตี

ในเขตมหานครลอนดอน มีหน่วยการปกครองซ้อนกันอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เรียกเขตการปกครองลอนดอนเคาน์ตี (London County) มีสภาลอนดอนเคาน์ตี (London County Council) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่บริหาร ระดับที่สองเรียก เขตการปกครองเบอเร็อนคร (Metropolitan Boroughs) มีทั้งสิ้น 28 เขต ต่างจากเบอเร็ออื่น ๆ เพราะอยู่ภายใต้การดูแลของสภาลอนดอนเคาน์ตี นอกจากนี้ยังมีเขตการปกครองพิเศษ (City of London Corporation) อยู่ใจกลางกรุง

ลอนดอน เบอเร็นครทั้ง 28 เขต และเขตการปกครองพิเศษนี้ต่างมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานในชุมชน โดยขึ้นอยู่กับ สภาลอนดอนเคาน์ตีอีกที

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

ค.ศ. 1888 - 1974



ยุคที่สอง ค.ศ. 1974 - 1985

ในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการรวมเคาน์ตีเบอเร็ครหลายแห่งเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะที่มีปัญหาด้านการเงิน เพราะมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีประชากรน้อย เกิดการปกครองรูปแบบใหม่เรียกว่า เคาน์ตีเขตนคร (Metropolitan County) มี 6 แห่ง ในแต่ละเคาน์ตีเขตนครจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ซ้อนอยู่เรียกว่า ดิสตริกเขตนคร (Metropolitan District) และในดิสตริกเขตนครบางแห่งยังมีหน่วยการปกครองย่อยซ้อนอยู่อีก ได้แก่ แพริช ต่าง ๆ

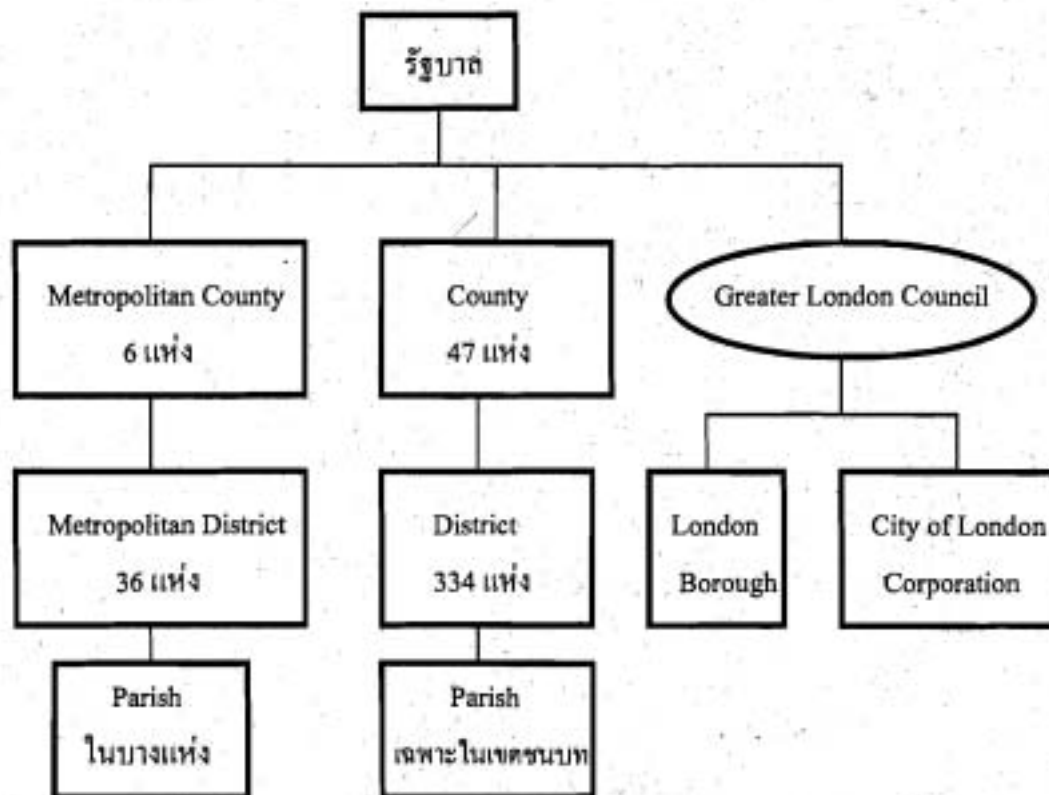
สำหรับระบบ เคาน์ตีเดิม มีการยุบรวมเคาน์ตีต่าง ๆ เหลือเพียง 47 แห่ง ในระดับย่อยลงมา มีการรวมเบอร์ร่อนขนาดเล็ก (Non-County Boroughs) ดิสตริกเขตเมือง (Urban Districts) และดิสตริกเขตชนบท (Rural Districts) เข้าด้วยกัน เหลือเพียงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวเรียก ดิสตริก หรือ เบอร์ร่อน มี 334 แห่ง และในดิสตริกบางแห่งอาจมีหน่วยย่อยลงไปอีกเรียก แพริช

ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทจึงมีลักษณะคล้ายกันคือมีหน่วยการปกครอง 3 ระดับซ้อนกัน

ส่วนในมหานครลอนดอนมีการจัดการปกครองเป็น 2 ชั้นเช่นเดิม ชั้นแรกเรียก สภามหานครลอนดอน (Greater London Council) ชั้นที่ 2 เป็น เบอร์ร่อนต่าง ๆ มีทั้งหมด 32 เขต และ เขตการปกครองพิเศษ (City of London Corporation) ซึ่งอยู่ใจกลางเมืองลอนดอนอีก 1 เขต

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

ค.ศ. 1974 - 1985

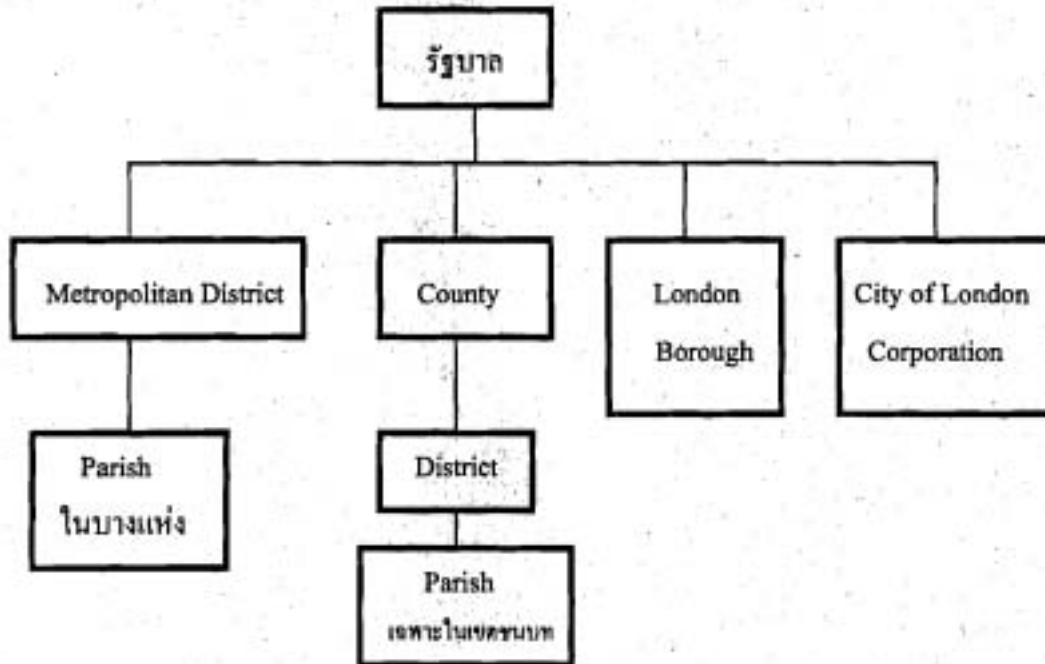


ยุคปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 1985 (The Local Government Act 1985) ได้ลดความซับซ้อนขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนกันอยู่หลายชั้นลงโดยยกเลิกเคาน์ตีเคาน์ครทั้ง 6 แห่งลงและโอนอำนาจไป

ให้ดิสตริกเชตนคร ในมหานครลอนดอนได้ยกเลิกสภามานครลอนดอน (Greater London Council) และโอนอำนาจไปให้เบอร์รอต่าง ๆ ทั้ง 32 แห่ง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน



การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษยุคปัจจุบันจึงเป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เช่นในมหานครลอนดอนและในดิสตริกเชตนคร องค์การปกครองท้องถิ่นจะเป็นระดับเดียวไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นซ้อนอยู่ ทำให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น ในดิสตริกเชตนครบางแห่งอาจมีหน่วยการปกครองย่อย ๆ อีกระดับคือแพริช เป็นการคงไว้ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ มิได้มีอำนาจและบทบาทที่สำคัญมากนัก

ส่วนในพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะเหมือนกันหมด เป็น 2 ถึง 3 ระดับ คือ ระดับ เคาน์ตี รองลงมาเป็นระดับดิสตริก และ แพริชในบางดิสตริก

หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษที่อยู่ในรูปแบบการปกครองทั้งหลายข้างต้น จะมีโครงสร้าง หรือกระบวนการกำหนดนโยบายที่เหมือนกันหมดทุกแห่ง โดยมีสภาท้องถิ่นมาจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นแบบเดียวกันกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาติ

การบริหารงานในเขตมหานครลอนดอนเมื่อยุบเลิกสภามานครลอนดอนที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเบอร์รอต่าง ๆ ได้หันมาใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการหลาย ๆ คณะขึ้นทำหน้าที่ประสานงาน โดยเบอร์รอต่าง ๆ ส่งตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

ในเคาน์ตีเชตนครที่ถูกยุบเลิกไป ได้ใช้ระบบคณะกรรมการหลาย ๆ คณะที่แต่งตั้งจาก

คิสรวิกรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการบริหารงานด้านการตำรวจ รถโดยสารประจำทาง การดับเพลิง และการป้องกันภัย เป็นต้น

การกำหนดนโยบายในแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสภาท้องถิ่นนั้น ๆ การกำกับดูแลจะใช้ระบบคณะกรรมการสภา อาจมีผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ ประธานสภาทำหน้าที่กำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยรับผิดชอบต่อสภาและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โครงสร้างการบริหารภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นดังนี้

โครงสร้างการบริหารภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น



ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงเน้นการใช้ระบบคณะกรรมการอย่างมาก สภาท้องถิ่นจะกำหนดให้มีองค์การที่รับผิดชอบดูแลแต่ละด้าน โดยเฉพาะ เพื่อให้งานในแต่ละด้านสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยมีคณะกรรมการของสภาในแต่ละด้านเข้าไปดูแลโดยตรง หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจึงถูกควบคุมและถูกตรวจสอบการทำงานจากตัวแทนของประชาชนอยู่ตลอดเวลา

บทบาทของสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นของอังกฤษมิได้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยกว้างขวางอย่างสภาท้องถิ่นในบางประเทศ หากแต่มีภารกิจตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่สภาออกมาจะกำหนดไว้

เท่านั้น กลไกที่คอยควบคุมมิให้องค์กรท้องถิ่นกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ได้แก่ ศาล
กรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานของรัฐบาลจากส่วนกลางซึ่งมีการติดต่อกับท้องถิ่น
ตลอดเวลา การควบคุมจากส่วนกลางนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ๆ
และที่สำคัญประเด็นด้านงบประมาณก็คือสาเหตุและวิธีการที่รัฐบาลเข้ามาควบคุมการดำเนินงาน
ของท้องถิ่น รัฐบาลของพรรคคอนเซอเวทีฟได้ออกกฎหมายหลายฉบับยังผลให้รัฐบาลมีอำนาจใน
การกำหนดเป้าหมายในการใช้จ่ายโดยรวมของท้องถิ่นและจำกัดจำนวนวงเงินที่องค์กรท้องถิ่น
สามารถจัดเก็บภาษีจากท้องถิ่น ในขณะที่ส่วนที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพาส่วนกลาง
ก็เพิ่มมากขึ้น จากเดิม ร้อยละสามสิบในห้วงทศวรรษที่ 1950 เป็นมากกว่าร้อยละห้าสิบในห้วง
ปี 1984 ในระยะหลังอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นลดลงเนื่องมาจากกิจการหรือภารกิจบางส่วนถูก
มอบให้กับองค์กรชั่วคราว (Ad Hoc Authority) ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้ง สถานภาพขององค์กร
และอิสระในการทำงานลดลง แต่ก็ยังคงมีอิทธิพลและความสำคัญต่อระบบการเมืองโดยรวมเมื่อ
มองจาก ขนาดที่ถือได้ว่าใหญ่มาก ภารกิจที่กว้างขวาง และงบประมาณซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ
ระบบเศรษฐกิจในประเทศ ให้การจ้างงานแรงงานภาครัฐถึงร้อยละสี่สิบ⁵²

การเลือกตั้งสมาชิกสภา

รัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดช่วงเวลาในการเลือกตั้งท้องถิ่นไว้เป็นช่วงระยะเวลาที่ตายตัว ใน
ระบบเลือกใหม่หมดทุกสี่ปีและระบบเลือกหนึ่งในสามทุกปี ในกรณีที่สภาไม่มีเสียงข้างมากการที่
ไม่มีทางออกจากสถานการณ์ที่เสียงไม่เพียงพอจะผลักดันการตัดสินใจใด ๆ เปิดโอกาสให้หัวหน้า
ฝ่ายบริหาร (Chief Officer) ที่เป็นข้าราชการมืออาชีพเข้าไปมีอิทธิพลในการดำเนินงานของสภา
ได้⁵³ ผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาอาจเรียกว่า นายกเทศมนตรี หรือประธานสภา⁵⁴

เทศมนตรี (Aldermen)

ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาและสมาชิกสภาเทศบาลก็จะเลือกผู้ทำหน้าที่เป็น
เทศมนตรี (Aldermen) หรือในบางระบบมีการเลือกเทศมนตรีโดยประชาชนด้วย คุณสมบัติของ
เทศมนตรีและสมาชิกสภาไม่แตกต่างกัน หากแต่สถานภาพทางสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับ
ตำแหน่งเทศมนตรีทำให้ตำแหน่งนี้มีความสำคัญในแบบแผนอาชีพของสมาชิกสภา กล่าวคือการ
ได้เป็นเทศมนตรีเปรียบเสมือนการได้เลื่อนชั้นไปอยู่ในตำแหน่งที่มีเกียรติและถาวรมากขึ้น⁵⁵

⁵² Colin Mellors and Bert Pijneburg (ed.), *Political Parties And Coalitions In European Local Government* (London : Routledge, 1989), pp. 71-75.

⁵³ Ibid., pp. 96-97.

⁵⁴ Stanyer, Op.cit., p. 107.

⁵⁵ Ibid., p. 106.

เมืองกับนัยทางภูมิศาสตร์และพิธีการ

ในการศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นสิ่งหนึ่งซึ่งอาจสร้างความสับสนคือศัพท์ที่ชาวอังกฤษใช้เรียก กล่าวคือกลุ่มคำที่ใช้เมื่อมีนัยทางภูมิศาสตร์และกลุ่มคำที่ใช้เมื่อมีนัยทางประวัติศาสตร์และพิธีการ คำว่าเมืองชนบท (Town) หมู่บ้าน (Village) และแคว้น (Region) นั้นมีนัยทางภูมิศาสตร์ หมายถึงพื้นที่ ส่วนคำว่าไชร์ (Shire) และ เบอเร็อ (Borough) ถูกใช้ในแง่ประวัติศาสตร์และพิธีการ สำหรับคำว่าเมือง (City) ใช้สองนัยทั้งนัยด้านภูมิศาสตร์คือหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีประชากรจำนวนหนึ่งอยู่และนัยทางพิธีการ ซึ่งหมายถึงฐานะและศักดิ์ศรีที่ได้รับพระราชทานมา โดยมีได้มีผลต่ออำนาจทางกฎหมายหรือโครงสร้างขององค์กรท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้องค์กรท้องถิ่นที่ถูกเรียกตามชื่อทางประวัติศาสตร์ว่าเมือง (City) อาจหมายถึงองค์กรรูปแบบใดก็ได้ เช่นองค์กรแบบมิตropolitan District) ที่แมนเชสเตอร์ หรือแบบแพริช (Parish Government) ที่เวสต์ ถูกเรียกชื่อทั่วไปว่าเมือง (City) เหมือนกัน สถานที่นี้ก็มักถูกเรียกว่า City Council⁵⁶

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดระเบียบการบริหารราชการเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คล้ายคลึงกันกับประเทศไทย การจัดระเบียบดังกล่าวมีวิวัฒนาการที่ยาวนาน ในยุคที่ปกครองด้วยระบบศักดินาราวศตวรรษที่ 12 ชุมชนได้มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดการดูแลท้องถิ่นและปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนเรียกว่า คอมมูน (Commune) คอมมูนเหล่านี้ต่างต้องการการปกครองตนเองอย่างอิสระมีความเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวเองออกจากเจ้าผู้ครองนครมาโดยตลอด ในเวลาเดียวกันมีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าคอมมูนในขณะนั้น เรียกว่า เมือง (Province) ต่อมาพัฒนามาสู่การเป็นจังหวัด (Departement)⁵⁷

การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงขึ้นในคอมมูนและจังหวัด โดยต่างมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น 3 องค์กรได้แก่สภา (Conseil) องค์กรบริหาร (Directoire) และผู้แทนกษัตริย์ (Procureur Syndic) กฎหมายยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของคอมมูนเป็น 2 ประเภทคือ อำนาจที่เป็นของคอมมูนโดยแท้ และอำนาจที่เป็นของรัฐและรัฐมอบให้คอมมูนดำเนินการแทน สำหรับจังหวัดจะมีสองสถานะคือ เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค และยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกสองใบทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งสองส่วน

⁵⁶ Ibid., pp. 35-36.

⁵⁷ รายละเอียดใน สมคิด เลิศไพฑูริย์, รวมบทความกฎหมาย การปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว) หน้า 149 - 181. และ อุมา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (อ้างแล้ว) หน้า 147 - 220.

ในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต ปี ค.ศ. 1800 ได้รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ ในระดับคอมมูน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งทั้งนายกเทศมนตรี (Maire) และสมาชิกสภาเทศบาล (Conseillers)

เมื่อสิ้นยุคเผด็จการ กฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม 1831 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาคอมมูน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีโดยเลือกจากสมาชิกสภาผู้ได้รับเลือกตั้ง ในระดับจังหวัด กฎหมายปี ค.ศ. 1833 กำหนดให้มีการเลือกสมาชิกสภาจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ทั้งจังหวัดและคอมมูนจึงสามารถเลือกผู้บริหารของตนได้ด้วยตนเอง โดยเลือกจากสมาชิกสภาของตน

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบ กึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อเป็นประมุขของประเทศ และมีอำนาจในการบริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ในประเทศฝรั่งเศส กระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

จังหวัดมีสองสถานะและมีพื้นที่เดียวกัน คือเป็นทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดอยู่ที่ตัวองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง หลาย ๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาค หรือ มณฑล (Region) จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาคและผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคมีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1800 มีการจัดตั้งอำเภอเป็นส่วนย่อยของจังหวัด จังหวัดหนึ่งจะแบ่งเป็นอำเภอ 3 ถึง 4 อำเภอ มีนายอำเภอเป็นข้าราชการของรัฐที่จังหวัดส่งไปดูแลรับผิดชอบพื้นที่อำเภอนั้น ๆ ยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ปัจจุบันมีอำเภอประมาณ 320 แห่ง ประเทศฝรั่งเศสไม่มีตำบลและหมู่บ้านเช่นประเทศไทย ระดับต่ำกว่าอำเภอจะเป็นคอมมูน หรือเทศบาล ซึ่งอาจทำหน้าที่ช่วยเหลือการทำงานของภูมิภาคในเขตเทศบาลด้วย

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

จากวิวัฒนาการที่กล่าวมา อาจพิจารณาราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือรูปแบบทั่วไปที่ใช้อยู่ทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับคือ ภาค (Region) องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด (Departement) และเทศบาล (Commune) ส่วนที่สองเป็นรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ ได้แก่รูปแบบมหานคร ใช้ในเมืองขนาดใหญ่ เช่น มหานครปารีส

อนึ่ง ประเทศฝรั่งเศสยังมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นกิ่งตอง (Conton) แต่กิ่งตองไม่ใช่พื้นที่เขตการปกครอง แต่มีขึ้นเพื่อเป็นเขตเลือกตั้งเท่านั้น

เทศบาล (Commune)

ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ 36,394 แห่ง 39 แห่ง มีประชากรมากกว่า 100,000 คน และ 22,498 แห่ง มีประชากรต่ำกว่า 500 คน เทศบาลแต่ละแห่งจึงมีขนาดแตกต่างกันอย่างมากตามจำนวนประชากรในพื้นที่ โดยที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลเป็นเทศบาลขนาดเล็ก

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้น สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้น สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล เป็นลักษณะเดียวกับระบบ สภา - นายกเทศมนตรี เลือกตั้งทางอ้อม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทั้งหมด 100 แห่ง มีพื้นที่เท่ากับเขตจังหวัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจดูแลทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล เทศบาลดูแลพื้นที่ทั่วไป จังหวัดดูแลกิจการขนาดใหญ่ ที่เทศบาลไม่สามารถจัดการได้ สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น โดยเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกิ่งตอง (Conton) แต่ละกิ่งตองมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดได้ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประธานสภาจังหวัด ได้รับเลือกจากสภาจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด เป็นทั้งประธานสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นพร้อมกัน ระบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงคล้ายระบบคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่ มีประธานสภาทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

ภาคหรือมณฑล (Region)

มีทั้งหมด 26 ภาค รูปแบบการบริหารคล้ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ประชาชนในภาคเลือกสภาภาค ประธานสภาภาคทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของภาค มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี กฎหมายหลังปี ค.ศ. 1982 กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน เช่น ภาคมีหน้าที่ในการฝึกฝนวิชาชีพ การท่องเที่ยว โรงเรียนระดับมัธยมปลาย และการศึกษาพิเศษ เป็นต้น

มหานครปารีส

มหานครปารีสใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ เมืองปารีสมีสองสถานะพร้อม ๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเมืองปารีสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 163 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาเมืองปารีสจะเลือกนายกเทศมนตรี 1 คน ทำหน้าที่ทั้งนายกเทศมนตรีเมืองปารีสตามกฎหมายเทศบาล และทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปารีส ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน ทำหน้าที่กำกับดูแลเมืองปารีสอีกด้วย

เมืองปารีสแบ่งออกเป็น 20 เขต แต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเขตเป็นของตนเอง สมาชิกสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองปารีสของเขตนั้น และสมาชิกสภาเขตที่ได้รับเลือกตั้งโดยจะมีจำนวนเป็น 2 เท่าของสมาชิกสภาเมืองปารีสในเขตนั้นแต่ไม่น้อยกว่า 10 คน และไม่เกิน 40 คน นายกเขตเป็นผู้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเขตและต้องเป็นสมาชิกสภาเมืองปารีสของเขตนั้น

นายกเขตทำหน้าที่ประธานการประชุมสภาเขต โดยเหตุที่เขตเป็นหน่วยย่อยของเมืองปารีสงบประมาณของเขตจึงเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณเมืองปารีส บุคคลากรของเขตมีฐานะเป็นพนักงานเมืองปารีสด้วย รับเงินเดือนจากเมืองปารีส นายกเขตยังทำหน้าที่สมาชิกสภาเมืองปารีส สภาเมืองปารีสจะทำหน้าที่กำหนดคนโอบายโดยทั่วไปของเมือง และมอบให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ประสานงานกับเขตต่าง ๆ เข้าไปดำเนินงานในกิจกรรมที่เขตทำไม่ได้ เขตจึงไม่มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน และทำงานตามที่สภาเมืองปารีสมอบหมาย รูปแบบของมหานครปารีสได้ถูกนำมาใช้ใน เมืองลียง และเมืองมาร์เซย์อีกด้วย

เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสมีทั้งระบบศาลปกครอง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค หลาย ๆ ครั้งที่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างองค์การส่วนท้องถิ่นทั้งหลายกับรัฐบาลกลาง หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงการนำการกระทำของท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการกำกับดูแลท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

การจัดตั้งหน่วยการปกครองเขตพิเศษ

ในทางปฏิบัติ องค์การปกครองท้องถิ่นอาจมีข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่ทำให้ไม่อาจจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แนวทางที่ประเทศฝรั่งเศสใช้ได้แก่ การขอความช่วยเหลือด้านเทคนิคไปยังท้องถิ่นที่พร้อมกว่า การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกันกรณีให้ความช่วย

เหลือข้ามพื้นที่ นอกจากนี้ อาจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เสนอแนะ และที่สำคัญ อาจมีการรวมกลุ่มระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองจัดตั้งสหการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

(1) **การจัดตั้งองค์การแบบไม่มีรายได้เป็นของตนเอง** เป็นการรวมกลุ่มของท้องถิ่นตั้งแต่ 2 ท้องถิ่นในรูปแบบสหการ (Syndicat) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้กับท้องถิ่น หรือหลาย ๆ อย่าง ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมกัน (รวมงานแต่ไม่รวมเขต) สหการจะมีคณะกรรมการบริหาร โดยเป็นตัวแทนขององค์การท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มาร่วมกัน ารายรับของสหการมาจาก 3 แหล่ง คือ เงินที่องค์การท้องถิ่นจ่ายสมทบ รายได้จากทรัพย์สิน อากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่าง ๆ

สหการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- (ก) สหการเฉพาะของเทศบาล เป็นการรวมกันระหว่างเทศบาลต่อเทศบาล
- (ข) สหการผสม เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลกับจังหวัด หรือภาค

(2) **องค์การที่มีรายได้เป็นของตนเอง**

ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายกำหนดการรวมกลุ่มขององค์การท้องถิ่น เกิดเป็นองค์การใหม่ที่สามารถจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง (รวมเขตและรวมงาน) แบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ

(ก) **ดิสตริก (District)** เป็นการรวมกลุ่มระหว่างเทศบาลที่เจริญแล้ว กับเทศบาลรอบนอกขนาดเล็กที่ล้อมรอบเทศบาลที่เจริญแล้วนั้น และมีการนำไปใช้ในหลาย ๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ปัจจุบันมีดิสตริกประมาณ 165 แห่ง

ดิสตริกมีสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลสมาชิก มีประธานสภาและรองประธานหลายคนทำหน้าที่บริหารงานของดิสตริก หน้าที่ของดิสตริกอาจรับเอาหน้าที่ของเทศบาลสมาชิมาทำหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่เทศบาลทำไม่ได้ โดยทั่วไปหน้าที่ของดิสตริกได้แก่ การดับเพลิง ที่อยู่อาศัย น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย การเก็บขยะ ถนน การกีฬา การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม

(ข) **เขตชุมชนเมือง (Urban Community)** ใช้ในกรณีของเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ มาก ๆ เช่น ใน Lille Bordeaux โดยกำหนดให้เทศบาลที่มีขนาดใหญ่มาก ๆ นี้ ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ ในลักษณะชุมชนเมือง (ภาษาฝรั่งเศสเรียก Communaute Urbaine) ปัจจุบันมีทั้งหมด 9 แห่ง มีหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนในพื้นที่ในเขตเทศบาล และเขตปริมณฑล โดยรวม ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาและผังเมือง 2) การจัดสร้างและบำรุงรักษาเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม หัตถกรรม ท่าเรือ 3) ที่อยู่อาศัย 4) ดับเพลิง 5) ระบบขนส่งมวลชน 6) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา 7) น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย 8) สุสาน 9) โรงฆ่าสัตว์ 10) การก่อสร้าง และการจัดระบบพื้นที่การศึกษา 11) ถนนและสัญญาณไฟ 12) ที่จอดรถ

ชุมชนเมืองบริหารงานโดยองค์กรที่เรียกว่าสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 50 - 140 คน จำนวนที่นั่งขึ้นอยู่กับข้อตกลงของเทศบาลสมาชิก หรือใช้ฐานจำนวนประชากรของเทศบาล สมาชิก หน้าที่ในการบริหารโดยตรงจะเป็นของประธานและรองประธาน โดยได้รับเลือกจากสภา มีประมาณ 4 - 12 คน รายได้ของคอมมูนเมืองจะมาจากภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน และภาษีจากการ ประกอบอาชีพเช่นเดียวกันกับเทศบาล นอกจากนี้ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุน และเงิน กู้ยืมด้วย

สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองประเทศเป็นแบบรัฐรวม หรือเรียกสหพันธรัฐ แบ่งการ ปกครองเป็น 2 ระดับคือระดับรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) และระดับรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ความสัมพันธ์ทั้งสองระดับถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยรัฐบาล แห่งชาติถือเป็นตัวแทนของประเทศในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลงนามในสนธิ สัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลแห่งชาติมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตย และอำนาจตุลาการ การปกครองประเทศในระบบสหพันธรัฐจะเน้นหลักความเป็นหนึ่งเดียวกันแต่ไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือยอมให้เสรีภาพแก่รัฐบาลระดับมลรัฐในการปกครองดูแลประชาชนในพื้นที่ของตน โดยจัด บริการต่าง ๆ ควบที่ไม่เป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

จากหลักการดังกล่าว องค์การส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลระดับมลรัฐ อยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ การจัดรูปแบบและการให้บริการต่าง ๆ จึงแตกต่างกันตามพัฒนาการ วัฒนธรรมประเพณี และสภาพแวดล้อมของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตามต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ แห่งชาติ

รัฐบาลแห่งชาติยังมีหน้าที่ริเริ่ม และส่งเสริม นโยบาย และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างคุณภาพ ชีวิตที่ดีให้กับประชาชนโดยรวม เช่น เป็นผู้ริเริ่มนโยบายใหม่ ส่งเสริมโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้เป็น แบบอย่างสำหรับรัฐบาลมลรัฐ เช่น โครงการรักษาสภาพแวดล้อม โครงการบำบัดผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น

มลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาจึงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป นับตั้งแต่ ชื่อที่ใช้เรียกตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบัญญัติ และกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ที่แต่ละรัฐจะกำหนดขึ้นมา โดยยึดหลักการพื้นฐานเช่นเดียวกันว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมี อิสระในการปกครองตนเอง

การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ ในปัจจุบันอาจจำแนกรูปแบบที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น 6 รูปแบบคือ

1. เขตหรือเคาน์ตี (County)

เคาน์ตีเป็นเขตการปกครองรองลงมาจากมลรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ มีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ในรัฐที่อยู่ทางตอนใต้ ตะวันตก และทางฝั่งแอตแลนติกตอนกลาง เคาน์ตีจะมีความสำคัญมาก แต่ในรัฐที่อยู่ทางตะวันตกตอนกลางกลับไม่มีความสำคัญนัก เคาน์ตีมีความสำคัญมากในพื้นที่ชนบทห่างไกลเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับแรกสุด ในขณะที่พื้นที่ซึ่งเป็นชุมชนเมืองความสำคัญของเคาน์ตีลดลงไปเนื่องจากภารกิจส่วนใหญ่มีเทศบาลรับไปดำเนินการแทน ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์เคาน์ตีมีความสำคัญน้อยที่สุดเนื่องจากภารกิจส่วนใหญ่เป็นของเมืองซึ่งมีความเก่าแก่มากกว่า ในรัฐอลาสก้า คอนเนคติกัต โรดไอส์แลนด์ และหลุยส์เซียน่านั้น ไม่มีเคาน์ตีเลย แต่มีเบอร์โรว์ (Borough) และ แพริช (Parish) (คล้ายชุมชนเมืองไม่ประเทศอังกฤษ) เคาน์ตีในแต่ละรัฐมีขนาดและพื้นที่แตกต่างกันอย่างมาก รัฐเท็กซัสมีเคาน์ตีมากที่สุด 254 เขต ขณะที่เดลาแวร์และฮาวายมีน้อยที่สุดเพียง 3 เขต ประชากรมีจำนวนแตกต่างกันตั้งแต่กว่า 6 ล้านคนในลอสแอนเจลิส เคาน์ตี และเพียง 200 กว่าคนใน ฮิลล์เดล เคาน์ตี

โดยที่เป็นหน่วยงานบริหารของรัฐภารกิจส่วนใหญ่ของเคาน์ตีหรือเขตก็คือการดำเนินการโครงการของรัฐ ภารกิจส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความเป็นพื้นฐาน เช่น การสาธารณสุข คำแนะนำด้านเกษตรกรรม การสร้างและบำรุงรักษาถนน การทะเบียนด้านการเกิด การแต่งงาน การโอนอสังหาริมทรัพย์ การดำเนินงานเลือกตั้ง การประเมินและจัดเก็บภาษี การดำเนินการกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีนายอำเภอ เรือนจำ และศาล นอกจากนี้เคาน์ตียังรับผิดชอบในการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งไม่อยู่ในเขตของเมืองหรือเทศบาลอื่น รวมไปถึงการให้บริการระดับอภิศักขัยในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย ทำให้เคาน์ตีมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของรัฐและแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่ดำเนินโครงการของตนเอง ภารกิจของเคาน์ตีตามรัฐบัญญัติจำแนกได้ 3 ประการคือ⁸⁸

(1) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนในเขต เช่น โรงพยาบาล ห้องสมุด สนามบิน สวนสาธารณะ โรงเรียน ถนน สะพาน ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนของรัฐในฐานะเขตของศาลยุติธรรม เคาน์ตีจึงมีอำนาจหน้าที่รักษากฎหมายของรัฐและกฎหมายของเคาน์ตี ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับชาติ ดำเนินงานด้านงานทะเบียนราษฎร

⁸⁸ Christensen, Op.cit., p. 70.

(3) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการให้ความช่วยเหลือด้านเกษตรกรรม สวัสดิการ การรับบุคคลเข้าเป็นทหาร การสอบแข่งขันของทางการ

โครงสร้างของการปกครองเคาน์ตีคล้ายกับโครงสร้างของเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (สภา - นายกเทศมนตรี เลือกตั้งทางอ้อม) กล่าวคือ ประกอบด้วยคณะกรรมการเคาน์ตีและหัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะกรรมการเคาน์ตีมี 3 แบบคือ

- คณะกรรมการเคาน์ตีซึ่งมีกรรมการ 3 คน ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้มาทำหน้าที่กำหนดนโยบายบริหารเคาน์ตี

- คณะกรรมการเคาน์ตีซึ่งมีกรรมการจำนวนมากได้รับเลือกตั้งจาก Township หรือหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่นในพื้นที่เคาน์ตีนั้น เข้ามาทำหน้าที่คล้ายคณะที่ปรึกษา จำนวนกรรมการเคาน์ตีแตกต่างกันไปแล้วแต่จะกำหนด

- ลักษณะผสม 2 รูปแบบข้างต้น คือมีทั้งกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและคณะที่ปรึกษาซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจาก Township หรือหน่วยปกครองอื่น ๆ

หัวหน้าฝ่ายบริหาร (Executive Officer) หรือหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานของสำนักงานต่าง ๆ ที่มีในเคาน์ตี มีทั้งที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการเคาน์ตี และที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กลุ่มหลังนี้ได้แก่ ผู้ประเมินภาษี ผู้เก็บภาษีอัยการเขต นายอำเภอ สมุหบัญชี พนักงานชั้นสูงตรศฯ ฯลฯ เนื่องจากเจ้าหน้าที่กลุ่มหลังนี้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นในทางปฏิบัติคณะกรรมการเคาน์ตีจึงไม่อาจควบคุมการดำเนินงานของพวกเขาได้ หากทำได้แต่เพียงประสานงานกันเท่านั้น

2. เทศบาล (Municipality หรือ City)

องค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งเป็นชุมชนเมืองของสหรัฐฯ ที่เรียกว่าเทศบาล (Municipality) นั้น ในบางรัฐอาจเรียกว่าเมือง (City หรือ Borough หรือ Town หรือ Village) การจัดตั้งเทศบาลเริ่มจากการรวมตัวของประชาชนยื่นคำร้องและออกเสียงจัดตั้งเทศบาลที่เรียกว่า "Incorporation" รัฐยอมรับคำร้องโดยการออกกรรมบัญญัติของเทศบาล (Charter) ให้ ซึ่งจะมีการระบุถึงอาณาเขต อำนาจ ความรับผิดชอบ และการจัดองค์กร ดังนั้นถึงแม้ว่าเทศบาลในหลายรัฐจะมีความรับผิดชอบที่กว้างขวางและมีอำนาจมากกว่าองค์กรท้องถิ่นแบบอื่น ๆ อย่างมาก แต่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลก็ยังอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ ขนาดและพื้นที่ของเทศบาลมีความแตกต่างกันอย่างมาก เทศบาลขนาดเล็กมีประชากรประมาณ 1,000 คน ขณะที่เทศบาลขนาดใหญ่ เช่น นิวยอร์กซิตี มีถึงเกือบ 8 ล้านคน เทศบาลในรัฐสวาวยมีเพียง 1 แห่ง ขณะที่รัฐอิลลินอยส์มีเทศบาลถึงกว่า 1,200 แห่ง

ในอาณาเขตของเคาน์ตีหนึ่งอาจมีเทศบาลหลายแห่งตั้งอยู่ ในหลายมลรัฐหลายเทศบาล
ดำเนินงานอยู่ในเคาน์ตีโดยที่เคาน์ตียังคงดำเนินการกิจส่วนใหญ่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การทะเบียน
การประเมินภาษี ศาลและเรือนจำภายในเขตเทศบาล ส่วนเทศบาลรับผิดชอบเกี่ยวกับถนน สวน
สาธารณะ ห้องสมุด การระบายน้ำ การเก็บขยะ ตลอดจนบริการอื่น ๆ ที่หน่วยงานประสงค์จะให้
บริการ เทศบาลใหญ่ ๆ บางแห่งให้บริการด้านสวัสดิการ สาธารณสุข และการศึกษาด้วย

การปกครองในระบบเทศบาลหรือเมืองนี้อาจจำแนกออกเป็น 3 แบบ

2.1 เทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (Mayor-Council Form)

ระบบที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลหรือสภาเมือง (Council or Board of Aldermen)
นี้จะพบมากในรัฐทางตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันตกตอนกลาง นอกจากนี้เมืองใหญ่ ๆ ส่วนมาก
ก็ใช้ระบบนี้เนื่องจากจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำทางการเมืองอย่างมากในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มี
ความหลากหลายสูง มีรายงานการศึกษาที่ชี้ว่ามีการใช้รูปแบบนี้มากในเมือง ซึ่งมีชนชั้นกรรมาชีพ
และชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมาก

- แบบนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจมาก (Weak Mayor Form)

เป็นรูปแบบระบบนายกเทศมนตรีที่เก่าแก่ที่สุด ในระบบนี้นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าผู้
บริหารแต่เพียงในนาม ไม่มีอำนาจในการบริหารหรือการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งสำคัญ ใน
ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเมือง (สมาชิก 15-50 คน) และผู้บริหารสำนักงานต่าง ๆ ทั้งที่สภาแต่งตั้ง
และที่ประชาชนเลือกเข้ามา เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการบริหารงานแท้จริง ในระยะแรกที่มีการใช้
ระบบนี้ สภาเมืองอาจเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นนายกเทศมนตรีและเป็นประธานในที่ประชุมด้วย ใน
ระยะหลังท้องถิ่นใช้วิธีให้ประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงเช่นเดียวกับผู้บริหารของสำนัก
งานต่าง ๆ สภาเมืองในระบบนี้มีบทบาทนำโดยเหตุที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง การบริหาร และการงบประมาณ
ในขณะที่นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจที่จะยับยั้งหรือคัดค้านการดำเนินงานของสภาเมือง
ระบบนี้อาจใช้ได้ผลดีในเมืองที่ไม่ใหญ่นักไม่มีความหลากหลายทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม
จิตวิทยาเท่าไรนัก ประชาชนไม่มีความเห็นขัดแย้งแตกต่างกันมากนัก⁹⁹

- แบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Mayor Form)

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างเด่นชัด
อาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบที่จำลองมาจากระบบประธานาธิบดี ประชาชนจะเลือกนายกเทศมนตรี

⁹⁹ Ibid., p. 102.

เข้ามาเป็นผู้บริหารดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี และสามารถสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ใหม่ไม่จำกัด (ปัจจุบันบางรัฐกำหนดจำนวนครั้งที่ดำรงตำแหน่ง) นายกเทศมนตรีสามารถกำหนดนโยบาย จัดสรรงบประมาณและควบคุมดูแลการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ สามารถแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านสภา (นอกจากบางตำแหน่งสำคัญ เช่น อัยการที่ประชาชนเลือกเข้ามา) นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังสามารถแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะกรรมการเมืองโดยผ่านการเห็นชอบของสภา ในระบบนี้สภาเมืองจะมีฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติอย่างแท้จริงคือไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารหากทำหน้าที่พิจารณางบประมาณและโครงการที่นายกเทศมนตรีเสนอ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง นายกเทศมนตรียังสามารถยับยั้งมติของสภา ในกรณีดังกล่าวสภาจะต้องใช้เสียงสองในสามถึงจะผ่านได้ ในระยะหลังเคาน์ตีบางแห่งได้รับรูปแบบนี้ไปใช้ด้วย⁶⁰

2.2 เทศบาลที่มีผู้จัดการ (Council-Manager Form)

เริ่มมีการใช้ระบบเทศบาลที่มีผู้จัดการในรัฐเซาท์แคโรไลนาเมื่อปี ค.ศ. 1912 ในปัจจุบันเป็นระบบเทศบาลแบบที่ได้รับความนิยมเป็นลำดับสองรองจากแบบที่มีนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลเพียงคนเดียว พบมากตามเมืองที่เริ่มเติบโตในศตวรรษที่ 20 รูปแบบนี้จำลองมาจากองค์กรในภาคธุรกิจ โดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเปรียบได้กับผู้ถือหุ้น สภาเทศบาลเปรียบเสมือนคณะกรรมการของบริษัท ผู้จัดการในฐานะนักบริหารมืออาชีพรับผิดชอบการปฏิบัติงานขององค์กร

สภาเทศบาลในระบบนี้ค่อนข้างมีขนาดเล็กประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกเข้ามา 5 - 7 คน ในระยะแรกองค์กรแบบนี้ไม่มีนายกเทศมนตรี อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาสภาได้เลือกสมาชิกผู้หนึ่งทำหน้าที่นายกเทศมนตรีและเป็นประธานในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาซึ่งทำหน้าที่ไม่เต็มเวลาจะกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ไว้ให้ฝ่ายบริหารรับไปปฏิบัติ ภารกิจที่สำคัญที่สุดของสภาคือการแต่งตั้งผู้จัดการเมืองเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ของเทศบาลซึ่งรวมทั้งการถอดถอนด้วย นอกจากนี้สภายังอาจแต่งตั้งอัยการ หัวหน้าสำนักงานกลาง (City Clerk) และผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของเมืองด้วย ส่วนการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานอื่น ๆ เป็นหน้าที่ของผู้จัดการ⁶¹

โดยอาศัยการเลือกตั้งอิสระไม่ยึดติดระบบพรรคการเมือง และการบริหารอยู่ภายใต้ผู้บริหารมืออาชีพ ทำให้ระบบนี้ค่อนข้างจะปลอดภัยจากปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของพรรคการเมือง ผลประโยชน์ของชุมชนย่อย หรือชนกลุ่มน้อย

⁶⁰ Stone, Op.cit., p. 107.

⁶¹ Christensen, Op.cit., p. 127.

โดยหลักการแล้วรูปแบบนี้ต้องการจะตัดปัญหาอิทธิพล ด้านการเมืองออกจากกิจการของท้องถิ่น ซึ่งมุ่งจะให้บริการพื้นฐานต่อชุมชน สภาพทัศนใจจัดจ้างหรือถอดถอนผู้จัดการเมืองโดยการออกเสียงและคำนึงถึงขีดความสามารถทางวิชาชีพของผู้นั้นเป็นสำคัญ มากกว่าจะคำนึงถึงพรรคหรือสังกัดสายสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับเขา ผู้จัดการต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองมีทักษะประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหาร แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนในท้องถิ่นเหมือนนักการเมือง ในระยะแรก ๆ ของการใช้รูปแบบนี้ผู้จัดการมักจะมาจกอาชีพวิศวกร ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้จัดการสามารถแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานต่าง ๆ เช่น สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง ฯลฯ อย่างไรก็ตามเมื่อเมืองเติบโตขึ้นไปมากและมีปัญหาหลากหลายซับซ้อน ก็จะประสบปัญหาที่ผู้จัดการไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะสนองตอบการเรียกร้องของชุมชนที่เพิ่มขึ้น ทำให้ท้องถิ่นกลับไปใช้การเพิ่มอำนาจให้กับนายกเทศมนตรี หรือการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ

กระบวนการรับสมัครพนักงานเทศบาลในระบบนี้จะคล้ายกับข้าราชการพลเรือนที่เข้าสู่ระบบหรือเข้าร่วมองค์กรโดยระบบคุณธรรม (Merit System) ต่างจากระบบอื่น ๆ ที่เก่าแก่กว่าซึ่งมีปัจจัยในระบบอุปถัมภ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับพนักงานอย่างมาก

2.3 เทศบาลที่มีคณะกรรมการเมืองหรือคณะเทศมนตรี (Commission Form)

เริ่มที่เมืองกลเวสตัน เท็กซัส ในปี ค.ศ. 1900 เป็นรูปแบบที่มีการรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้าด้วยกันเป็นคณะกรรมการเมือง ประชาชนเลือกกรรมการจำนวน 5 คนมาเป็นคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ด้วยในขณะเดียวกัน เนื่องจากปัญหาของการที่บางครั้งกรรมการที่ได้รับเลือกไม่มีความสามารถในการบริหารงานในสำนักงาน ทำให้ระบบนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ ปัจจุบันมีอยู่ตามเมืองต่าง ๆ เพียง ร้อยละห้าของบรรดาองค์กรเทศบาลทั้งหมดเท่านั้น

3. ทาวน์ (Town หรือ Township)

Town หรือ Township เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งของสหรัฐฯ ที่มีมาตั้งแต่ยุคอาณานิคมซึ่งที่ประชุมของ Township จะประกอบด้วยประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทุกคนในท้องถิ่น ปัจจุบันยังคงมีอยู่ใน 20 รัฐซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางตอนกลาง และทางตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีภารกิจบทบาทหลายประการคล้ายกับเทศบาล ในรัฐเก่าแก่อย่างคอนเนคติกัต โรดไอส์แลนด์ แมสซาชูเซต มิชิแกน นิวเจอร์ซีย์ เพนซิลวาเนีย และเวอร์มอนท์มี Town หรือ Township ซึ่งทำหน้าที่เหมือนเทศบาล อย่างมาก ในขณะที่ในอีก 13 รัฐ Town หรือ Township แทบจะไม่มีบทบาทอะไร

นอกจากเป็นร่องรอยทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากภารกิจส่วนใหญ่เป็นของเทศบาลหรือเคาน์ตีที่มี
ในรัฐนั้น⁶²

4. เขตพิเศษ (Special Districts)

องค์กรปกครองท้องถิ่นของสหรัฐ ฯ ที่มีจำนวนมากที่สุดคือเขตพิเศษ ใช้อยู่ในทุกรัฐ ใน
ห้วงทศวรรษที่ผ่านมาองค์กรแบบนี้เพิ่มจำนวนอย่างมาก⁶³ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์กร
แบบอื่น ๆ คือ เขตพิเศษจะมีหน้าที่ในการให้บริการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาทิ โรงเรียน
การอนามัย ไฟแสงสว่างตามถนน การประปา หรือด้านสุสาน

กิจการหรืองานใดที่รัฐหรือประชาชนในท้องถิ่นประสงค์ให้มีแต่ไม่ต้องการมอบหมายให้
กับเทศบาลหรือเคาน์ตี หรืออาจอยู่นอกเหนือไปจากขอบเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ ก็จะมี
การจัดตั้งเขตพิเศษขึ้นมารับผิดชอบกิจการดังกล่าว เขตพิเศษบางแห่งให้บริการบางพื้นที่ของเมือง
เช่น ย่านอุตสาหกรรมหรือย่านธุรกิจของเมือง เขตพิเศษบางแห่งมีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมเคาน์ตี
มากกว่าหนึ่งแห่ง เช่นบริการรถโดยสารประจำทาง

โครงสร้างขององค์กรจะมีสภาเขตพิเศษประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนในเขตพิเศษแต่งตั้ง
หรือเลือกตั้งขึ้นมา หรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ สภาเขตพิเศษมีหน้าที่ควบคุมการเงิน
และลงนามในสัญญาต่าง ๆ ผู้บริหารเขตพิเศษคือเลขานุการซึ่งผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งมา มีหน้าที่ให้การ
สนับสนุนเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ และรับนโยบายจากสภาเขตพิเศษไปปฏิบัติ

เขตพิเศษที่มีความสำคัญอย่างมากคือหน่วยที่ให้บริการด้านการศึกษาแก่ชุมชนซึ่งเรียกว่า
School District นอกจากฮาวายซึ่งบริการด้านการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐและในบางรัฐที่เทศบาล
หรือ Township รับผิดชอบงานด้านนี้แล้ว ใน 45 รัฐของสหรัฐ ฯ School District จะเป็นฝ่ายรับผิดชอบ
กิจการด้านนี้แยกต่างหากจากเทศบาลหรือเคาน์ตี

5. องค์กรท้องถิ่นเอกชน (Private Government)

องค์กรท้องถิ่นเอกชน เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของสหรัฐ ฯ เป็นองค์กรอิสระที่มีได้เป็นของ
รัฐแต่มีบทบาทและภารกิจหลายอย่างคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ของ
คอนโดมิเนียม หรือหมู่บ้านจัดสรร หรือพื้นที่สโมสรเอกชน องค์กรเหล่านี้ให้บริการรักษาความ
ปลอดภัย รถโดยสาร การดูแลสวนและสัตว์เลี้ยง ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันก็เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้อยู่
อาศัยเช่นเดียวกับที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐเก็บภาษีจากประชาชน อย่างไรก็ตามสถานการณ์

⁶² Ross G. Stephens, "The Least Glorious, Most Local, Most Trivial, Homely, Provincial, And Most Ignored Form of Local Government", *Urban Affairs Quarterly* 24, no. 4 (June 1989), pp. 501-512.

⁶³ Stone, *Op.cit.*, p. 46.

เช่นนี้ในระยะต่อไปอาจส่งผลกระทบต่อองค์การปกครองท้องถิ่นของทางการ รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนต่อกิจการสาธารณะภายนอกพื้นที่เอกชนด้วย

6. การรวมเขตการปกครอง (Consolidation)

ในการบริหารงานของเมืองขนาดใหญ่ที่มีการขยายตัวออกไปจนมีอาณาเขตที่ต่อเนื่องกับเมืองขนาดใหญ่อื่น ๆ หรือต่อเนื่องกับเมืองที่มีขนาดรองลงมาทำให้เกิดอาณาบริเวณที่เรียกว่าเป็นมหานคร ประชาชนอาจอยู่อาศัยในเมืองหนึ่ง ไปทำงานในอีกเมืองหนึ่ง และไปจ่ายตลาดในอีกเมืองหนึ่ง เขตมหานครจึงมีองค์การปกครองท้องถิ่นหลายหน่วย และหลายรูปแบบที่ดองมาทำงานประสานกัน มีการปฏิบัติงานที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน เกิดความไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ บางกรณีอาจเป็นลักษณะที่เมืองสองเมืองมีการขยายตัวของชุมชนจนประชาชนมีการดำเนินชีวิตร่วมกัน ทางแก้ปัญหในการบริหารงานจึงมีแนวคิดให้เกิดการรวมเขตการปกครอง (Consolidation) เข้าด้วยกันในลักษณะต่าง ๆ เช่นการรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (City-City Consolidation) หรือการรวมเทศบาลกับเคาน์ตี (City-County Consolidation) เคาน์ตีหนึ่ง ๆ อาจมีเขตความรับผิดชอบซ้อนทับเทศบาลหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง การรวมตัวกันโดยยกอำนาจการปกครองบางส่วนให้เคาน์ตีจะช่วยสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานให้มากขึ้น แต่อาจมีปัญหาในเรื่องความเสมอภาคของประชาชนในเขตเทศบาลที่ต้องเสียภาษีให้เคาน์ตี โดยที่เคาน์ตีมักนำภาษีไปบำรุงพื้นที่นอกเขตเทศบาลในชนบทที่มีปัญหามากกว่าการแก้ปัญหาภายในเมือง เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้ง อาจมีการแบ่งแยกเทศบาลออกจากเคาน์ตีกลับไปสู่แบบเดิม (City-County Separation)

ในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นมหานครมีการรวมรัฐบาลท้องถิ่นในเขตมหานครเข้าด้วยกันในลักษณะของสหพันธ์ (Metropolitan Federalism) เพื่อให้การบริหารงานมีเอกภาพ ทำให้เกิดหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่มหานครทั้งหมด มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลสหพันธ์ในแง่ของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และเป็นผู้เสียภาษีให้กับรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ประชาชนมักต้องการรัฐบาลที่ตนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยง่าย และมีนโยบายการทำงานที่สนองตอบต่อการดำเนินชีวิตของตน รัฐบาลที่มีขนาดใหญ่เกินไป และมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนเกินไป มักมีปัญหากับประชาชนของตนเองในระยะยาว

การปกครองท้องถิ่นของไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย

ประเทศไทยจัดรูปการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2435 การบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งเป็น

2 ฝ่าย ฝ่ายพลเรือนเรียกผู้รับผิดชอบว่าสมุหนายก และฝ่ายทหารเรียกสมุหกลาโหม ฝ่ายพลเรือนมีการแบ่งหน้าที่โดยยึดหลักจุดศตมภ์ เป็นกิจการด้านเวียง วัง คลัง และนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองโดยยึดพื้นที่เป็น เขตราชธานี ประกอบด้วยเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจการปกครองโดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย และส่งตัวแทนไปเป็นผู้ปกครองหัวเมืองชั้นใน เรียกว่า "ผู้รั้ง" มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี⁴⁴

ส่วนการปกครองนอกเขตราชธานี มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็น เมืองพระยามหานคร โดยแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง เรียกเมืองเหล่านี้ว่า "หัวเมืองชั้นนอก" แต่ละเมืองมีเมืองบริวารขึ้นอยู่กับอาณาเขตทำนองเดียวกันกับราชธานี ในบรรดาเมืองเหล่านี้พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์ไปเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาเด็ดขาดอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ การปกครองของหัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้จึงมีอิสระในการปกครองตนเองระดับหนึ่ง การทะนุบำรุงบ้านเมือง และการสร้างความผาสุกให้กับราษฎรจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าเมืองนั้น ๆ นอกจากนี้เมืองที่ห่างไกลออกไปเป็นเมืองของชนต่างชาติจัดเป็นเมืองประเทศราช มีเจ้าชายของชนชาตินั้นปกครองตามจารีตประเพณีของชนชาตินั้น ๆ โดยต้องถวายเครื่องราชบรรณาการ มีกำหนด 3 ปี ต่อครั้ง

ในหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นในนี้ ยังได้มี "ระเบียบการปกครองท้องที่" โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แบ่งแขวงออกเป็นตำบล และตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แขวงมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง ตำบลมีกำนันเป็นผู้ปกครอง และมีบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" และระดับบ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า ทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากผู้ปกครองเมือง จัดเป็นรากฐานของปกครองส่วนภูมิภาคของไทย

จากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชการที่ 5 พ.ศ. 2435 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง มีการยกเลิกระบบจุดศตมภ์ ตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายก โดยมีการแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะของงานเป็นกระทรวงต่าง ๆ มีเสนาบดีเป็นผู้ดูแลกระทรวงต่าง ๆ เหล่านั้น และมีฐานะเสมอกัน เมื่อสิ้นรัชการที่ 5 มีกระทรวงอยู่ทั้งหมด 10 กระทรวง รับผิดชอบบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยแบ่งแยกตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้มีการปรับบทบาทของ "แขวง" เป็น "อำเภอ" และให้อำเภอเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่ จัดบริการทุกอย่างตามนโยบายของรัฐ อำเภอเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อจังหวัดตามสายการบังคับบัญชา อำเภอมีบทบาทในการช่วยกำกับดูแลท้องที่ เป็นพนักงานเก็บภาษี ตรวจตรา จับกุมและไต่สวนโจรสลัด ทำสัญญากู้ยืมชื่อของทั้งปวงในอำเภอ รายละเอียดปรากฏใน "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" (พ.ศ. 2440) นับเป็นการวางรากฐาน

⁴⁴ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 42 - 46.

ของการปกครองส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไข เกิดกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น
ที่ใช้มาจนปัจจุบัน ได้แก่ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457"

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัชกาลที่ 5 ได้จัดให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพฯ โดยมี "พระ
ราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" โดยมีหน้าที่หลักดังนี้ 1) ทำลายขยะมูลฝอย 2) จัดให้มี
ส้วมสำหรับมหาชน 3) ควบคุมอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง 4) ย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งปลูกสร้าง

ในต่างจังหวัด ได้ริเริ่มจัดให้มีสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ประสบ
ความสำเร็จด้วยดี จึงได้ตรา "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลคามหัวเมือง ร.ศ. 127" เพื่อใช้บังคับ
ทั่วราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2458 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลใหม่ โดยแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2
ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งขึ้นในท้องที่ที่เป็นเขตที่ตั้งของเมือง และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้ง
ขึ้นในท้องที่ตำบลที่มีประชากรหนาแน่น มีหน้าที่ดังนี้ 1) รักษาความสะอาดในท้องที่ 2) การ
ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ 3) การบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่ และ 4) การศึกษา
ขั้นต้นของราษฎร จัดเป็นหน้าที่พื้นฐานของราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลในยุคนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแล
ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหาร
ของสุขาภิบาลในยุคนี้ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าในท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้
ว่าราชการจังหวัด มีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การดำเนินการของ
สุขาภิบาลในยุคนี้เป็นไปด้วยดี มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ รวม
35 แห่ง จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงได้มีการจัดรูปการปกครองแบบ
เทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สุขาภิบาลทั้ง 35 แห่งจึงเปลี่ยนฐานะ
เป็นเทศบาล ระบบสุขาภิบาลในประเทศไทยจึงหยุดชะงักไปเป็นเวลากว่า 20 ปี

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นมาช้านาน โดยในยุคแรกผู้
ปกครองหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราชต่างมีอิสระที่จะดูแลทุกข์สุขของประชาชนใน
พื้นที่ของตนตามความสามารถของผู้นำและลักษณะความต้องการของชุมชนของตน ต่อมาเมื่อหัว
เมืองต่าง ๆ มีความเจริญเติบโตมากขึ้น มีการติดต่อค้าขายระหว่างเมืองต่าง ๆ เกิดสภาพเป็นชุมชน
เมือง บ้านเมืองจึงเกิดความสกปรก การคมนาคมไม่สะดวก บุคลากรต้องการการศึกษาเล่าเรียน
ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้ริเริ่มนำระบบสุขาภิบาลมาใช้โดยให้ผู้ที่อยู่ในชุมชนนั้นบริหารงานกันเองมี
การจัดเก็บภาษีโรงเรือนจากประชาชนในพื้นที่ จุดประสงค์เพื่อต้องการให้บ้านเมืองสะอาดน่าอยู่
อาศัย ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สุขาภิบาลจึงเปลี่ยนรูปไปเป็นระบบเทศบาลดังที่เป็น
อยู่ในปัจจุบัน ต่อมารัฐบาลเห็นว่าชุมชนที่ยังไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอ หรือมีขนาด

เล็กเกินกว่าจะจัดตั้งเป็นเทศบาล จึงได้รื้อฟื้นระบบสุขาภิบาลขึ้นมาใหม่โดยตราพระราชบัญญัติ
สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เทศบาลและสุขาภิบาล
จึงเป็นรูปแบบพื้นฐานขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ใช้อยู่ทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ ราย
ละเอียดของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้อยู่ในประเทศไทยจะได้นำเสนอต่อไป

การจัดรูปการปกครองของไทยในปัจจุบัน

ก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จะได้กล่าวถึง
รูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันเพื่อให้เห็นภาพรวมของรูปแบบการปกครองที่
เป็นอยู่ตลอดถึงบทบาทของการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้นำหลักของการรวมอำนาจปกครองมาใช้ผสมกับหลักของการกระจาย
อำนาจปกครอง กล่าวคือในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ได้ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือ
ทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นกระทรวง เป็นทบวง หรือเป็นกรม และการจัดระเบียบราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาคจัดเป็น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วน
กลางซึ่งเป็นผู้แทนของ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปประจำในเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อทำ
หน้าที่บริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางตามลำดับชั้นการบังคับ
บัญชา

ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง
โดยมอบราชการบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วน
ท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำ โดยมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
นั่นเองแยกต่างหากออกจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ส่วน
ท้องถิ่นบางส่วน เช่น สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น กล่าวได้ว่าประเทศไทยใช้หลักการรวมอำนาจ
ปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครองผสมกัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารเน้นหนักไปในทางการ
รวมอำนาจปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศยังมีเจ้าหน้าที่ของ
ราชการบริหารส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับ
บัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ในปัจจุบันแม้ว่าเขต
ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) จะครอบคลุมทั่ว
ทั้งประเทศแล้วแต่ก็ยังรวมอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือจังหวัดและอำเภอ และยังมีเจ้าหน้าที่
ของราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการปกครองภายในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

ทั้งนี้เพราะว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้รับมอบอำนาจในการปกครองไปทั้งหมด กิจการในการปกครองที่สำคัญ ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสอบสวนคดีอาญา ยังจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และยังมีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันเป็นการจัดระเบียบตามหลักการรวมอำนาจปกครองอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ ซ้อนกับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ในเขต กรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่มีได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเหมือนในต่างจังหวัด แต่ถึงกระนั้นก็มีกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่อันควรเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในหลายๆ เรื่องด้วยกัน⁴

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

เมื่อพิจารณาเฉพาะองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบด้วย

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด หรือ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ระบุนาข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นส่วน ๆ ไป และถือว่าเป็นทบวงการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

เมื่อพิจารณาดมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยเวลานี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ (3) กิ่งอำเภอ (4) ตำบล (5) หมู่บ้าน

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสองส่วนคือจังหวัด และอำเภอ และในการจัดการปกครองอำเภอพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุว่า ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมประกอบ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีส่วนของ

⁴ ประจวบ กาจจนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 192 - 193.

กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นส่วนประกอบอยู่ด้วย^{๙๙} จากข้อมูลกรมการปกครองเมื่อเดือน
เมษายน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมี 75 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานครที่ไม่มีฐานะเป็นจังหวัด)
794 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ 7,255 ตำบล มีสภาตำบลอยู่ 568 แห่ง และมีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น
68,488 หมู่บ้าน

จังหวัด

จังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะ
เป็นนิติบุคคล แต่ละจังหวัดจะมีอำเภอมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ลักษณะและอาณาเขตพื้นที่ จำนวน
พลเมือง รายได้ของชุมชน เช่น จังหวัดนครราชสีมา มีอำเภอถึง 24 อำเภอ แต่บางจังหวัดมีเพียง 3
อำเภอเท่านั้น เช่น จังหวัดภูเก็ต

การจัดตั้งจังหวัดต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง การที่จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้ง ๆ ที่
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค นับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะตามหลัก
กฎหมายปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง
โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของคนออกไปประจำบริหารราชการในเขตจังหวัดต่าง ๆ
ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้นจึงมิได้แยกเป็นอิสระต่างหากจาก
ราชการบริหารส่วนกลาง และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินส่วน
ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งสิ้น โดยพหุนัยจังหวัดมิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดย
มิเจ้าหน้าที่และงบประมาณของคนเป็นเอกเทศเหมือนกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การบัญญัติให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นเพื่อความสะดวกในการทำนิติกรรม การมี
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดเท่านั้น

การจัดระเบียบปกครองจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองดังนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) ปลัดจังหวัด
- 4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไป
ประจำจังหวัด
- 5) คณะกรรมการจังหวัด

^{๙๙} เพิ่งอ้าง, หน้า 194 - 197 และ 253 - 328.

คณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามทีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

อำเภอ

หน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า "อำเภอ" โดยที่จังหวัดเป็นที่รวมอำเภอหลายๆอำเภอเข้าด้วยกัน อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดตั้งอำเภอต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกัน กล่าวคือตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 63 ได้กำหนดรายละเอียดของการดำเนินการไว้ดังนี้

- (1) ให้กำหนดท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายแสดงเขต และจดเขตอำเภออื่นทุกด้าน
- (2) ให้กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอ และให้กำหนดเขตตำบลรวมกันให้ตรงกับเขตอำเภอ จะให้ตำบลใดอยู่ในเขตอำเภอแต่เพียงบางส่วน ไม่ได้
- (3) ให้กำหนดที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้สะดวก

นอกจากหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอขึ้นไว้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อปลายปี พ.ศ. 2526 ดังนี้

- (1) มีพลเมืองตั้งแต่ 25,000 คนขึ้นไป
- (2) เป็นกิ่งอำเภอที่ตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือไม่น้อยกว่า 3 ปี ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็น
- (3) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่โดยเก็บ ได้จริงปีละ ไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท
- (4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และสภาจังหวัด

จำนวนอำเภอในทุกจังหวัด ไม่รวมเขตในกรุงเทพมหานครมีทั้งสิ้นเมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม
พ.ศ. 2537 รวม 729 อำเภอ

การจัดระเบียบปกครองอำเภอ

ในการปกครองอำเภอมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครอง ดังนี้

- 1) นายอำเภอ
- 2) ปลัดอำเภอซึ่งมีหลายคน
- 3) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำอำเภอ

นายอำเภอ

นายอำเภอทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาปฏิบัติราชการประจำอำเภอ

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ว่าราชการประจำจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่มาตรา 83 ถึงมาตรา 132 นายอำเภอยังมีหน้าที่อีก 8 ประการคือ

- (1) การปกครองท้องที่ ได้แก่ การตรวจตราและจัดการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน การบำบัดทุกข์ของราษฎรที่มาร้องขอความช่วยเหลือ การจัดทำหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ต้องทำตามกฎหมาย ตลอดจนทะเบียนราษฎรต่าง ๆ รวมทั้งการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับความทุกข์ยากของราษฎร
- (2) การป้องกันภยันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่
- (3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีมีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529

นอกจากนี้ยังมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งที่มีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกินสองหมื่นบาท ซึ่งมูลค่าเกิดขึ้นในอำเภอนั้น หรือผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาในอำเภอนั้น

- (4) การป้องกันโรคภัย
- (5) การบำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม
- (6) การบำรุงการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (7) การเก็บภาษีอากร
- (8) หน้าที่เบ็ดเตล็ด จัดการทั้งปวงในอำเภอให้เรียบร้อย ช่วยราชการอำเภออื่นที่ใกล้เคียงในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ผิดปกติขึ้น รักษาการกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มีได้ระบุว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ใด

ปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับนายอำเภอ ทำหน้าที่ ผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ จำนวนปลัดอำเภอมีได้หลายคนตามปริมาณงานของแต่ละอำเภอ ในบรรดาปลัดอำเภอนั้น มีปลัดอำเภออาวุโสคนหนึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 6 เป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองอำเภอ และเป็นหัวหน้าผ่านปกครองและพัฒนาด้วย มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในที่ทำกรปกครองอำเภอ

ที่ทำกรปกครองอำเภอแบ่งงานออกเป็น 4 ฝ่าย คือ

- (1) ฝ่ายปกครองและพัฒนา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครอง งานพัฒนาท้องที่ และงานการเงินและบัญชี
- (2) ฝ่ายทะเบียน มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร

- (3) ฝ่ายทะเบียนทั่วไปและบัตรประจำตัวประชาชน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนทั่วไป และงานบัตรประจำตัวประชาชน
- (4) ฝ่ายกิจการพิเศษ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานป้องกัน และงานส่งเสริมการปกครอง

กิ่งอำเภอ

อำเภออาจแบ่งออกเป็นกิ่งอำเภอ ถ้ามีความจำเป็นในทางการปกครอง

การจัดตั้งกิ่งอำเภอ

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอไว้ดังนี้

- 1) อำเภอใดที่มีท้องที่กว้างขวางซึ่งจะตรวจตราให้ตลอดท้องที่ได้โดยยากแต่ในท้องที่นั้นมีราษฎรไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ
- 2) ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก

ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งที่กล่าวมานี้ อาจจะต้องตั้งท้องที่นั้นเป็นกิ่งอำเภอได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านการปกครอง และความจำเป็นของท้องที่เป็นเรื่องสำคัญ

ในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ กิ่งอำเภอนี้ยังถือว่าเป็นเขตการปกครองของอำเภอ โดยรวมตำบลหลาย ๆ ตำบลให้อยู่ในการปกครองของกิ่งอำเภอ แต่มิได้แยกออกเป็นหน่วยการปกครองอิสระต่างหากจากอำเภอ และยังคงอยู่ใต้การปกครองของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้น

การตั้งกิ่งอำเภอ กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วิธีการจัดตั้งกิ่งอำเภอนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติขึ้นด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อปลายปี พ.ศ. 2526 ดังต่อไปนี้

- (1) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป
- (2) ประกอบด้วยตำบล 5 ตำบลขึ้นไป
- (3) ที่ว่าการกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมประมาณ 25 กิโลเมตร หรือ 10 กิโลเมตร ในกรณีที่ต้องบริการชุมชนใหญ่
- (4) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ตั้งแต่ 50,000 บาทต่อปีขึ้นไป
- (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลที่จะรวมตั้งเป็นกิ่งอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

ตำบล

อำเภอ และกิ่งอำเภอแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็นตำบล พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 62 บัญญัติว่า ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองเดียวกัน ให้จัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่ง

การจัดตั้งตำบล

การจัดตั้งตำบล กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขต แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 กำหนดไว้ว่า ต้องรวมหมู่บ้านราว 20 หมู่บ้าน ต้องกำหนดเขตตำบลไว้ให้ชัดเจนทุกด้าน โดยกำหนดหมายเขตไว้ ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้จัดให้มีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อปลายปี พ.ศ. 2526 ไว้ดังต่อไปนี้

- (1) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คนขึ้นไป
- (2) มีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้านขึ้นไป
- (3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิม และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อยกเว้นได้ในกรณีต่อไปนี้ อาจจัดตั้งตำบลขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้

- (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- (2) สภาพท้องที่เป็นชายแดนที่มีหรืออาจมีปัญหาทางการเมือง หรือสภาพท้องที่เป็นป่าเขา หรือทุรกันดาร

ในการปกครองตำบล มีเจ้าหน้าที่ดังนี้ 1) กำนัน 2) แพทย์ประจำตำบล 3) สารวัตรกำนัน และ 4) คณะกรรมการตำบล

สภาตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 กำหนดให้ตำบลหนึ่งให้มีสภาตำบลสภาหนึ่ง และให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นิยาม "ตำบล" หมายถึง ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น "ตำบล" ตามพระราชบัญญัตินี้จึงหมายถึงเฉพาะพื้นที่ตำบล
ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล.

สภาตำบลตามพระราชบัญญัติถือเป็นองค์กรของตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ
ปกครองท้องที่ อันเป็นหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาค สภาตำบลจึงเป็นส่วน
หนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การที่กฎหมายบัญญัติให้สภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรส่วน
ประกอบของตำบลเป็นนิติบุคคล ทั้ง ๆ ที่ตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วน
ภูมิภาคมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น จึงเป็นการขัดต่อเหตุผลและหลักการแห่งกฎหมายว่าด้วย
นิติบุคคล

สมาชิกสภาตำบล

สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่
บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรใน
แต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 1 คน สมาชิกเลือกตั้งมีวาระอยู่ใน
ตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยนายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

การดำเนินงานของสภาตำบล

สภาตำบลมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งนาย
อำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
สภาตำบล มีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น
หรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล ซึ่ง
ได้เป็นสมาชิกสภาตำบล

สภาตำบลต้องมีการประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง การประชุมต้องมีสมาชิกสภา
ตำบลมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์
ประชุม ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลมีฐานะ
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมู่บ้าน

ตำบลแบ่งเขตการปกครองส่วนย่อยออกเป็นหมู่บ้าน จัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค
ที่เล็กที่สุดในปัจจุบัน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ กำหนดไว้ว่า บ้าน
หลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง
หลักเกณฑ์ในการจัดหมู่บ้านนั้น ให้ถือความสะดวกในการปกครองเป็นประมาณ โดยมีเกณฑ์ดังนี้

(1) จำนวนราษฎร ถ้าห้องที่ใดมีราษฎรอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ถึงจำนวนบ้านจะน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ เมื่อมีราษฎรประมาณ 200 คนก็จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ หรือ

(2) จำนวนบ้าน ถ้าเป็นห้องที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อยแต่ถ้ามีจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้วก็ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

การนับจำนวนบ้านนั้น นับตามจำนวนเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นเกณฑ์ไม่ได้นับตามจำนวนหลังคาเรือน และมีข้อยกเว้นว่า วัด โรงพยาบาล โรงทหาร โรงเรียน เรือนจำ ที่ทำการไปรษณีย์ และสถานที่ต่างๆ ของรัฐบาล ไม่นับเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านเมื่อปลายปี พ.ศ. 2526 ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

(1) เป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 40 บ้านขึ้นไป

(2) เป็นชุมชนห่างจากหมู่บ้านเดิมประมาณ 6 กิโลเมตร

(3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจยกเว้นได้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือในกรณีที่มีสภาพเป็นท้องที่ชายแดนที่มีหรืออาจมีปัญหาทางการเมือง หรือสภาพท้องที่เป็นป่าเขาหรือทุรกันดาร

การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตและประกาศตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน

การจัดระเบียบปกครองหมู่บ้าน

ในการปกครองหมู่บ้านนั้นมีเจ้าหน้าที่ดังนี้ 1) ผู้ใหญ่บ้าน 2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และ 3) คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน ในทางปฏิบัติกรรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยแนะนำไว้ว่า ควรจะมี 5 ถึง 9 คน แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่หรือเล็ก กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย และต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการทางการปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร กิจการเกี่ยวกับความอาญาและความแพ่ง การพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งการ

พัฒนาที่ดิน การคลัง การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม การสวัสดิการและสังคม และกิจการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นว่าจำเป็น โดยมีภารกิจต่าง ๆ ในแต่ละสาขางาน ตามที่เห็นสมควรได้แก่ ฝ่ายกิจการพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ ฝ่ายกิจการปกครอง ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายกิจการคลัง ฝ่ายกิจการสาธารณสุข ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายกิจการสวัสดิการและสังคม หรือฝ่ายกิจการอื่นที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นจำเป็น และได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอแล้ว คณะกรรมการหมู่บ้านอาจจัดตั้งกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มอาชีพอื่น ๆ กลุ่มผลประโยชน์ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยยังกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้ง และให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านและฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องได้ เมื่อเห็นว่าจะเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ

นอกจากที่กล่าวมา หากท้องที่ใดมีราษฎรไปชุมนุมทำการอาชีพเฉพาะในบางฤดู หากราษฎรมีจำนวนมากพอที่จะจัดเป็นหมู่บ้านได้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ กำหนดให้ตั้งชุมนุมชนนั้นเป็นหมู่บ้านชั่วคราว โดยรวมอยู่ในการปกครองของกำนันแห่งตำบลนั้น เว้นแต่ท้องที่ที่เป็นป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเลือกและตั้งว่าที่กำนันขึ้นโดยเฉพาะ หมู่บ้านชั่วคราวนี้มีหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรในหมู่บ้านชั่วคราวเป็นผู้เลือก และผู้ว่าราชการจังหวัดออกหมายตั้งตามระยะเวลาที่มาชุมนุมกัน โดยมีหน้าที่เท่าผู้ใหญ่บ้านทุกประการแต่อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดในหมายตั้ง และเลือกใหม่ทุกครั้งว่าที่ราษฎรมาชุมนุมกันใหม่

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีการกำหนดรูปแบบการปกครองหมู่บ้านในลักษณะพิเศษ ได้แก่ หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้สิทธิการปกครองตนเองมากขึ้นแต่ยังไม่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งในยุคเริ่มแรกมีความมุ่งหมายเพื่อฉนีกกำลังราษฎรต่อสู้ภัยคุกคามของพวกคอมมิวนิสต์ ต่อมาเป็นการฝึกการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดตั้ง การแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งอาจตั้งจากหมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่ง หรือหลายหมู่บ้าน แต่ต้องเป็นหมู่บ้านในท้องที่อำเภอเดียวกันเท่านั้น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหาร โดยถือหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการกระจายอำนาจการ

ปกครองตามอาณาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดว่า ท้องถิ่นใดเห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดรูปการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ^{๑)}

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล และ
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ยังมีการจัดรูปแบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ โดยมีกฎหมายจัดระเบียบไว้โดยเฉพาะ ได้แก่

- (1) กรุงเทพมหานคร
- (2) เมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตกรุงเทพมหานครเหมือนจังหวัดอื่น ๆ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีฐานะเป็นจังหวัด ตามระเบียบ บริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดรูปการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ มีการแบ่งพื้นที่ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้นำเสนอรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง โดยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ และมีความเจริญถึงเกณฑ์ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่การดำเนินงานเท่ากับเขตตำบลนั้น ๆ ตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล จึงเป็นพื้นที่ในการดูแลของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการดูแลโดยสภาตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน นอกจากนี้หน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมพัฒนาชุมชน จังหวัด และ อำเภอ ส่วนมีบทบาทในการดูแลพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล

สำหรับชุมชนที่มีความเจริญ มีสภาพของชุมชนเมือง แต่ยังมีขนาดเล็ก มีรายได้น้อย กระทรวงมหาดไทยประกาศตั้งเป็นสุขาภิบาล เมื่อสุขาภิบาลมีความเจริญมากขึ้นมีรายได้มากขึ้น

^{๑)} เติ้งฮ้าง, หน้า 329 - 444 และ ชวงส์ ฉายะบุตร , ฮ้างแล้ว, หน้า 102 - 269.

กระทรวงมหาดไทยนำสนธิสัญญาตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาล เมื่อเป็นเขตเทศบาล สถาปหมู่บ้านจะหมดไป ผู้ใหญ่บ้านจะหมดสภาพไปด้วย อย่างไรก็ตามการดำเนินการของ สุขาภิบาล และเทศบาลล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนแปลงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นผู้วางแผน ประสานแผน และทำหน้าที่ประสานงาน ระหว่างราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การดำเนินงานในยุคแรก อบจ. เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้ง จังหวัดในส่วนที่อยู่นอกเขตรับผิดชอบของเทศบาล สุขาภิบาล โดยมีหน้าที่สร้างความเจริญให้กับ พื้นที่เช่นเดียวกับเทศบาล และสุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด ๆ ละ 1 องค์การทั่วประเทศ อบจ. เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ของตนโดยอิสระ

อบจ. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีการจัดระเบียบการบริหารเป็นสองส่วน คือ สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งเรียกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) มีประธานสภาจังหวัดเป็นหัวหน้าในที่ประชุม เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่อนุมัติงบประมาณของ อบจ. และติดตามดูแลการดำเนินงานของ อบจ. อีกส่วนหนึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กับข้าราชการส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารตามนโยบายและงบประมาณของ อบจ.

ก่อน พ.ศ. 2541 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสองสถานะคือ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนภูมิภาครับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดนั้น ๆ และอีกสถานะหนึ่งคือหัวหน้าฝ่ายบริหารของ อบจ. ของจังหวัดนั้น ๆ

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีพนักงาน รายได้ และพื้นที่ในการดูแล เป็นของตนเอง พื้นที่ในความรับผิดชอบของ อบจ. จึงทับซ้อนกับพื้นที่ของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลจึงได้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนบทบาทของ อบจ. โดยตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งหมด ทำให้ อบจ. มีบทบาทหน้าที่ และมีการจัดรูปแบบการบริหารที่แตกต่างไปจากเดิม

การจัดรูปการปกครองของ อบจ. ในปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อบจ. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลที่มี รายได้ ทรัพย์สิน และพนักงานเป็นของตนเอง มีพื้นที่รับผิดชอบเท่ากับเขตจังหวัด บทบาทหน้าที่จะเน้นที่การ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานและ ให้ความร่วมมือแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และดำเนินกิจกรรมในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยังไม่มีความพร้อม นอกจากนี้ อบจ. ยังมีหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล อีกด้วย (สภาตำบลไม่จัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

ตามพระราชบัญญัตินี้ ยังกำหนดให้ อบจ. ประกอบด้วย สภากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิมเรียกสภาจังหวัด) และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร) สภากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระคราวละ 4 ปี (เดิมวาระ 5 ปี) มีจำนวนแตกต่างกันตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด น้อยที่สุดคือ 24 คน และมากที่สุดคือ 48 คน ใช้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง

สภา อบจ. มีประธาน 1 คน และรองประธาน 2 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจการของสภา อบจ. และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสองสมัย สมัยละ 45 วัน

สภา อบจ. เลือกและแต่งตั้ง หัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเลือกจากสมาชิกสภาอบจ. ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเหลือเพียงสถานะเดียวคือเป็นหัวหน้าของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นเท่านั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งรองนายกจากสมาชิกสภา อบจ. โดยยึดเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภา อบจ. จังหวัดที่มีสมาชิก 24 หรือ 30 คน ตั้งได้ 2 คน จังหวัดที่มีสมาชิก 36 หรือ 42 คน ตั้งได้ 3 คน และ จังหวัดที่มีสมาชิก 48 คน ตั้งได้ 4 คน

ใน อบจ. ยังมีข้าราชการ อบจ. มีปลัด อบจ. เป็นผู้บังคับบัญชา โดย พรบ. มาตรา 42 กำหนดให้การแบ่งหน่วยการบริหาร การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ และองค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยการแบ่งหน่วยการบริหารให้คำนึงถึงภาระงานและเงินรายได้ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนด้วย

องค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล อย่างน้อยต้องมีตัวแทนที่เลือกกันเองระหว่างนายก อบจ. ด้วยกันเอง จำนวน 2 คน และตัวแทน ปลัด อบจ. ที่เลือกกันเองระหว่างปลัด อบจ. ด้วยกันเอง จำนวน 2 คน

งบประมาณรายจ่ายของ อบจ. ให้ทำเป็นข้อบัญญัติโดยนายก อบจ. เป็นผู้นำเสนอต่อสภา

อบจ. เพื่ออนุมัติ และรายจ่ายทั้งหลายต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายที่ระบุให้เป็นหน้าที่ของ อบจ.

การจัดรูปการบริหารของอบจ.จึงเป็นแบบ สภา - นายกเทศมนตรี เลือกตั้งทางอ้อม ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภา มีที่มาจากสภา ปัจจุบันจำนวน อบจ.มีเท่ากับจำนวนจังหวัดของประเทศ ไทยรวม 75 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่ไม่มีฐานะเป็นจังหวัด

2. เทศบาล

ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบ รัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้มีแนวคิดที่จะให้มีการกระจายอำนาจปกครองมากขึ้น โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้ เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พร้อมกับได้มีการตราพระราช บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง เป็นเทศบาลทั้ง หมด ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมดและ ใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งด้วยกัน

การจัดรูปการปกครองของเทศบาล ในปัจจุบัน

การจัดตั้งและประเภทของเทศบาล

เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการปกครองโดยยึดหลัก การกระจายอำนาจปกครอง ให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เทศบาลจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำแนกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยขึ้นอยู่กับ รายได้และประชากรในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยที่ กฎหมายเทศบาลมิได้มีหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่น และรายได้ของท้องถิ่น เช่น กรณีเทศบาลประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยมีหลักเกณฑ์ในการที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลดังนี้

- 1) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปไม่รวมเงินอุดหนุน

เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีอยู่ 2 ประเภท คือ

- 1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมือง เว้นแต่จังหวัดที่เจริญมาก ๆ อาจตั้งเป็นเทศบาลนครก็ได้
- 2) ท้องถิ่นอื่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป มีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล

เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล

เทศบาลทั้ง 3 ประเภทจัดตั้งขึ้นด้วยพระราชกฤษฎีกา การเปลี่ยนชื่อเทศบาล และการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วยเช่นกัน เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วอาจเปลี่ยนแปลงฐานะได้ เช่น เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในกรณีเช่นนี้ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้อง ของเทศบาลเดิมให้อโอนเป็นของเทศบาลใหม่ และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้บังคับใช้อยู่ก่อนแล้วให้คงบังคับใช้ต่อไป

การจัดรูปการปกครองของเทศบาล

การจัดรูปการปกครองของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล สภาเทศบาลมีประธานสภาเทศบาลเป็นประมุข ทำหน้าที่พิจารณาออกเทศบัญญัติ และพิจารณาอนุมัติ นโยบายและงบประมาณที่คณะเทศมนตรีนำเสนอ ให้คำปรึกษาแนะนำรวมถึงการตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน้าที่ นำเสนอนโยบายการทำงานแก่สภาเทศบาล กำกับดูแลการทำงานของพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีจะมีขนาดแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาลกล่าวคือ

เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) จำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาจำนวน 18 คน และเทศบาลนคร มีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน สภาเทศบาลเป็นผู้คัดเลือกนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภาของตน และนายกเทศมนตรีจะเลือกทีมงานจากสมาชิกสภาเป็นเทศมนตรี โดยที่กรณีเทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง มีเทศมนตรีได้ 2 คน เทศบาลเมืองที่มีรายได้เกิน 20 ล้าน

บาทต่อปี ให้มีเทศมนตรีได้ 3 คน ส่วนกรณีเทศบาลนครให้มีได้ 4 คน คณะเทศมนตรีจึงอาจมีจำนวนเป็น 3 คน 4 คน หรือ 5 คน แล้วแต่กรณี

พนักงานเทศบาลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า จำนวนของพนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความคิดความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กฎหมายกำหนดให้พนักงานเทศบาลทั่วประเทศมีระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักเกณฑ์อันเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติเรียกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการระดับรองลงมาเรียกคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ และในระดับต่ำสุดคือคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล (อ.ก.ท. เทศบาล) มีนายกเทศมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ ในเรื่องระเบียบวิธีการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลนั้นกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลได้ระบุให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้โดยอนุโลม

ในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ให้นายกเทศมนตรีโดยอนุมัติของ ก.ท. เป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับ ตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลโดยทั่วไปเป็นการจัดแบ่งหน่วยงานออกตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยยึดภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลต้องกระทำเป็นหลัก ในเทศบาลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ๆ ยังมีการแบ่งหน่วยงานออกตามพื้นที่เป็นแขวงอีกด้วย

หน่วยงานหลักของเทศบาลประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2) ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน และระงับโรค การสุขภาพิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานและ ฼าปนสถาน ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

4) ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวน สาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง และงานสาธารณูปโภค งาน ควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองาน อื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาดตลอด จนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับ ประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศน์ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และ นันทนาการตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองาน ก็ได้ โดยต้องคำนึง ถึงลักษณะงานในหน้าที่ และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน ตามความเหมาะสม ของแต่ละเทศบาล หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารต่างหากให้รวม กิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่า ด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ ถึง 12 หน่วย ได้แก่ 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) กองหรือฝ่ายประปา 3) กองหรือฝ่ายการแพทย์ 4) กอง หรือฝ่ายการศึกษา 5) กองหรือฝ่ายคลัง 6) กองช่าง 7) กองหรือฝ่ายช่างสุขภาพิบาล 8) กองหรือฝ่าย วิชาการและแผนงาน 9) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม 10) กองหรือฝ่ายอนามัยสิ่งแวดล้อม 11) หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย และ 12) แขวง จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเทศบาลในอนาคต หรือกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ และสามารถแบ่งออกเป็นแขวง ในแขวงหนึ่ง ๆ มีส่วนราชการประกอบด้วย 1) สำนักงานแขวง 2) งานการศึกษา 3) งานคลัง 4) งานสวัสดิการสังคม 5) งานช่าง 6) งานประปา และ 7) งาน สาธารณะสุข

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งแขวง กำหนดไว้ว่า เทศบาลนั้น ต้องมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร มีประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน และมีรายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาท

นอกจากนี้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ยังได้จัดแบ่งชั้นของเทศบาล เป็น 5 ชั้น ตามระดับความเจริญ และศักยภาพของเทศบาลในด้านต่าง ๆ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการปกครอง 2) ด้านการบริหาร 3) ด้านเศรษฐกิจ และ 4) ด้านสังคม การศึกษา และ วัฒนธรรม

เทศบาลชั้นที่ 1 มีส่วนราชการได้ครบ 12 ส่วน ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 9 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 8

เทศบาลชั้นที่ 2 ส่วนราชการที่ไม่มีคือ สำนักงานช่าง และแขวง ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 8 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 7 - 8

เทศบาลชั้นที่ 3 ส่วนราชการที่ไม่มีคือ สำนักงานช่าง แขวง และกองสวัสดิการสังคม ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 8 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6 - 7

เทศบาลชั้นที่ 4 ส่วนราชการที่ไม่มีคือ สำนักงานช่าง แขวง และกองสวัสดิการสังคม ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6 - 7

เทศบาลชั้นที่ 5 ส่วนราชการที่ไม่มีคือ สำนักงานช่าง แขวง กองสวัสดิการสังคม และกองวิชาการและแผนงาน ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6

ข้อมูลกรมการปกครองเมื่อ เดือนเมษายน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีเทศบาลทั้งสิ้น 149 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 9 แห่ง เทศบาลเมือง 89 แห่ง และ เทศบาลตำบล 51 แห่ง

3. สุขาภิบาล

เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เริ่มนำมาใช้เป็นครั้งแรกในสมัยรัชการที่ 5 โดยได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จัดการปกครองรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพ ฯ และในปี ร.ศ. 124 ได้ตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมนับเป็นสุขาภิบาลที่ตั้งในส่วนภูมิภาคเป็นแห่งแรก เมื่อสุขาภิบาลทั้งสองแห่งประสบความสำเร็จด้วยดี รัฐบาลจึงได้มี พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 โดยมีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ 1) รักษาความสะอาด 2) ป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ 3) การบำรุงรักษาทางสัญจรไปมาให้สะอาดยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัตินี้ ยังแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับหัวเมือง จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของเมือง สุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีประชากรหนาแน่น สุขาภิบาลมีรายได้ และมีหน้าที่ของตนเอง ดูแล และบริหารงานโดยคณะกรรมการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งจากข้าราชการของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าในพื้นที่นั้น ๆ ประชาชนจึงยังมีส่วนร่วมในการปกครองน้อย การจัดตั้งสุขาภิบาลได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็น 35 แห่ง ในปี พ.ศ. 2475 หลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลต้องการให้มีการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จึงได้นำรูปแบบ

เทศบาลเข้ามาใช้โดยตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สุขาภิบาล ทั้ง 35 แห่ง จึงเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล

การจัดรูปการปกครองของสุขาภิบาลในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลเห็นว่ามิชุนชนจำนวนมากที่ยังมีความเจริญ และมีรายได้ ไม่พอเพียงที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้ จึงได้นำระบบสุขาภิบาลกลับมาใช้อีกครั้งโดยได้ตรา พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้ และมีการจัดตั้งสุขาภิบาลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สถิติเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลทั้งสิ้น 981 แห่ง และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลรวม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

การจัดตั้งสุขาภิบาลทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย สุขาภิบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ มีพนักงานเป็นของตนเอง กระทรวงมหาดไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ดังนี้

- 1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- 2) ท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบล หรือหมู่บ้านที่มีไซที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- 3) พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีที่สำนักผังเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง
- 4) ประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
- 5) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สุขาภิบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) สุขาภิบาลที่มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอร่วมอยู่ในคณะกรรมการสุขาภิบาล และมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ปัจจุบันมีสุขาภิบาลประเภทนี้อยู่ 668 แห่ง (2) สุขาภิบาลที่มีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง สุขาภิบาลประเภทนี้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอจะพ้นสภาพจากคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแทน สุขาภิบาลประเภทนี้ต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป ปัจจุบันมีสุขาภิบาลประเภทนี้ 313 แห่ง รวมมีสุขาภิบาลทั้งสิ้น 981 แห่ง (ข้อมูลเมื่อ เมษายน พ.ศ. 2541)

โครงสร้างการปกครองของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลบริหารงานโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร คณะกรรมการประกอบด้วย นายอำเภอหรือหัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นประธานโดยตำแหน่ง หรือประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งแล้วแต่กรณี ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าแต่งตั้ง 1 คน กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตเทศบาล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการจากการเลือกตั้ง จำนวน 9 คน วาระคราวละ 4 ปี สุขาภิบาลประเภทที่ประธานมาจากการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการเลือกประธานจากกรรมการ 9 คนที่มาจากการเลือกตั้ง สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชี สุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น

หน้าที่ของสุขาภิบาลมีลักษณะทำนองเดียวกันกับหน้าที่ของเทศบาล สุขาภิบาลสามารถออกข้อบังคับของตนเอง มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นให้ดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และมีการปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2) อบต. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งตำบลในส่วนที่อยู่นอกเขตรับผิดชอบของเทศบาล สุขาภิบาล โดยมีหน้าที่สร้างความเจริญให้กับพื้นที่เช่นเดียวกับเทศบาล และสุขาภิบาล อบต. เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ของตนโดยอิสระ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้ยุบเลิก อบต. ทั้งหมดที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายข้างต้น และให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิต่าง ๆ ของ อบต. ไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่ และได้มีการจัดระเบียบการบริหารของตำบลโดยให้มีสภาตำบลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ช่วยเหลือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องที่ การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบททั้งหมดไปตั้งแต่บัดนั้น

ต่อมาได้มีการนำ อบต. กลับมาใช้ใหม่ โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล แต่มิได้ให้สภาตำบลเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นองค์กรของตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไป ต่อเมื่อสภาตำบลได้มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้จึงจัดตั้งขึ้นเป็น อบต. ต่อไป

การจัดรูปการปกครองของ อบต.

อบต. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีการจัดระเบียบการปกครองเป็นสองส่วน คือ สภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต.

สภา อบต.

สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ได้แก่สมาชิกที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งหมู่บ้านละสองคน มีวาระคราวละ 4 ปี สภา อบต. มีประธาน และรองประธานหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกสภา อบต. มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี สภา อบต. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต.
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหาร อบต.

อบต. บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากสภา อบต. ประกอบด้วย กำนันในตำบลนั้น ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และ สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน รวมเป็นคณะกรรมการจำนวนไม่เกิน 7 คน คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารหนึ่งคนเป็นประธาน และอีกหนึ่งคนเป็นเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ประธานทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ อบต. และเป็นผู้นำในการกำกับดูแลการบริหารงานของอบต.

อบต. มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กฎหมาย กำหนดหน้าที่ของ อบต. เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ และหน้าที่ที่อาจทำได้เช่นเดียวกับกับกรมของเทศบาล และสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม สภาพพื้นที่ของ อบต. โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบท มีการกระจายของชุมชนออกตามหมู่บ้าน มีบางแห่งอาจมีลักษณะพิเศษเพราะมีอุตสาหกรรม หรือมี ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ไปตั้งอยู่ หรืออาจเป็นส่วนที่เหลือของตำบลที่ถูกรวมอยู่ในเขตสุขาภิบาลหรือ เทศบาล เกิดเป็น อบต. ขนาดเล็ก

ในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ อบต. มีพนักงาน เป็นของตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีปลัด อบต. เป็นผู้บังคับบัญชา มีระเบียบพนักงานส่วนตำบลเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ใช้ในการกำกับดูแลในด้านการบริหารงานบุคคล อบต. อาจแบ่งส่วนการบริหารงานเป็น สำนักปลัด และส่วน

ต่าง ๆ ที่ อบต. จัดตั้งขึ้น อบต. มีรายได้ และงบประมาณเป็นของตนเอง นายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของ สภา และ คณะกรรมการบริหาร อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมี อบต. ทั้งหมด 6,397 แห่ง เป็นชั้นหนึ่ง 78 แห่ง ชั้นสอง 65 แห่ง ชั้นสาม 168 แห่ง ชั้นสี่ 298 แห่ง และชั้นห้า 5,788 แห่ง

5. กรุงเทพมหานคร

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นมณฑล เรียกชื่อว่า "กรุงเทพพระมหานคร" ต่อมามีการยุบเลิกมณฑลโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กรุงเทพฯพระมหานครจึงถูกยุบไปด้วย และเปลี่ยนมาเป็นจังหวัดพระนคร มีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นนครหลวงของประเทศ เป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ รัฐสภา และทำเนียบรัฐบาล และยังเป็นศูนย์รวมทางธุรกิจของประเทศ เป็นศูนย์ส่งออกและนำเข้าสินค้าของประเทศ ทำให้ชุมชนมีความเจริญเติบโตอย่างมาก และขยายตัวไปยังจังหวัดธนบุรี รัฐบาลจึงได้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ขึ้นในจังหวัดพระนคร และเทศบาลนครธนบุรี ขึ้นในจังหวัดธนบุรี รับผิดชอบดูแลความเจริญเติบโตของท้องถิ่น ตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ดูแลชุมชนรอบนอก ได้แก่ สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ระหว่างการปฏิวัติ ได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีขึ้นใหม่ โดยได้รวมจังหวัดทั้งสองเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกชื่อใหม่ว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และได้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นองค์การเดียวกัน เรียกชื่อใหม่ว่า "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 นอกจากนี้ยังได้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าเป็นเทศบาลเดียวกันเรียกชื่อว่า "เทศบาลนครหลวง" ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25

ต่อมาใน พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ได้จัดระเบียบราชการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีขึ้นใหม่โดยรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด องค์กรบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวง เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในยุคนี้กรุงเทพจึงปราศจากการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และเปลี่ยนรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่เป็น ทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว ไม่มีการจัดระเบียบราชการ

บริหารส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดซ้อนอยู่ด้วยเหมือนจังหวัดอื่น ๆ ต่อมาได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานครโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งหมด แต่เนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงคล้ายคลึงกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตท้องที่เท่ากับที่กรุงเทพมหานครมีอยู่เดิมก่อนกฎหมายใช้บังคับ พื้นที่จึงมีอาณาบริเวณเท่ากับจังหวัดพระนครร่วมกับจังหวัดธนบุรีเดิม และจัดเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพราะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ มีใช้แห่งเดียวในประเทศ กรุงเทพมหานครมีพนักงานประจำของตนเอง มีรายได้ ทรัพย์สิน และงบประมาณเป็นของตนเอง มีการจัดรูปแบบการบริหารงานที่ซับซ้อน แบ่งเป็นหลายระดับชั้น

การจัดรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขต และแบ่งเขตออกเป็นแขวง แต่ละเขตมีสำนักงานเขตซึ่งมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานของเขต และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และมีสภาเขตสภาหนึ่งเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ต่อเขตสอดคล้องดูแลการทำงานของเขต และนำเสนอความคิดเห็นของราษฎรต่อเขต พิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต สมาชิกสภาเขตมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

กรุงเทพมหานครมีสำนักงานใหญ่เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร มีการแบ่งส่วนราชการเป็น

- 1) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
- 2) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- 4) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- 5) สำนัก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
- 6) สำนักงานเขต

กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรในเขตต่าง ๆ โดยยึดเกณฑ์หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภาหนึ่งคน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อนุมัติงบประมาณ ตรวจสอบและตั้งกระทู้ถามการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่ได้รับ การเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรของกรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีอำนาจ ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร อนุญาต แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพ มหานครซึ่งมีได้ไม่เกิน 4 คน รวมถึงอำนาจอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ตามกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแล และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร ในพื้นที่อย่างกว้างขวาง พิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และ ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- 2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5) การผังเมือง
- 6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกหรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 7) การวิศวกรรมจราจร
- 8) การขนส่ง
- 9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 11) การควบคุมอาคาร
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและปรับปรุงเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 15) การสาธารณสุข
- 16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 21) การจัดการศึกษา

- 22) การสาธารณสุข
- 23) การสังคมสงเคราะห์
- 24) การส่งเสริมการศึกษา
- 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

6. เมืองพัทยา

พัทยาเป็นสถานที่ตากอากาศที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของประเทศไทย แต่เดิมเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างประเทศมาพักผ่อนหย่อนใจเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทำให้พัทยามีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว เกิดสภาพของชุมชนเมืองท่องเที่ยวขึ้น เกิดปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง ตลอดจนปัญหาการรักษาความสะอาด และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐบาลเห็นว่าระบบสุขาภิบาลที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาชุมชนเมืองท่องเที่ยว และการปรับฐานะเป็นเทศบาลตามรูปแบบที่ใช้อยู่ทั่วประเทศน่าจะเหมาะสมสู่การพัฒนา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ไม่ได้ รัฐบาลจึงได้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือและจัดตั้งเมืองพัทยา โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสภาและผู้จัดการเมือง (Council Manager Plan) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปประยุกต์ใช้

การจัดรูปการปกครองของเมืองพัทยา

เมืองพัทยาใช้ระบบสภาและผู้จัดการเมือง โดยที่สภาเมืองพัทยามีอำนาจในการตราข้อบัญญัติ และกำหนดนโยบายในการบริหารท้องถิ่น สภาเมืองพัทยาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเมืองพัทยาทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยาและเป็นผู้นำของเมืองในงานพิธีต่าง ๆ หัวหน้าฝ่ายบริหารเมืองพัทยาได้แก่ปลัดเมืองพัทยาซึ่งสภาเมืองพัทยาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารงานสูง เป็นนักบริหารมืออาชีพ

สภาและนายกเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 8 คน รวมเป็นสภาเมืองพัทยาจำนวน 17 คน มีวาระคราวละ 4 ปี สภาเมืองพัทยามีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) วางนโยบายและอนุมัติแผน
- 2) พิจารณาและอนุมัติข้อบัญญัติเมืองพัทยา
- 3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาแล้วรายงานต่อสภา หรือเพื่อให้คำแนะนำต่อสภาหรือปลัดเมืองพัทยา
- 4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้ที่สภาเลือกจากสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่ประธานสภา และเป็นประมุขของเมือง อยู่ในวาระคราวละ 2 ปี

ปลัดเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภา และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายต่อสภาเพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่บริหารกิจการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา โดยมีการทำสัญญาว่าจ้างมีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี โดยนายกเมืองพัทยาคือผู้สัญญาในการว่าจ้างปลัดเมืองพัทยาในนามของเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยอาจทำสัญญาว่าจ้างรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสองคนทำหน้าที่ช่วยเหลืองาน โดยมีอายุของสัญญาจ้างคราวละ 4 ปี ปลัดเมืองพัทยายังทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยอีกด้วย

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองพัทยาโดยมีหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับหน้าที่ของเทศบาลนคร เมืองพัทยามีพนักงานของตนเอง มีทรัพย์สิน รายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักประกันหลายประการ ในการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่าง ๆ รายละเอียดอยู่ในหมวดที่ 9 มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 โดยมีประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ความมีอิสระในการปกครองตนเอง

รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เป็นไป เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่นมิได้

องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการ กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันเองให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นต่อท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึง ถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กันเองเป็นสำคัญ

3) จัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ตามข้อ 1 และ 2 ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน เมื่อจัดดำเนินการแล้วให้มีการทบทวนทุก ๆ 5 ปีด้วย

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีวาระคราวละ 4 ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ ปัจจุบันมีเพียงรูปแบบ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เป็นไปตามเกณฑ์ข้างต้น เทศบาลขาดในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสภาที่เป็น 5 ปี

รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นลงคะแนนให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้ที่มาลงคะแนน และต้องมีผู้มาลงคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด นอกจากนี้ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของท้องถิ่นใด ๆ ยังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามร่างที่ราษฎรได้นำเสนอ

ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยที่คณะกรรมการต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น โดยต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และ (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

แนวคิดในการพัฒนาเมือง (Urban Development)

คุณลักษณะสำคัญของเมือง

คุณลักษณะของท้องถิ่น

คุณลักษณะพื้นฐานที่แสดงถึงท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ได้แก่ ขนาด (Size) ความหนาแน่น (Density) และความหลากหลาย (Diversity) ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ๆ⁶⁸

ขนาด จำนวนประชาชนผู้อยู่อาศัยเป็นตัวกำหนดขนาดของชุมชน และโดยทั่วไปแล้ว การที่มีประชาชนมากขึ้นหมายถึงมีความซับซ้อนมากขึ้น มีปัญหามากขึ้น มีการเมืองมากขึ้น และมีองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากคนจำนวนมากย่อมต้องการการจัดองค์กรปกครอง เพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาให้กับชุมชน

ความหนาแน่น ความหนาแน่นหมายความถึงการรวมกลุ่มประชากรในทางภูมิศาสตร์ หมายความว่าประชากรที่ประชาชนอยู่อาศัยใกล้ชิดกันมีโอกาสประกอบกิจกรรมร่วมกันทั้งในทางดีและในทางร้าย ไม่ว่าจะรวมกันเป็นสมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์หรือกลุ่มอันธพาลตามถนน ความหนาแน่นสูงเป็นสาเหตุของปัญหาทางกายภาพและสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับขนาดด้วย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาจราจร ปัญหาอัคคีภัย ปัญหาอนามัย ฯลฯ องค์กรปกครองและกิจกรรมทางการเมืองมีขึ้นมาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหามาจากการขยายตัวและความหนาแน่นของชุมชนดังกล่าว ในขณะที่ชุมชนที่มีประชากรน้อยอยู่ไม่หนาแน่นอาจใช้วิธีแก้ไขปัญหายังไม่เป็นทางการ ใช้ปัทสถาน ใช้การควบคุมทางวัฒนธรรม ใช้การอาสาสมัครได้

ความหลากหลาย ในชุมชนเล็ก ๆ ประชาชนอาจไม่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติหรือวัฒนธรรม แต่เมื่อชุมชนเติบโตความเป็นหนึ่งเดียวนี้ได้เปลี่ยนไปสู่ความหลากหลาย นอกเหนือไปจากเรื่องของเชื้อชาติวัฒนธรรม ยังรวมไปถึงความหลากหลายในเรื่องของ ชนชั้น อาชีพ อายุ ความนิยมในเรื่องเพศ วิถีชีวิต ทักษะคติ ฯลฯ สังคมอาจเลือกจัดการกับปัญหาความหลากหลายด้วยการแบ่งแยก (Segregation) อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ นโยบายการใช้ที่ดินด้วยการแบ่งเขตเป็นตัวอย่างหนึ่งในเรื่องนี้ หรือการทนยอมรับ (Tolerance) หรือการควบคุมทางสังคมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตามคริสเตนเห็นว่าคุณความหลากหลายส่งผลดีต่อการเติบโตของประชาธิปไตยทำให้คนออกมารวมตัวกัน และมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อรักษาสีทึบและปกป้องผลประโยชน์ ทำให้การเมืองมีลักษณะของการแข่งขันยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชนที่ไม่หลากหลายมักจะมี

⁶⁸ Christensen, Op.cit., pp. 23-24.

ความเห็นร่วมกันเป็นส่วนมากหรือเป็นเอกฉันท์เมื่อเผชิญปัญหาทางการเมือง ทำให้ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ มีการแข่งขันน้อย และมีทางเลือกจำกัดให้สังคม⁶⁶

นิยามที่เกี่ยวกับเมืองและมหานคร

สำนักสำมะโนประชากรสหรัฐฯ ซึ่งใช้ข้อมูลปี 1980 ให้นิยามเกี่ยวกับเมืองขนาดใหญ่และมหานครโดยเน้นที่จำนวนประชากร กล่าวคือ⁷⁰

เมือง (Urban Place) หมายถึงพื้นที่ซึ่งพิสูจน์ได้ทางภูมิศาสตร์ที่มีประชากร 2,500คน หรือมากกว่านั้น

อาณาเขตเมืองขนาดใหญ่ (Urbanized-Area) หมายถึง เมืองชั้นในหนึ่งเมือง (หรือเมืองแฝดสองเมือง) ที่มีประชากรอย่างน้อยที่สุด 50,000 คนรวมถึงพื้นที่ใกล้เคียงที่สุดที่มีการตั้งหลักแหล่งประชากรอเมริกันร้อยละ 60 อาศัยอยู่ในพื้นที่เช่นนี้

เขตมหานครตามมาตรฐาน (Standard Metropolitan Statistical Area / SMSA) ประกอบด้วยเมืองชั้นในหนึ่งเมือง (หรือเมืองแฝดสองเมือง) ที่มีประชากรอย่างน้อยที่สุด 50,000คน โดยมีเคาน์ตีแวดล้อมซึ่งพึ่งพาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

คริสเตนเซน⁷¹ ให้นิยามโดยกล่าวถึงคุณสมบัติด้านอื่นประกอบกับจำนวนประชากรด้วย

เมืองขนาดใหญ่ (Urban) พื้นที่ที่ประกอบด้วยประชากรจำนวนมากและหลากหลายอาศัยอย่างใกล้ชิดโดยมีสภาวะทางเศรษฐกิจแบบพึ่งพากัน และการประกอบอาชีพเฉพาะด้านมาก

ย่านชานเมือง (Suburban) เป็นพื้นที่ที่ประชากรมีขนาดและความหลากหลายน้อยกว่าอาศัยในที่ซึ่งหนาแน่นน้อย อยู่บริเวณรอบนอกของเมืองใหญ่

เขตมหานคร (Urban Area or Metropolitan Region) เป็นพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีหลายเทศบาลและมักจะมีเคาน์ตีมากกว่าหนึ่งแห่ง โดยทั่วไปมักจะมีได้มีหน่วยการปกครองเดี่ยว ๆ เพียงหนึ่งเดียว

นักสังคมวิทยา หลุยส์ เวิร์ธ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักสามประการของวิถีชีวิตในชุมชนคือ 1) โครงสร้างทางกายภาพ 2) องค์กรและโครงสร้างทางสังคม และ 3) ทัศนคติและบุคลิกภาพ

⁶⁶ Ibid.

⁷⁰ Stone, Op.cit., p. 4.

⁷¹ Christensen, Op.cit., p. 34.

ของผู้อยู่อาศัย โดยได้ให้นิยามเมืองว่าเป็น "...ที่ซึ่งมีการรวมตัวหนาแน่นของประชากรขนาดใหญ่ ความหนาแน่นสูง และผู้อยู่อาศัยมีความหลากหลาย"⁷²

สโตนและคณะเห็นว่า "...เมืองเป็นข่ายการติดต่อของสัมพันธ์ภาพระหว่างมนุษย์" และได้ตั้งเกณฑ์วัดความเป็นเมืองไว้ 3 ประการ คือ⁷³

- 1) มีการรวมตัวตั้งถิ่นฐานของประชาชนอย่างหนาแน่นจนทำให้เกิดความหลากหลายและประชาชนเหล่านี้ต่างเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน
- 2) มีความใหญ่โตจนมีระดับของแรงงานเฉพาะด้าน และกิจกรรมอื่น ๆ สูง
- 3) มีอิสระทางการเมืองที่สัมพันธ์กันเมื่อมองในแง่ของการปกครองตนเอง หรือมีกฎหมายการจัดตั้งเทศบาลบางรูปแบบ

ภาพลักษณ์ของเมือง (The Image of The City)

เคลวิน ลิช ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อภาพลักษณ์ของเมือง และเสนอว่า ภาพลักษณ์ของเมืองใด ๆ จะถูกกำหนดโดยองค์ประกอบทางกายภาพ 5 ด้าน ได้แก่⁷⁴

1) **ช่องทางในการเดินทางติดต่อ (Path)** หมายถึงช่องทางที่ราษฎรในชุมชนใช้ในการเดินทางเพื่อติดต่อระหว่างกันและกัน อาจเป็นถนน ทางเดินเท้า คลอง ทางรถไฟ เส้นทางรถเมย์ เป็นต้น อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบของเส้นทางคมนาคมของเมือง ระบบดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีผลต่อภาพลักษณ์ของเมือง ผู้คนที่เดินทางผ่านเข้ามาในเมืองใด ๆ จะสังเกตเห็นความแตกต่างของช่องทางเหล่านี้ในระหว่างเมืองต่าง ๆ และมักจะพบว่าระบบอื่น ๆ ของเมืองส่วนเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับระบบของเส้นทางคมนาคมเหล่านี้

2) **ขอบ แนวเขต หรือเส้นแบ่งเขตของส่วนต่าง ๆ ในเมือง (Edges)** ในเมืองหนึ่ง ๆ จะต้องมีขอบ หรือแนวเขต หรือเส้นแบ่งเขต ที่แบ่งแยกพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองออกจากกัน เป็นตัวแบ่งแยกเขตแดนระหว่างสองพื้นที่ เป็นตัวทำให้พื้นที่ต่าง ๆ ขาดความต่อเนื่อง เช่น แนวเขตบ้านจัดสรร แนวทางรถไฟ กำแพงวัด แนวเขตชายหาด แนวเขตศูนย์การค้า แนวคลอง คันคูน้ำ เป็นต้น แนวเขตเหล่านี้ทำให้เกิดกำแพงขวางกั้นการเดินทางติดต่อระหว่างกันและกัน หรือทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ของการแบ่งแยกระหว่างชุมชน แต่ละเมืองอาจมีแนวเขตที่แบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของชุมชนในรูปลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

⁷² Louis Wirth, "Urbanism as a Way of Life." *American Journal of Sociology* 44 (July 1938), pp. 1-24.

⁷³ Stone, *Op.cit.*, p. 4.

⁷⁴ Kevin Lynch, *The Image of The City* (Cambridge, Massachusetts: The M.I.T. Press, 1977) pp. 46-48.

3) **เขตย่อยภายในเมือง (Districts)** หมายถึงพื้นที่ขนาดกลางถึงใหญ่ของเมืองที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัว ทำให้แบ่งแยกตัวเองออกจากพื้นที่อื่น ๆ เช่น เขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชย์กรรม เขตที่ทำการรัฐบาล เขตสวนสาธารณะ เป็นต้น ความหลากหลายของพื้นที่ที่มีคุณลักษณะเฉพาะของเมืองจะเป็นตัวบ่งสถานะของความเป็นเมือง และมาตรฐานของคุณลักษณะของพื้นที่เหล่านี้จะให้ภาพลักษณ์ของเมืองที่แตกต่างกัน

4) **สถานที่สำคัญของเมือง (Node)** เป็นสถานที่ที่มีชื่อเสียง หรือเป็นสถานที่เด่นของเมืองที่ราษฎรสามารถกล่าวอ้างถึงแก่คนทั่วไปผู้มาเยือน เพื่อเป็นสถานที่นัดพบของราษฎร หรือเป็นสถานที่ที่ใช้กล่าวอ้างในการเล่าเรื่องราวของเมือง หรือเพื่ออธิบายเส้นทางคมนาคมของเมือง ตัวอย่างของสถานที่ที่มีชื่อเสียงของเมือง เช่น อนุสาวรีย์ต่าง ๆ สวนสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ หรือเป็นสถานที่เด่น เช่น บริเวณจุดตัดที่สำคัญของเส้นทางคมนาคม จุดเชื่อมต่อรถเมล์ สายแยกที่สำคัญของเมือง สถานที่สำคัญเหล่านี้แต่ละเมืองจะแตกต่างกันออกไปและให้ภาพลักษณ์ของเมืองที่แตกต่างกัน

5) **จุดอ้างอิงของเมือง (Landmarks)** เป็นจุดเด่นของเมืองที่ไม่ใช่สถานที่ที่จะเข้าไปได้ แต่เป็นสภาพทางกายภาพที่มองเห็นได้ เช่น ดึกสูง ป้ายโฆษณา หอนาฬิกา ทะเลสาบ ภูเขา เป็นต้น จุดเด่นเหล่านี้เป็นแหล่งในการกล่าวอ้างถึงเมื่อเดินทางผ่านไป แต่ละเมืองจะมีจุดอ้างอิงที่แตกต่างกันออกไป

ปัญหาการแบ่งเขตของมหานคร (Metropolitan Fragmentation)

โดยทั่วไปปัญหาของมหานครมักจะถูกมองในแง่ที่ว่ามี “องค์กรการบริหารอยู่มากเกินไป” ในขณะที่กลุ่มนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) เชื่อว่า การที่มหานครมีเขตอำนาจในการปฏิบัติงานซ้อนทับกันมาก ช่วยให้มีความมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการได้ดีกว่าเมืองเดี่ยวที่รับผิดชอบพื้นที่กว้างใหญ่ นักทฤษฎีกลุ่มนี้เชื่อว่า องค์กรเล็ก ๆ จะเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า⁷⁵

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายคนเชื่อว่าปัญหาของมหานครเป็นเรื่องของ “ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ” มากกว่าเรื่องของจำนวนองค์กรส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่มหานคร นักรัฐศาสตร์ โรเบิร์ต แอล. ไลง์เบอร์รี่ จำแนกปัญหาของมหานครออกเป็น 4 มิติ คือ⁷⁶

⁷⁵ Stone, Op.cit., pp. 44-46.

⁷⁶ Robert L. Lineberry, "Reforming Metropolitan Governance: Requiem or Reality?", *Georgetown Law Journal* 58 (March - May 1970), pp. 675-718.

1. *สถานการณ์ภายนอก (Externalities)* การดำเนินนโยบายของเทศบาลหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ส่วนอื่นของมหานครที่มีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้น นักเศรษฐศาสตร์เรียกสถานการณ์นี้ว่า สถานการณ์ภายนอก (Externalities) หรือ ผลกระทบเกินเขต (Spillover Effects) ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ นโยบายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและการแบ่งเขต หรือนโยบายด้านมลภาวะทางน้ำและอากาศ

2. *การไม่มีความรับผิดชอบทางการเมือง (Political nonresponsibility)* ในพื้นที่มหานครมีองค์กรบริหารท้องถิ่นหลากหลายหน่วยงาน มีอาณาเขตความรับผิดชอบในทางการเมืองควบซ้อนทับกันมากมาย ประชาชนเกิดความสับสนว่าองค์กรไหนรับผิดชอบในการให้บริการใด คนถูกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในการรับบริการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมหรือไม่ นำไปสู่ปัญหาของความรับผิดชอบในการบริหาร บางครั้งหน่วยงานพิเศษที่มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งได้รับการกิจให้บริการหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านของท้องถิ่นแต่กลับอยู่นอกเหนือการควบคุมของฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผลให้ประชาชนชาวลokalที่จะควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานพิเศษเหล่านี้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

3) *การขาดการประสานงาน (Lack of coordination)* การประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ บนฐานของความต้องการที่จะให้บริการที่มีคุณภาพสูงเกิดขึ้นได้ยาก ในสังคมอเมริกันมีตัวอย่างในเรื่องนี้ที่เห็นได้ชัดได้แก่เรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรท้องถิ่นต่างมีเขตอำนาจเฉพาะซึ่งหากไม่มีการประสานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันแล้วอาชญากรก็จะสามารถประกอบอาชญากรรมได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

4) *ความไม่เท่าเทียมกันด้านบริการและการเงิน (Fiscal and service inequalities)* ประชาชนที่เป็นชนชั้นกลางมีฐานะดีและองค์กรธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับชุมชนจะโยกย้ายตนเองออกจากตัวเมืองชั้นใน ทำให้ตัวเมืองชั้นในเหลือแต่เพียงประชากรสูงวัย และคนยากจนที่อยู่อย่างแออัด เช่นเดียวกับในย่านชานเมืองที่เก่า ๆ ในขณะที่ประชากรและธุรกิจที่มีรายได้สูงเข้าไปอยู่แถบชานเมืองซึ่งเกิดใหม่ ทำให้รายจ่ายต่อหัวสำหรับบริการในท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปในแต่ละเขต เช่นเดียวกับรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บ เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า "Gentrification" คือการที่ชนชั้นกลางที่มีความหลากหลายเข้าไปอยู่แทนที่ชนกลุ่มน้อยและคนยากจนซึ่งไม่สามารถจะรับค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นในพื้นที่ซึ่งพัฒนาใหม่ " ตัวเมืองชั้นในซึ่งมีคนอยู่มากจะมีความต้องการบริการมากและต้องอาศัยองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสังคม การขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ ในขณะที่ชานเมืองจะมีงาน มีรายได้ และมีทรัพยากรมากกว่า กล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนอเมริกันจำนวนมากอพยพไปอยู่ชาน

⁷⁷ Christensen, Op. cit., p. 316.

เมืองได้แก่ ความพึงพอใจ ความมั่งคั่ง การคมนาคมขนส่ง การเคหะ ภาษี และงาน รวมทั้งนโยบาย
ของรัฐและรัฐบาลกลางด้วย”⁷⁸

แนวทางแก้ไขปัญหาการแบ่งเขตของมหานคร

มีหลายแนวคิด แต่ที่ได้มีการทดลองใช้ ได้แก่ การผนวกพื้นที่ หรือการขยายเขตเทศบาล
(Annexation) การที่ชุมชนขนาดเล็กซื้อบริการจากชุมชนที่ใหญ่กว่า (Contracting of Service) การ
จัดตั้งเขตบริการพิเศษ (Special Districts) การจัดตั้งสภาร่วมของเทศบาลและเคาน์ตีในเขตมหานคร
(Council of Governments / COGs) เพื่อประสานภารกิจที่เกี่ยวกับปัญหาของพื้นที่ทั้งหมด และ
การรวมเทศบาลเข้ากับเคาน์ตี (City-county Consolidation) เพื่อเป็นการจัดการกับปัญหาโดยรวม”⁷⁹

การพัฒนาชุมชน (Community Development)

ความหมายและความสำคัญ

ชุมชนในทางกายภาพหมายถึงพื้นที่สำหรับการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งทำให้มีเรื่อง
ของการเมืองเกิดขึ้น ชุมชนในความหมายของความรู้สึกมักจะมีนัยบ่งถึงความสมานฉันท์เป็นอัน
หนึ่งอันเดียวกัน⁸⁰ คริสเต็นเซินเชื่อว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ที่ปริมาตรล้น
เมืองของอเมริกาได้แก่ พัฒนาการด้านการคมนาคมขนส่ง การเคหะชุมชน ระบบภาษี และต้วงาน”⁸¹

สแตนเยอร์กล่าวถึงการพัฒนาชุมชนครอบคลุมเป้าหมายและกิจกรรมโดยกว้างขวาง ดังนี้”⁸²

- 1) ช่วยให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือลดการสูญเสียกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- 2) พยายามที่จะเพิ่มคุณภาพและปริมาณของหุนอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาล
- 3) พยายามที่จะสงวนหรือปรับปรุงบทบาทของเมืองในการพาณิชย์เฉพาะด้าน
- 4) พยายามปรับปรุงสภาพทางกายภาพของชุมชน เช่น สวนสาธารณะ สถานพักผ่อน
หย่อนใจ ที่จอดรถ หรือถนน
- 5) ขยายผลตามเป้าหมายการออกแบบผังเมือง เช่นการสร้างความงามตามท้องถนน ซึ่งอาจ

⁷⁸ Ibid., p. 45.

⁷⁹ Stone, Op.cit., pp. 46-49.

⁸⁰ Keating, Op.cit., p. 19.

⁸¹ Christensen, Op. cit., p. 45.

⁸² Stanyer, Op.cit., p. 167.

ส่งเสริมธุรกิจการค้าในบริเวณนั้นด้วย

- 6) การจัดให้มีการให้บริการแบบต่าง ๆ เช่น การฝึกงาน การรับเลี้ยงเด็กภาคกลางวัน

การพัฒนาชุมชน จึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางสังคมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่กิจกรรมเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดที่อยู่อาศัย การจัดตั้งและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม และสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนเมืองสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และมีความสุข กระบวนการทั้งหลายล้วนเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดรูปการปกครอง และการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้การพัฒนาการจัดรูปการปกครองของเมืองใด ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

การวางแผนเมือง

รูปแบบของการวางแผน

เนื่องจากนักวางแผนต้องทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและความขัดแย้งด้านผลประโยชน์รูปแบบของการทำงานด้านการวางแผนเมืองจึงแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับบุคคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 5 แบบคือ⁸³

1. นักวางแผนซึ่งเป็นข้าราชการที่เป็นกลาง (Neutral Public Servant) นักวางแผนประเภทนี้จะไม่ให้คำแนะนำที่เป็นการชี้ทางเลือกด้านใดด้านหนึ่งให้กับชุมชน การตัดสินใจเป็นหน้าที่ของชุมชน

2. นักวางแผนซึ่งเป็นผู้สร้างฉันทานุมัติของชุมชน (Builder Of Community Consensus) นักวางแผนประเภทนี้มีบทบาทในทางการเมืองด้วย ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้เชื่อว่าการวางแผนชุมชนกับการเมืองแยกกันไม่ออก กิจกรรมไม่อาจดำเนินไปได้ถ้าประชาชนยังมีความเห็นและผลประโยชน์ แยกแยกกัน

3. นักวางแผนซึ่งเป็นผู้ริเริ่มธุรกิจ (Entrepreneur) ในสถานการณ์ที่สำนักงานวางแผนเน้นงานเป็นเป้าหมายหลัก ภารกิจของสำนักงานอาจมีได้อยู่ที่การวางแผนอย่างเดียว อาจมีเรื่องของการตลาด การเจรจาต่อรอง และการเงินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นเดียวกับการทำธุรกิจของบริษัทหนึ่ง ๆ

⁸³ John M. Levy, *Contemporary Urban Planning* (Englewood Cliffs New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1988), pp. 82-84.

4. นักวางแผนซึ่งเป็นตัวแทน (Advocate) กรณีนี้นักวางแผนทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและสนับสนุนผลักดัน โครงการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น

5. นักวางแผนซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Agent Of Radical Change) นักวางแผน กลุ่มนี้เห็นว่างานประจำวันของนักวางแผนทั่วไปเป็นเรื่องน่าเบื่อหน่ายและต้องการการเปลี่ยนแปลง อย่างสุดขีด เช่นเดียวกับแนวคิดทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) ซึ่งมีพื้นฐานจากลัทธิมาร์กซ์

การวางแผนชุมชน

จอห์น เอ็ม เลวี เห็นว่าการวางแผนเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครอง เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่องค์กรมีอยู่และการใช้จ่ายเงินทุนของรัฐ⁸⁴

ในการจะเข้าใจสภาพของท้องถิ่นอาจเริ่มต้นที่การศึกษาถึง ขนาด ความหนาแน่น การย้ายถิ่น การเปลี่ยนแปลงและโครงสร้างทางสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ⁸⁵

การติดต่อเกี่ยวข้องกัน (Interconnectedness) และความซับซ้อน (Complexity) ของชุมชน ทำให้จำเป็นต้องมีการวางแผนเมือง⁸⁶

การตัดสินใจในการใช้ที่ดินทำที่พักอาศัยเดี่ยว ทำอพาร์ทเมนท์ หรือทำศูนย์การค้าย่อมมีผลต่อระบบการจราจรขนส่งแตกต่างกันไป มีผลต่อสวัสดิภาพอนามัยในชุมชน และมีผลต่อราคาของอสังหาริมทรัพย์ในเขตนั้น ๆ ด้วย ซึ่งนำไปสู่ความต้องการบริการจากองค์กรท้องถิ่น และกรอบในการกำหนดค่านิยามธรรมเนียมต่าง ๆ

ในสังคมขนาดเล็กที่ไม่ซับซ้อนกิจกรรมหลายอย่างเอกชนสามารถดำเนินการได้เองอย่างไม่เป็นทางการ แต่ในชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ เช่นการหาน้ำกินน้ำใช้ การระบายน้ำ การจัดการขยะมูลฝอย ฯลฯ

กิจกรรมด้านการวางแผนในชุมชนต่าง ๆ ดำเนินการแตกต่างกันไป ในชุมชนขนาดเล็กอาจใช้คณะกรรมการวางแผนเป็นผู้พิจารณาแผนซึ่งที่ปรึกษาด้านการวางแผนจัดทำขึ้น ในชุมชนที่ใหญ่กว่าอาจมีสำนักงานวางแผนซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตั้งแต่หนึ่งคนถึงหลายร้อยคน ในสำนักงานวางแผนขนาดใหญ่อาจแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายการแบ่งเขต ฝ่ายวางแผนรวม ฝ่ายวิจัย ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

⁸⁴ Ibid., p. 61.

⁸⁵ Stanyer, Op.cit., p. 78.

⁸⁶ Levy, Op.cit., pp. 1-2.

ในชุมชนที่กำลังเติบโตเป้าหมายของนักวางแผนอยู่ที่การจัดการให้มีรูปแบบของการเติบโต ให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและดึงดูดการลงทุน หลีกเลี่ยงการพัฒนาที่ดินจนหนาแน่นเกินไป หรือ กระจัดกระจายเกินไป เลือกรูปแบบการพัฒนาที่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าถึง ร้านค้า โรงเรียน แหล่งทำ กิจกรรม และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ⁸⁷

ในชุมชนเก่าแก่ซึ่งไม่มีการเติบโตแล้วเป้าหมายของการวางแผนอาจอยู่ที่การอนุรักษ์ และ บูรณะสิ่งที่มีอยู่เดิม ส่วนในชุมชนที่ประสบปัญหาการว่างงานเป้าหมายของการวางแผนอาจต้อง มุ่งไปที่การวางแผนเศรษฐกิจ สร้างปัจจัยที่ดึงดูดให้อุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมไม่ย้ายออกไปและดึงดูด บริษัทใหม่ ๆ เข้ามา

ในระหว่างที่ผ่านมารวางแผนหันไปเน้นประเด็นการอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างมาก นำไปสู่ การกำหนดทิศทางและจัดการให้มีการพัฒนาที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมด้านการวางแผนขององค์กรท้องถิ่นสหรัฐฯ ในระดับเทศบาล ทาวน์ และเคาน์ตี เริ่มต้นเฟื่องฟูนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้ องค์กรท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนสนใจคุณภาพของชุมชนมากขึ้น ⁸⁸

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลสหรัฐฯ ให้การอุดหนุนท้องถิ่นในโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ ในลักษณะของโครงการเกี่ยวกับท้องถิ่น (Place-related Programs) เพื่อส่งเสริมให้มีเงินทุน ไหลเข้าไปในพื้นที่ยากจน บางพื้นที่มีการนำนโยบายลดหย่อนภาษีอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อดึงดูด การลงทุน ⁸⁹

แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองในอุดมคติ

ได้มีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเมืองในอุดมคติ ในหนังสือชื่อ อุทยานนครแห่ง อนาคต โดย เอเบเนสเซอร์ ไฮเวิร์ด ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1898 ในชื่อ To-Morrow : a Peaceful Path to Real Reform และตีพิมพ์อีกครั้งเมื่อปี ค.ศ. 1902 ⁹⁰ เนื้อหาสำคัญเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหา ของเมืองและชนบท โดยยกตัวอย่างปัญหาของนครลอนดอนในยุคนั้น เช่น ความแออัดของ ประชากร ราคาที่ดินที่สูงเกินไป ปัญหา การจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาสังคม การ แยกกันอยู่เป็นกลุ่ม ๆ เป็นที่รวมของคนแปลกหน้า ขาดความเป็นมิตร อย่างไรก็ตามนครลอนดอน

⁸⁷ Ibid., pp. 3-4.

⁸⁸ Ibid., p. 55.

⁸⁹ Ibid., p. 59.

⁹⁰ สุมาลี วัฒนศิริพร, อุทยานนครแห่งอนาคต (แปล) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, งานแปลอันดับที่ 137, 2535).

มีข้อได้เปรียบชนบทในเรื่อง ค่าจ้างแรงงานที่สูง โอกาสในการหางานทำมีมาก รวมทั้งโอกาสในความก้าวหน้า และการสมาคม มีสถานเจริญรมย์จำนวนมาก

ไฮเวิร์ด เสนอให้มีการสร้างเมืองใหม่ในพื้นที่ หกพันเอเคอร์ โดยเสนอรูปแบบของผังเมืองในอุดมคติ ศูนย์กลางของเมืองกินเนื้อที่หนึ่งพันเอเคอร์ มีลักษณะเป็นวงแหวนหลายชั้น มีสวนสาธารณะขนาดห้าเอเคอร์ครึ่งเป็นศูนย์กลางของเมือง วงแหวนรอบสวนสาธารณะเป็น อาคารสาธารณะ ได้แก่ ที่ทำการเทศบาล หอประชุมของเมือง โรงละคร หอสมุด พิพิธภัณฑ์ หอแสดงภาพเขียน และ โรงพยาบาล วงแหวนถัดมาเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่กินเนื้อที่ 145 เอเคอร์ วงถัดมาเป็น ศูนย์แสดงสินค้า ตลาด และศูนย์การค้า วงถัดมาเป็นเขตที่อยู่อาศัย ถัดมาเป็นถนนวงแหวนขนาดใหญ่ ประกอบด้วย โรงเรียนรัฐบาล สนามกีฬา วัด และสวนสาธารณะ วงถัดมาเป็นเขตที่อยู่อาศัยและสวนสาธารณะที่มีทางรถไฟล้อมรอบ วงแหวนแต่ละชั้นที่กล่าวมามีถนนเป็นวงกลมที่เรียกว่าเวนิวสายต่าง ๆ ล้อมรอบชั้นต่าง ๆ อยู่ ทางรถไฟเป็นวงแหวนชั้นนอกสุด พื้นที่โดยรอบถ้าออกไปจะถูกแบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม กสิกรรม และป่าไม้ ทุกเขตจะติดทางรถไฟ วงแหวนของเมืองจะมีถนนสามสายตัดผ่านศูนย์กลางของเมืองทำให้พื้นที่วงกลมถูกตัดออกเป็นหกส่วน

ไฮเวิร์ด เสนอให้มีการสร้างเมืองเป็นไปในรูปที่รัฐเข้าไปซื้อที่ดินที่มีราคาถูกมาพัฒนาเป็นเมืองโดยประชากรของเมืองจะเป็นผู้เช่าที่ดิน ค่าเช่าที่ดินถือเป็นภาษีรูปแบบหนึ่ง ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเมือง รูปแบบการบริหารเมืองใช้การเลือกตั้งคณะผู้บริหาร โดยประชากรผู้จ่ายค่าเช่าเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งคณะผู้บริหาร โดยตรง รูปแบบการบริหารงานจะแบ่งเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

- (1) คณะกรรมการกลาง
- (2) ฝ่ายต่าง ๆ

คณะกรรมการกลางประกอบด้วยประธานและรองประธานของฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่วางแผน และกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของเมือง ประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ฝ่ายต่าง ๆ แบ่งเป็น 3 ฝ่ายหลักคือ (1) ฝ่ายควบคุมส่วนกลาง ประกอบด้วย การเงิน กฎหมาย ประเมิน และ ตรวจสอบ (2) ฝ่ายวิศวกรรม ประกอบด้วย ถนน การระบายน้ำ การชลประทาน การจัดหาไฟฟ้า เป็นต้น (3) ฝ่ายสังคมและการศึกษา ประกอบด้วย การศึกษา หอสมุด การดนตรี เป็นต้น

นियามแผนแม่บท (Comprehensive Plan, General Plan, or Master Plan)

เลวี ให้คำจำกัดความแผนแม่บทไว้ว่า¹⁶

- เป็นแผนหลักเบื้องต้นที่ชี้ทิศทางการพัฒนาชุมชน
- เมื่อมองในด้านกายภาพแผนนี้ครอบคลุมชุมชนทั้งหมด
- เป็นแผนระยะยาว โดยทั่วไปมักใช้ห้วงเวลา 20 ปี

¹⁶ Levy, Op.cit., p. 87.

คริสเต็นเซ่น กล่าวถึงแผนแม่บทว่า⁹² แผนแม่บท (General Plan) เป็นความพยายามในอันที่จะจัดพื้นที่เขตต่าง ๆ ของตัวเมือง เพื่อเป็นรูปแบบแนวทางสำหรับการพัฒนาในอนาคตในช่วงเวลา 10-20 ปีข้างหน้า โดยมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับท่อระบายน้ำ ผังถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ ไว้ในแผนด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้แผนจะเน้นถึงแนวทางในอนาคต แต่สาระสำคัญในตัวแผนมักจะระบุถึงสิ่งที่มีอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาที่องค์กรท้องถิ่นต้องเผชิญในเรื่องของแผนการใช้ที่ดินก็คือความพยายามของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการแบ่งเขตหรือเปลี่ยนแปลงแผนที่ที่มีอยู่

เป้าหมายของการวางแผนแม่บท⁹³

1) สุขอนามัย การใช้ที่ดินโดยคำนึงถึงสุขอนามัยของชุมชนถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่ถูกต้องเหมาะสมของการวางแผน

2) ความปลอดภัยของสาธารณชน ในส่วนนี้อาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น เช่น การวางแผนอาคารในพื้นที่ซึ่งเสี่ยงต่อवादภัย หรือ อุทกภัย การออกแบบถนนที่คำนึงถึงรถพยาบาล หรือ การเดินทางไปโรงเรียนของเด็ก ๆ เป็นต้น

3) การปกป้องสวัสดิการสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการจัดที่สำหรับสวนสาธารณะและลักษณะการใช้ที่ดินต่าง ๆ ตามแต่ชุมชนจะตีความว่ากระทบต่อสวัสดิการของคนหรือไม่

4) การไหลเวียนหรือการจราจร ส่วนนี้เป็นเป้าหมายที่ต้องมีในแผนแม่บททุกแผนว่าด้วยเรื่องระบบของถนน อาจรวมถึงที่จอดรถด้วย

5) การให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวก การกำหนดที่ตั้งของบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สวนสาธารณะ ศาลาประชาคม ฯลฯ รวมทั้งการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับการให้บริการสาธารณะ เช่น ดับเพลิง ตำรวจ ประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจที่ยากมาก

6) ฐานะการเงิน รูปแบบของการพัฒนากับฐานะทางการเงินของชุมชนมีความเกี่ยวข้องกัน⁹⁴ การพัฒนาที่ดินแปลงหนึ่ง ๆ ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อชุมชนในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การจราจร ดับเพลิง ตำรวจ ฯลฯ แต่ก็อาจได้กลับคืนมาในรูปของภาษี และค่าธรรมเนียมจากเขตนั้นซึ่งอาจมากหรือน้อยกว่ามูลค่าการลงทุน

⁹² Christensen, Op.cit., p. 307.

⁹³ Levy, Op.cit., pp. 87-89.

⁹⁴ George Sternlieb et al., *Housing Development and Municipal Costs* (Rutgers, N.J. : Center for Urban Policy Research, 1973).

7) เป้าหมายทางเศรษฐกิจ นอกจากการสร้างรายได้ให้กับชุมชนแล้วการสร้างงานให้กับประชาชนในชุมชนก็เป็นเป้าหมายอีกประการหนึ่ง

8) การรักษาสภาพแวดล้อม เป็นหลักการที่เริ่มเป็นที่นิยมมาตั้งแต่ปี 1960 เกี่ยวข้องกับการจำกัดการก่อสร้างบนที่ดินซึ่งกระทบต่อระบบบนเวศน์วิทยาเช่น ป่าชายเลน การสงวนพื้นที่โล่ง แหล่งน้ำ ฯลฯ

กระบวนการวางแผนแม่บท^{๖๕}

- 1) ทำการสำรวจวิจัย
- 2) กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน
- 3) ขั้นตอนการวางแผน
- 4) ขั้นตอนการดำเนินการตามแผน
- 5) ขั้นตอนการทบทวนและแก้ไข

การวางแผนการใช้ที่ดิน (Land-Use Planning)

ในสหรัฐอเมริกา อำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างมากซึ่งเทศบาลและเคาน์ตีได้รับจากรัฐ คืออำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ผลของการตัดสินใจหรือผลของการกำหนดนโยบาย อาจหมายถึงความเจริญรุ่งเรืองของชุมชน หรือหมายถึงภัยต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนก็เป็นได้ โดยเหตุที่เคาน์ตีและเมืองหรือเทศบาลมีอาณาเขตซ้อนทับกันอยู่ การวางแผนของเคาน์ตีจะเน้นเฉพาะที่ดินที่อยู่นอกอาณาเขตของเทศบาล อันที่จริงโดยหลักการนั้น ภารกิจของเคาน์ตีซึ่งมุ่งพื้นที่ชนบท ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการพัฒนา เนื่องจากรัฐต้องการให้มีการพัฒนาในพื้นที่ของเทศบาลซึ่งสามารถให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานได้ ด้วยเหตุนี้เทศบาลของสหรัฐอเมริกา จึงถูกเรียกว่า “กลไกสร้างความเจริญ” (Growth Machine)^{๖๖} เนื่องจากเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการพัฒนาที่ดินและตอบสนองความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างไม่มีขอบเขตทำให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมในบางลักษณะ อาทิเช่นการจัดให้มีแผนแม่บทและการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม^{๖๗}

^{๖๕} Levy, Op.cit., p. 85-97.

^{๖๖} Molotch, Op.cit., p. 310.

^{๖๗} Christensen, Op.cit., p. 82.

เครื่องมือในการวางแผนการใช้ที่ดิน⁹⁸

มีปัจจัยหลักที่สำคัญสองประการซึ่งอาจนำมาใช้กำหนดรูปแบบของการใช้ที่ดินในชุมชนให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ

1) การลงทุนของภาครัฐ หรือองค์กรท้องถิ่นในการสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตั้งแต่ระบบถนนหนทาง ไปจนถึงโรงเรียน โรงพยาบาล อาคารของทางการ ฯลฯ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถส่งเสริมหรือขัดขวางความเจริญของท้องถิ่นได้ ในส่วนของการอนุมัติเงินทุนหรือโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

2) การเข้าไปควบคุมการใช้ที่ดินในครอบครองของเอกชน อาทิ การที่กำหนดให้อาคารพาณิชย์ต้องสร้างที่จอดรถให้เหมาะสมกับขนาดของอาคาร เล็งเห็นว่า การควบคุมการใช้ที่ดินมีอิทธิพลน้อยกว่าการลงทุนภาครัฐในการกำหนดรูปแบบและทิศทางการใช้ที่ดินในชุมชน แต่ก็ยังคงมีส่วนสำคัญต่อการวางแผนชุมชน การควบคุมการใช้ที่ดินอาจดำเนินการได้หลายวิธี⁹⁹ ได้แก่

2.1 ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulations) เช่น กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่อส่วนรวมในด้านต่าง ๆ หรือกำหนดให้รูปแบบของการจัดสรรที่ดินต้องสอดคล้องกับแผนแม่บท (General Plan) และการแบ่งเขตของเทศบาล (Zoning) ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำหรับสร้างความเจริญในท้องถิ่น¹⁰⁰

2.2 เทศบัญญัติว่าด้วยการแบ่งเขต (Zoning Ordinances) เป็นรูปแบบของการควบคุมการใช้ที่ดินซึ่งแพร่หลายที่สุด¹⁰¹ เป็นเอกสารซึ่งนักวางแผนของชุมชนหรือที่ปรึกษาฝ่ายวางแผนจัดทำขึ้นและต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก่อน ประกอบด้วยส่วนสำคัญสองส่วนคือส่วนแรกเป็นแผนที่ซึ่งแบ่งชุมชนออกเป็นเขต ส่วนที่สองเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างในแต่ละเขต

⁹⁸ Levy, Op.cit., pp. 99-102.

⁹⁹ Ibid., pp. 102-124.

¹⁰⁰ Stone, Op.cit., p. 274.

¹⁰¹ Frank So et al., *The Practice of Local Government Planning* (Washington : International City Management association, 1979).

การแบ่งเขตคือข้อจำกัดต่ออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยกำหนดให้มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์เฉพาะด้าน รวมทั้งการสงวนพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์เป็นพิเศษเฉพาะ เช่น พื้นที่สำหรับบ้านชานเมืองเดี่ยว ๆ อพาร์ทเมนต์สูง ๆ ศูนย์การค้า หรือพื้นที่อุตสาหกรรม ฐานในการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนโยบายการแบ่งเขตในระดับหนึ่ง¹⁰² แต่ละเขตที่ถูกแบ่งจะได้รับอนุญาตให้มีการพัฒนาในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง

องค์กรท้องถิ่นนิยมใช้การแบ่งเขตเนื่องจากช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน ถึงแม้ว่าในบางแห่งอาจเสริมด้วยมาตรการพิเศษเช่นการลดหย่อนภาษี หรือการทำ ความตกลงระหว่างเอกชนนักพัฒนาที่ดินกับทางการ¹⁰³

ระดับของประสิทธิผลในการกำหนดแนวทางการใช้ที่ดิน โดยการใช้วิธีการแบ่งเขตนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ตั้งแต่แทบจะไม่เกิดผลอันใดจนถึงระดับมีประสิทธิผลอย่างมาก การแบ่งเขตอาจค่อนข้างได้ผลในพื้นที่ที่กำลังเติบโตซึ่งยังไม่มีกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินทั้งหมด การแบ่งเขตอาจช่วยกำหนดรูปแบบของเมืองโดยการจำกัดการเติบโตในพื้นที่หนึ่งเพื่อเบี่ยงเบนทิศทางการเติบโตไปอีกพื้นที่หนึ่ง ในพื้นที่ซึ่งเจริญแล้วการแบ่งเขตอาจช่วยป้องกันหรือลดระดับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น¹⁰⁴

อย่างไรก็ตามในพื้นที่เก่าแก่ของเมืองใหญ่ ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มพื้นที่ และขาดพลังสร้างความเจริญ การแบ่งเขตอาจไม่ก่อให้เกิดผลเท่าไรนัก นอกจากนี้การแบ่งเขตเพื่อสนองความต้องการของนักพัฒนาที่ดินก็อาจได้ผลน้อย ยิ่งไปกว่านั้นในพื้นที่ชนบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมักจะ ไม่เห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมการใช้ที่ดิน

ปัจจัยประการหนึ่งซึ่งช่วยให้การแบ่งเขตมีประสิทธิผลคือการที่ทางการใช้ทั้งการควบคุมการใช้ที่ดิน พร้อมกับการลงทุนภาครัฐในพื้นที่ดังกล่าว

ข้อจำกัดของการแบ่งเขต¹⁰⁵

เอกชนเจ้าของที่ดินหรือนักพัฒนาที่ดินอาจเข้าไปมีอิทธิพลต่อการแบ่งเขตที่ดินให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของคนหรือของกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันบางครั้งเทศบาลเองก็

¹⁰² Stone, Op.cit., p. 274.

¹⁰³ Levy, Op.cit., p. 106.

¹⁰⁴ Ibid., pp. 106-107.

¹⁰⁵ Ibid., pp. 107-110.

ใช้การแบ่งเขตที่ไม่สมเหตุผลในพื้นที่ซึ่งสำนักงานเทศบาลตั้งอยู่ เพียงเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานมากกว่าต่อชุมชน

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเขตแย้งว่าการแบ่งเขตทำให้ราคาบ้านเพื่อ หมู่บ้านจัดสรรที่มีรูปแบบซ้ำ ๆ แบบเดียว และการแผ่บริเวณออกไปของตัวเมือง เกิดปัญหาพลังงานสูญเปล่า เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เกิดระบบราชการที่ไม่จำเป็น และการมีกฎระเบียบที่มากเกินไป¹⁰⁶ เบอร์นาร์ด เอช. ไชแกน¹⁰⁷ เห็นพ้องว่าการแบ่งเขตไม่เป็นธรรมต่อคนจนและชนกลุ่มน้อย

มีผู้วิจารณ์ด้วยว่าการแบ่งเขตจำกัดอิสรภาพของสถาปนิกและนักออกแบบผังเมือง และอาจทำให้คุณภาพของการออกแบบเมืองลดลง

เจน จากอบส์ เห็นว่า การแบ่งเขตทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่แห้งแล้งและเสี่ยงต่ออาชญากรรม ด้วยการที่แบ่งแยกเขตและกิจกรรมเฉพาะด้านในแต่ละเขตจนท้องที่ขาดความหลากหลาย อาทิ เขตที่พักอาศัยแยกจากเขตร้านค้า ทำให้ถนนบางพื้นที่บางช่วงเวลาแทบไม่มีผู้สัญจรไปมา¹⁰⁸

ความอิ่มตัวของ การแบ่งเขต (Zoning Saturation) คือ ภาวะที่ทุกพื้นที่ในเมืองที่ทำการแบ่งเขตต่างพัฒนาจนเต็มอัตราเหมือนกัน ทำให้ชุมชนเมืองกลายเป็นมหานครที่แออัดหนาแน่นเกินไป¹⁰⁹

ปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการออกแบบผังเมืองหรือชุมชนหนึ่ง¹¹⁰

- 1) สภาพภูมิประเทศที่เหมาะสม
- 2) พื้นที่ดินซึ่งมีอาคารเคหะสถาน
- 3) สภาพปริมาณการจราจรและจำนวนถนนที่จำเป็น
- 4) ระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอ
- 5) ความต้องการพื้นที่จอดรถ

¹⁰⁶ Stone, Op.cit., p. 275-276.

¹⁰⁷ Bernard H. Siegan, *Other People's Property* (Lexington, M.A. : Lexington Books, 1976), pp. 37-60.

¹⁰⁸ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (Newyork : Vintage books, Random House, 1961).

¹⁰⁹ Levy, Op.cit., p. 133.

¹¹⁰ Ibid.

- 6) สิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่สำหรับโรงเรียน สนามเด็กเล่น สวน
- 7) เทศบัญญัติว่าด้วยการแบ่งเขตและการจัดสรรที่ดินที่เกี่ยวข้อง
- 8) ฯลฯ

เกณฑ์ในการพิจารณาแผนผัง ¹¹¹

- 1) เอกภาพและความต่อเนื่อง
- 2) ความขัดแย้งระหว่างคนเดินถนนและยานพาหนะในระดับน้อยสุด
- 3) การป้องกันจากสภาวะธรรมชาติ เช่น ลม ฝน เสียง ฯลฯ
- 4) ผู้ใช้สามารถเข้าใจได้โดยง่าย
- 5) สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 6) มีพื้นที่ซึ่งจัดไว้สำหรับการพักผ่อน การสังเกต และการประชุม
- 7) สร้างความรู้สึกลดภัยและเบิกบาน

การให้บริการของเมือง

การวางแผนการให้บริการของเมืองจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ความต้องการของชุมชน ความเหมาะสมด้านนิเวศวิทยา ความสามารถขององค์กรส่วนท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจของตัวชุมชนเอง รวมไปถึงความร่วมมือของประชาชนในชุมชนและระหว่างชุมชน ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการลงทุนของเทศบาลดังรายละเอียดต่อไปนี้

เกณฑ์ในการพิจารณาโครงการลงทุนของเทศบาล ¹¹²

- 1) ผลกระทบด้านการเงิน
- 2) ผลกระทบด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย
- 3) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชน
- 4) ผลทางด้านนิเวศวิทยา ศูนย์วิทยาศาสตร์ และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต
- 5) ปริมาณความวุ่นวายและความไม่สะดวกที่เกิดจากโครงการ รวมถึงผลกระทบต่อคุณภาพของบริการ
- 6) การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ใครได้รับผล อย่างไร

¹¹¹ Ibid., p. 142.

¹¹² Harry P. Hatry, Annie P. Millar, and James H. Evans, *Guide to Setting Priorities for Capital Investment* (Washington D.C. : Urban Institute Press, 1984), p. 9.

- 7) ความเป็นไปได้ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนของประชาชนและความพร้อมของโครงการ
- 8) สิ่งนี้อาจเป็นอุปสรรคทำให้โครงการล่าช้า
- 9) ระดับความไม่แน่นอนและความเสี่ยง
- 10) ผลกระทบต่อสัมพันธภาพกับองค์กรท้องถิ่นหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 11) ประโยชน์เพิ่มเติมจากความสัมพันธ์กับโครงการอื่น

การจำแนกค่าความสำคัญของโครงการ

การจัดบริการให้กับชุมชนยังมีการจำแนกระดับความสำคัญของโครงการประเภทต่าง ๆ ออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่¹¹³

- 1) โครงการเร่งด่วนซึ่งไม่อาจเลื่อนต่อไปได้
- 2) โครงการที่มีความสำคัญต้องทำให้สำเร็จหรือมีผลต่อโครงการพัฒนาหลักของชุมชน
- 3) โครงการที่มีความจำเป็นซึ่งควรดำเนินการในระยะสองสามปีเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนที่คาดไว้
- 4) โครงการที่น่าปรารถนาสำหรับการขยายผลโครงการที่มีอยู่แล้ว
- 5) โครงการซึ่งเป็นที่ยอมรับได้มีประโยชน์ แต่อาจเลื่อนไปก่อนได้ถ้ามีปัญหางบประมาณ
- 6) โครงการที่อาจจะลบล้างหรือตัดไปจากแผนการลงทุนในปัจจุบันก่อน

คุณภาพชีวิตของชุมชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตจะนำเสนอ ความหมาย ลักษณะ คุณภาพชีวิต และดัชนีคุณภาพชีวิต ซึ่งจะเป็พื้นฐานในการกำหนดแนวความคิดที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไป ดังรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

คุณภาพชีวิต (Quality of Life) เป็นศัพท์ที่นำมาใช้ไม่นานนี้ ทำให้มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไป ทั้งในประเทศไทยและ ต่างประเทศ แต่ก็อยู่ในแนวทางเดียวกัน ดังมีรายละเอียดของนิยามความหมาย ดังต่อไปนี้

¹¹³ Alan Walter Steiss, *Local Government Finance : Capital Facilities Planning and Debt Administration* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1978), p. 38.

National Technical Information Service ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่า คุณภาพชีวิตเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของความต้องการด้านอารมณ์ และความมุ่งหวังทางสังคม (Social Aspiration) ของชุมชน รวมทั้งความสามารถของสังคมในอันที่จะบรรลุถึง ความจำเป็นพื้นฐาน ในเรื่องของ (1) ปริมาณและคุณภาพความต้องการพื้นฐานทางด้านร่างกาย เช่นการมีอาหารพอเพียง ที่อยู่อาศัยพอเพียง เครื่องนุ่งห่มพอเพียง (2) ปริมาณและคุณภาพความต้องการทางด้านสังคม และวัฒนธรรม เช่น การศึกษา โอกาสการทำงาน บริการสาธารณสุข สถานภาพการทำงาน ความมั่นคง การคมนาคม เสรีภาพ สันติภาพ โอกาสสำหรับการสร้างสรรค์ (3) เรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การเพิ่มของประชากรที่เหมาะสม การพัฒนาจิตใจ ทัศนียภาพ

รอมเมย์ และบราวน์ เห็นว่า "นิยามของคุณภาพชีวิตยากที่จะกำหนดให้เป็นสากลเพราะ (1) เป็นกระบวนการทางด้านจิตใจที่สามารถบรรยายตีความโดยผ่านตัวกรองด้านความคิดและภาษาที่แตกต่างกัน ความคลาดเคลื่อนจากการมองที่หลากหลาย เกิดจากประสบการณ์ พื้นความรู้ ประเด็นการนำเสนอและข้อเท็จจริงต่าง ๆ (2) แนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตขึ้นอยู่กับคุณค่าที่แฝงอยู่อย่างมาก นักวิจัยจึงต้องกำหนดกรอบความหมายให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถประเมินผลได้ กระบวนการและผลต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นคุณภาพชีวิตที่ดีกว่านั้น ย่อมเป็นการยอมรับและกำหนดคุณค่าโดยบุคคลในสังคมเดียวกัน ซึ่งมักพบว่าเป็นชนชั้นกลางของสังคมทั้งสิ้น (3) ความคิดที่ก่อให้เกิดความเข้าใจในความเจริญงอกงามและพัฒนาการของมนุษย์ การมีอายุยืนยาว กระบวนการทางด้านจิตใจล้วนอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์ประกอบต่าง ๆ รวมทั้งค่านิยมด้วย ซึ่งหากนิยามเป็นแบบเดียวกันก็หมายความว่าทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านอายุ ช่วงชั้นทางสังคม การศึกษา"¹¹⁴

คริสเต็นเซ็น¹¹⁵ เห็นว่าชาวอเมริกันให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชุมชนของตนซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาคุณค่าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย ด้วยเหตุนี้ทำให้ชาวอเมริกันตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่และมีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาดังกล่าว

โครงการพัฒนาสังคมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดความหมายของคุณภาพชีวิต ไว้ว่า หมายถึงระดับของความเป็นอยู่ของคนในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต เกี่ยวข้องทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของความจำเป็นพื้นฐานทั้งทางด้าน

¹¹⁴ สุภางค์ จันทวานิช และ วิคินี ศิลตระกูล "การพัฒนาแนวคิดและเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิตในต่างประเทศ" ใน อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ, บรรณาธิการ การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539), หน้า 57 - 58.

¹¹⁵ Christensen, Op.cit., p. 29.

ร่างกาย สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง จิตวิทยา และสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพ ทั้งที่เป็นตามธรรมชาติที่มนุษย์สร้างขึ้นมา คุณภาพชีวิตของประชากรโดยส่วนรวม อาจไม่สอดคล้องกับคุณภาพชีวิตของกลุ่มย่อย กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมก็ได้ การใช้เครื่องชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นพื้นฐาน จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกำหนดขึ้น

โครงการปรัณรงค์คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่า คุณภาพชีวิต คือ การดำรงชีพของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยมีเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ที่ต้องบรรลุ 8 ประการ คือ อาหารดี มีบ้านอยู่อาศัย ศึกษาอนามัยถ้วนทั่ว ครอบครัวปลอดภัย ได้ผลผลิตดี มีลูกไม่มาก อยากร่วมพัฒนา พาสู่คุณธรรม โดยมีเครื่องชี้วัด 32 เครื่องชี้วัด ตามเกณฑ์ที่ปรับระดับเป้าหมายทุก 5 ปี ตามแผนพัฒนาของชาติ

จอร์จ และ เบเรตัน¹⁶ ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่า หมายถึงมิติของการมีชีวิตที่ดี ประกอบด้วยความสุข ความพอใจในชีวิต ความนับถือตนเอง สุขภาพและสภาพการทำงานของร่างกายและสภาวะทางเศรษฐกิจที่ดี

เย็นใจ เกาหวณิช¹⁷ ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตว่าหมายถึง สภาวะความเป็นอยู่ของบุคคลทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจซึ่งจะมีเกณฑ์ในการเปรียบเทียบชีวิตที่ค้อยคุณภาพ จากชีวิตที่มีคุณภาพ หรือชีวิตที่มีคุณภาพระดับต่ำ กับชีวิตที่มีคุณภาพระดับสูง

ลักษณะของชีวิตที่ค้อยคุณภาพ มีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ยากจน ขาดแคลนสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ขาดแคลนปัจจัยสี่ ชีวิตส่วนใหญ่ต้องใช้ในการหาเลี้ยงชีพไปวัน ๆ
- 2) สุขภาพไม่ดี เจ็บป่วยเป็นเนืองนิจ เป็นโรคเรื้อรังรักษาไม่หาย
- 3) ความไม่รู้ ขาดการศึกษาที่ดี ไม่รู้วิธีหาเลี้ยงชีพที่ดีกว่าเดิม
- 4) ขาดความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 5) อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เป็นพิษ อยู่ในถิ่นทุรกันดาร

¹⁶ สุภางค์ จันทวานิช, อ้างแล้ว, หน้า 59.

¹⁷ เย็นใจ เกาหวณิช, "การศึกษากับการพัฒนาคุณภาพชีวิต" วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 14 (สิงหาคม - กันยายน, 2523), หน้า 329-331.

ลักษณะชีวิตที่มีคุณภาพ มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับชีวิตที่ด้อยคุณภาพทั้ง 5 ประการข้างต้น และเพิ่มเติมความมีอิสระเสรีในชีวิต การได้รับความยุติธรรมในชีวิต และการมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงานตามความสามารถของแต่ละบุคคล

นิพนธ์ คันธเสวี¹¹⁸ ได้กล่าวถึงเครื่องชี้ภาวะสังคมสำหรับคุณภาพชีวิตของสังคมไทย ว่าสังคมไทยประกอบด้วยประชากร 75 % ที่เป็นชาวชนบทและประกอบอาชีพทางการเกษตร ยังขาดคุณภาพชีวิตที่ดีว่าเป็นมาตรฐานการครองชีพขั้นมูลฐาน และขาดคุณภาพมากขึ้นทุกขณะ ทั้ง ๆ ที่การพัฒนาเศรษฐกิจทางวัตภูมิการทุ่มเทอย่างมหาศาล เมื่อจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างถูกต้องควรจะมีมุ่งปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ที่ยากจนทางจิตใจ และยากไร้ทางวัตถุทั้งหลายโดยกำหนดขอบเขตของชีวิตที่จะต้องพัฒนาให้มีคุณภาพตามความจำเป็นและข้อจำกัดทางสังคม

ดัชนีคุณภาพชีวิต (Human Development Index : HDI)

จากการศึกษาเรื่อง การพัฒนามนุษย์ของโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nation Development Program (UNDP)) ได้ให้ข้อเสนอว่า การวัดระดับการพัฒนาประเทศควรวัดในรูปของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน และได้กำหนดเกณฑ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนขึ้น โดยคำนวณจากปัจจัยย่อยระดับคุณภาพชีวิต 3 ตัวแปร คือ อายุขัยเฉลี่ย การศึกษา และ รายได้ต่อหัว เรียกว่าดัชนีคุณภาพชีวิต (Human Development Index : HDI) แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่¹¹⁹

- 1) คุณภาพชีวิตระดับสูงมีค่า HDI ตั้งแต่ 0.800 - 1.000
- 2) คุณภาพชีวิตระดับกลางมีค่า HDI ตั้งแต่ 0.500 - 0.799
- 3) คุณภาพชีวิตระดับต่ำมีค่า HDI ตั้งแต่ 0.000 - 0.499

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำดัชนีคุณภาพชีวิตของคนไทยขึ้นตามแนวพื้นฐานของ UNDP เพื่อเป็นเกณฑ์ในการวัดคุณภาพชีวิตของคนไทยในภาพรวมทั้งประเทศ และแยกราย ภาค จังหวัด เขตเมืองและเขตชนบท สำหรับดัชนีคุณภาพชีวิตของคนไทยในชนบทคำนวณจากข้อมูล กชช.2ค หมวดขปร. 13 ตัวแปร แบ่งเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ น้ำดื่ม น้ำใช้ สาธารณสุข การศึกษา ไฟฟ้า ที่อยู่อาศัย และการคมนาคม

¹¹⁸ นิพนธ์ คันธเสวี, เครื่องชี้วัดภาวะสังคม, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525), หน้า 231-247.

¹¹⁹ United Nation Development Program (UNDP).

มาตรฐานความปลอดภัยในเมือง¹²⁰

ในการวางแผนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะ คณะกรรมการความปลอดภัยของเทศบาลเมืองโตรอนโต แคนาดา ได้เสนอแนวทางปฏิบัติด้านมาตรฐานความปลอดภัยไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

- 1) ความจำเป็นในการให้แสงสว่างที่เหมาะสมสำหรับผู้เดินเท้าเช่นเดียวกับผู้ที่ขับขีวดยานในพื้นที่สาธารณะ
- 2) เส้นทางการมอง ความสามารถในการมองไปตามทางข้างหน้าได้ การหลีกเลี่ยงมุมอับ ภูมิทัศน์ที่บดบังสายตา ฯลฯ
- 3) หลีกเลี่ยงการใช้อุโมงค์ สะพานคนเดินเท้า ทางเดินแคบ ๆ โดยที่ไม่ให้ทางเลือกอื่นแก่คนเดินเท้า
- 4) หลีกเลี่ยงจุดที่เป็นกับดัก เช่น พื้นที่จำกัด แคบ ๆ ตัวอย่างเช่น ทางเข้าที่เป็นซอก หลืบ
- 5) ความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่สำหรับการเฝ้ามองตรวจ ที่ซึ่งประชาชนสามารถเฝ้าดูผู้อื่นได้
- 6) คุณค่าของผู้สร้างกิจกรรม เช่นแผงขายอาหารที่เป็นจุดเฝ้าตรวจอย่างไม่เป็นทางการ
- 7) ย้ำให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ หรือ อาณาเขตละแวกบ้านและที่สาธารณะ
- 8) ความจำเป็นที่จะต้องมียาและข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ อาทิ เส้นทางการหลัก ป้ายทางออก และเส้นทางหลักของคนเดินเท้า

สำหรับการผสมผสานแนวคิดการพัฒนาสังคมต่าง ๆ เข้าด้วยกันนั้น ได้มีผู้เสนอไว้หลายท่าน ดังที่เสนอมายาวคัน แต่ในกรอบการวิจัยนี้ จะใช้แนวคิดในสังคมที่พึงปรารถนา ในร่างแผน 8 มากำหนดเป็น ดัชนีคุณภาพชีวิต ซึ่งได้แก่

- 1) มีสุขภาพดี
- 2) มีความสุขใจ
- 3) ที่อยู่อาศัยและสภาพเป็นอยู่ที่ดี
- 4) มีเงินและทรัพย์สินเพียงพอ
- 5) มีสภาพแวดล้อมที่ดี
- 6) มีความปลอดภัย
- 7) ได้รับความยุติธรรม
- 8) มีเสรีภาพ
- 9) อยู่ร่วมกันอย่างสันติและเกื้อกูล

¹²⁰ Michael Hough, *Cities And Natural Process* (Frome And London : Butter And Tonner Ltd., 1995), p. 125.

10) มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

มลภาวะและสิ่งแวดล้อม

การวางแผนการพัฒนาชุมชนที่ดีย่อมหวังให้ชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่ดี ปราศจากมลภาวะ ทั้งปวง แต่ในความเป็นจริงผลของการพัฒนาในแต่ละด้านมักนำมาซึ่งผลกระทบซึ่งกันและกันนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่เลวและเกิดปัญหามลภาวะ แม้ว่าจะได้มีการวางแผนการพัฒนาเมืองมาเป็นอย่างดีปัญหาค้นถึงสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเกิดควบคู่ด้วยเสมอ ปัญหาใหญ่ ๆ อาจพิจารณาเป็นประเด็น ๆ ได้ดังนี้

1) **ปัญหาการกำจัดของเสียจากแหล่งต่าง ๆ** เช่น ของเสียจากแหล่งที่อยู่อาศัย ของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ของเสียจากแหล่งพาณิชยกรรม ของเสียจากเครื่องจักรกลต่าง ๆ ของเสียเหล่านี้อาจอยู่ในรูปขยะประเภทต่าง ๆ ควันพิษ ไอพิษ กลิ่นเหม็น มีผลไปถึงการทำลายบรรยากาศของการอยู่อาศัยในชุมชน ทำลายสภาพแวดล้อม คุณภาพของอากาศ ตลอดถึงคุณภาพของแหล่งที่อยู่อาศัย ชุมชนจำเป็นต้องมีมาตรการ ตลอดถึงเครื่องมือ รวมถึงเทคโนโลยี ที่จะจัดการกับปัญหาของเสียหลากหลายประเภทเหล่านี้ ในหลาย ๆ กรณีต้องเป็นการสร้างร่วมมือระหว่างชุมชน และต้องการการดูแลเงินโยบายในระดับประเทศ

2) **ปัญหาการควบคุมให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับของกฎหมาย** ที่ว่า ด้วยการรักษาสภาพแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะ การควบคุมมลพิษจากเครื่องจักรกลประเภทต่าง ๆ การควบคุมให้ใช้บ่อบำบัด การควบคุมให้ใช้ระบบบำบัดของเสียตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น เป็นปัญหาด้านวินัยของชุมชน ในระยะแรกของการไม่ปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ประชาชนอาจไม่เห็นผลที่เกิดในปัจจุบัน แต่การไม่ปฏิบัติจะทำให้เกิดปัญหาในระยะยาว นำไปสู่การแก้ไขที่ยุ่งยาก และต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก

3) **ปัญหาของตัวประชาชนในการตระหนักถึงคุณค่าของการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี** หากประชาชนในชุมชนไม่ร่วมมือ และเห็นถึงคุณค่าของการมีสภาพบ้านเมืองที่สะอาด เป็นระเบียบ มีโครงสร้างของเมืองที่เป็นไปตามแผนการพัฒนา มาตรการต่าง ๆ ที่ทำขึ้นย่อมไม่เกิดประโยชน์ ในหลาย ๆ กรณี พบว่า ความต้องการในการประกอบอาชีพ และเหตุผลทางเศรษฐกิจ มักจะขัดแย้งกับระเบียบแบบแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม เช่น การจัดระเบียบการค้าหาบเร่ การกำหนดเขตพาณิชยกรรม เขตอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น กฎเกณฑ์เหล่านี้ประชาชนมักไม่เห็นถึงความสำคัญ และไม่ร่วมมือที่จะปฏิบัติ การให้การศึกษาแก่ประชาชน ในเรื่องพิษภัยของมลภาวะต่าง ๆ ตลอดถึงระบบนิเวศวิทยาที่ดีสำหรับเมือง อาจทำให้ประชาชนตระหนักในคุณค่าของการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีมากขึ้น

4) ปัญหาของการขาดการศึกษาวิจัยด้านผลกระทบต่อภาวะนิเวศน์ในกรณีต่าง ๆ การขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงพิษภัยของมลภาวะในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงในคุณภาพของ อากาศ ดิน น้ำดื่ม น้ำใช้ ต้นไม้ แม่น้ำ ลำคลอง ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์ต้องสัมผัสเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เช่น ความดังของเสียง ปริมาณแสงสว่าง กลิ่น รวมถึงเทคโนโลยีที่ต้องเข้าไปสัมผัสเกี่ยวข้อง การขาดองค์ความรู้ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม รวมไปถึงผลกระทบต่อภาวะทางสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชนเอง โดยที่ประชาชนอาจไม่รู้ตัว

เซอร์เบิร์ต ชูคอปปี นักพฤกษศาสตร์กล่าวไว้ว่า "...ระบบนิเวศน์ที่พัฒนาขึ้นในสภาพแวดล้อมของนครใหญ่อาจเป็นระบบนิเวศน์ที่พบได้แพร่หลายในอนาคต"¹²¹

ปัญหาในการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม¹²²

- 1) กระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมอาจซับซ้อนและไม่อาจเข้าใจได้หมด
- 2) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ไม่มีขอบเขต อาจแพร่จากท้องถิ่นหนึ่ง ไปสู่อีกท้องถิ่นหนึ่ง
- 3) การแก้ปัญหาหนึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งตามมา
- 4) ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอาจกระตุ้นอารมณ์ที่รุนแรงและก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองที่หนักแล้ว

การคลังท้องถิ่น (Local Finance)

รายได้ขององค์กรบริหารท้องถิ่นมีสองส่วนใหญ่ ๆ คือ

- 1) รายได้ที่มาจากภาษีของรัฐบาล และ
- 2) รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่นตามแต่กฎหมายจะกำหนด โดยที่เงินอุดหนุนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมกิจกรรมของท้องถิ่น

ในสหรัฐอเมริกา องค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถเก็บภาษีการค้า ภาษีโรงเรือน ภาษีรายได้ หรือ ภาษีอากรอื่นใด ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลมตรัฐ ในรัฐส่วนใหญ่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีไม่กี่ประเภท ที่สำคัญก็คือภาษีโรงเรือน หรือภาษีที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริม

¹²¹ Ibid, p. 110.

¹²² Levy, Op.cit., p. 238.

ทรัพย์สิน (Property Tax) การที่องค์กรต้องอาศัยรายได้จากภาษีด้านนี้เป็นหลักเป็นปัจจัยส่งเสริมให้มีการสร้างความเจริญต่อชุมชนยิ่งขึ้น โดยทั่วไปรัฐจะเป็นฝ่ายกำหนดอัตรากาที่ไว้¹²³

นอกจากการควบคุมด้านภาษี และการให้เงินอุดหนุนแล้วรัฐยังสามารถควบคุมองค์กรท้องถิ่นในเรื่องของการกู้เงินไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินและเงื่อนไขการกู้ยืม ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณที่พอเพียงต่อการพัฒนาโครงการด้านต่าง ๆ ที่รัฐสนับสนุน

ในเรื่องของการใช้จ่ายถึงแม้รัฐจะมีได้เข้ามาควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรท้องถิ่นโดยตรง แต่การมอบหมายงาน โครงการ และภารกิจในด้านต่าง ๆ ก็เปรียบเสมือนการวางแนวทางการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า หนึ่งในสามของงบประมาณที่ท้องถิ่นใช้อยู่มาจากการสนับสนุนของรัฐ

ตามรูปแบบดั้งเดิมนั้นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่สำคัญที่สุดในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นก็คือกระบวนการงบประมาณ (Budgetary Process)¹²⁴ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะใช้รูปแบบการตัดสินใจโดยใช้ทฤษฎีการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่ม (Incrementalism) ของลินบลอม¹²⁵ ปัจจุบันแนวคิดของงบประมาณแบบวางแผนวางโครงการ (PPBS) เข้ามามีบทบาทมากในรัฐบาลท้องถิ่น มีการวางแผนระยะยาวในการดำเนินโครงการของท้องถิ่น มีการวิเคราะห์โครงสร้างแผนงานโดยดูความสอดคล้องของเป้าหมาย ใช้การวิเคราะห์จากฐานที่เป็นศูนย์ (Zero-base Analysis) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ และมีการกำหนดเครื่องชี้วัดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพื่อนำมาใช้ในการประมาณการความสำเร็จของโครงการ หลังจากนั้นจึงทำแผนการใช้จ่ายเงินประกอบโครงการ

ฐานะทางการคลังของท้องถิ่นใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ๆ บางชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ บางชุมชนเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ บางชุมชนมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ บางชุมชนเป็นเมืองท่าส่งสินค้าเข้าออก ความแตกต่างทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละชุมชนมีไม่เท่ากัน นำมาซึ่งความแตกต่างในความสามารถในการให้บริการแก่ชุมชน

¹²³ Christensen, Op.cit., p. 85.

¹²⁴ Leach, Op.cit., p. 97.

¹²⁵ David Braybrooke and Charles E. Lindblom, A Strategy of Decision: Policy Evaluation As a Social Process (Newyork : The Free Press, 1963).

การมีส่วนร่วมของประชาชน

ซอล สตี. อลินสกี เห็นว่าอำนาจในท้องถิ่นควรจะถูกใช้โดยประชาชนในท้องถิ่น โดยมีแนวทางต่อไปนี้¹²⁶

- 1) องค์การชุมชนควรเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือควบคุมโดยประชาชนในย่านนั้น และจัดตั้งกลุ่มผู้แทนของผลประโยชน์และกลุ่มย่อยอย่างแท้จริงทั้งหมดซึ่งอยู่ในย่านนั้น
- 2) นักจัดองค์การมีอาชีพมีบทบาทสำคัญในการจัดองค์การให้ชุมชน แต่ไม่ควรเข้าไปในย่านนั้นถ้าหากไม่ได้รับเชิญจากผู้ที่ถูกเลือกเป็นตัวแทนประชาชนซึ่งอาศัยและทำงานอยู่ที่นั่น
- 3) องค์การชุมชนจะมีประสิทธิภาพถ้าเพียงแต่นักจัดองค์การตระหนักว่าตนเป็นลูกจ้างของพื้นที่นั้น

ภาวะผู้นำ (Leadership)

รูปแบบของนายกเทศมนตรีหรือผู้นำท้องถิ่นนั้น ไม่แตกต่างจากผู้นำระดับประเทศเท่าไรนักและสะท้อนถึง "...สภาวะทางการเมืองที่นักบริหารปฏิบัติงานอยู่"¹²⁷

นักรัฐศาสตร์คอตเตอร์และลอร์เรนซ์¹²⁸ ได้จำแนกรูปแบบการทำงานของนายกเทศมนตรีไว้ดังนี้

- 1) **นักตัดริบบิ้น (Ribbon Cutter)** เน้นในเรื่องของพิธีการและไม่พยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย
- 2) **ผู้ดูแล (Caretaker)** พยายามแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีแผนการ พยายามอยู่รอดและช่วยเหลือเทศบาลให้ดำเนินงานไปด้วยดี เสนอแนะนโยบายใหม่เป็นส่วนน้อย ยึดการให้บริการแบบเดิม ๆ
- 3) **นักส่งเสริมการขาย (Promoter)** ใช้เวลาหมดไปกับการขายเมืองให้กับนักลงทุน และเร่งรัดเงินช่วยเหลือจากรัฐและรัฐบาลกลาง ริเริ่มเฉพาะนโยบายที่เอื้ออำนวยเรื่องเหล่านี้
- 4) **โบรกเกอร์ (Broker)** เป็นแบบผู้ดูแลที่มีการรุกมากขึ้น พยายามให้มีการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ก็ยังไม่มีการริเริ่มนโยบาย เน้นในการใช้วิธีเจรจาต่อรองและประนีประนอมเบื้องหลังสายดาธาราณชน

¹²⁶ David Braybrooke and Charles E. Linblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation As a Social Process* (New York: The Free Press, 1963).

¹²⁷ Stone, *Op.cit.*, pp.218-220.

¹²⁸ John P. Kotter and Paul Lawrence, *Mayors in Action* (New York: John Wiley and Sons, 1974).

- 5) **ปัจเจกชนนิยม (Individualist)** หาทงแก้ไขปัญหาโดยใช้ภาวะผู้นำส่วนตัว แทนการสร้างการรวมกลุ่มอย่างโบริคเกอร์ทำ อาจเลือกวิธีเริ่มนโยบายบางอย่าง
- 6) **นักบริหาร (Executive)** นายกเทศมนตรีแบบผู้จัดการซึ่งเน้นการบริหารที่ดีและอาจริเริ่มโครงการที่เลือกสรรแล้วแต่ไม่สร้างการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่
- 7) **นักพยากรณ์ (Oracle)** เก่งในเรื่องการคุย การจัดการสื่อมวลชน การใช้สัญลักษณ์ อำนาจของสำนักงาน แต่อ่อนในเรื่องการพัฒนา นโยบายและการบริหาร
- 8) **นักธุรกิจหรือผู้สร้างการเปลี่ยนแปลง (Entrepreneur or Innovator)** เป็นผู้นำที่เข้มแข็ง มีโครงการที่ชัดเจนและอาจใหญ่โต และมีความสามารถที่จะริเริ่มและดำเนินโครงการ

พอล อี. ปีเตอร์สัน ซึ่งถึงรูปแบบของนายกเทศมนตรีที่เป็นนักปฏิรูปสังคม (Social Reform) ให้ความสำคัญเรื่องของจิตสำนึก คนยากจน ชนกลุ่มน้อยในสังคม¹²⁹

ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของการเป็นนักปฏิรูปสังคมซึ่งมีไม่มากทำให้หลายฝ่ายหันมาสนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับ นายกเทศมนตรีที่นิยมการจัดการ (Managerial Style) ซึ่งให้ความสนใจในเรื่องของประสิทธิผลประสิทธิภาพในการให้บริการ แสวงหาวิธีการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ¹³⁰

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองในชุมชนเมืองที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตส่วนบุคคลทำให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ ความขัดแย้งทางการเมืองเริ่มต้นเมื่อมีผู้ที่ตระหนักถึงปัญหาของตน และการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น¹³¹ เมื่อพูดถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนใหญ่มักจะนึกถึงเรื่องของการออกเสียงและการเลือกตั้ง

นักพฤติกรรมศาสตร์ซึ่งพยายามเสนอรูปแบบในการบริหารราชการแบบที่เรียกว่าแบบประสานสังคม (Consociated Model) เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าโครงสร้างแบบองค์การขนาดใหญ่ บิด้อธิบายหลักการที่ว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร ในองค์การภาครัฐ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะกระจายอำนาจ ซึ่งจะ

¹²⁹ Paul E. Peterson, "The Death of Maximum Feasible Participation," in *Urban Governance and Minorities*, ed. by Herrington J. Bryce (New York : Praeger Publishers, 1976), pp. 159-163.

¹³⁰ Clarence N. Stone, "Complexity and the Changing Character of Executive Leadership," *Urban Interest* 4 (Fall 1982), pp. 29-50.

¹³¹ Schultze, *Op.cit.*, p. 98.

ช่วยให้ประชาชนผู้รับบริการได้รู้สึกว่าตนมีส่วนร่วมในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของพวกเขาเอง¹³²

การแก้ปัญหาชุมชนเมืองของอเมริกาในช่วงปี 1932-1939 โดยการให้อำนาจอย่างมากมายแก่รัฐบาลกลางเพื่อแก้ไขสถานะการค้าทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดสิ่งที่ปีเตอร์สันเรียกว่า Limited City หรือการสูญเสียอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น¹³³

การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่มีระบบการผลิตขนาดใหญ่ การเติบโตในระบบทุนนิยม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการคมนาคมขนส่ง ความต้องการทรัพยากร แรงงานราคาถูก และตลาดใหม่ ๆ เหล่านี้ส่งผลให้บรรดาบริษัทต่างพากันย้ายการผลิตบางส่วนหรือทั้งหมดไปยังประเทศอื่น ๆ¹³⁴

เหตุผลของการที่ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเกี่ยวข้องกับ ความต้องการที่จะประกอบอาชีพ ความต้องการที่จะได้รับบริการในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรฐานของชุมชนที่ดี และมีมาตรฐานที่ดี ระบบการส่งตัวแทนกลุ่มอาชีพ การใช้สื่อมวลชน การใช้พรรคการเมือง ตลอดจนการเข้าโรงเรียน หรือการอาสาช่วยเหลือการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง ล้วนเป็นช่องทางของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กอบชัย บุญอรณะ¹³⁵ ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบนครหลวง พบว่า ไม่มีสภาเขตใดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษา สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ครบถ้วนทุกข้อ และรายละเอียดของการปฏิบัติก็มีความแตกต่างกันตามลักษณะและองค์ประกอบของแต่ละสภาเขต หน้าที่ที่สภาเขตทำได้สมบูรณ์ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น คือ สามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ และช่วยตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของฝ่ายบริหารระดับต่างๆ ได้มาก และยังเป็นที่พักผ่อนและพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

¹³² Frank Marini ed. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton, Pa.: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 158-164, 167-171.

¹³³ Schultze, *Op.cit.*, pp.67-68.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 69.

¹³⁵ กอบชัย บุญอรณะ, การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบนครหลวง, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2532).

ศุคจิต จันทรประทีป¹³⁶ ศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตของ กรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพฯเป็นแหล่งรวมของรายได้ทุกประเภท การติดต่อขอรับบริการของ ประชาชนที่คาดว่ากรุงเทพมหานครแต่เพียงแห่งเดียวย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เขตจึงเป็น แหล่งให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง โดยทั่วไปการให้บริการแก่ประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร เพราะสาเหตุ ด้านการบริหารงานของเขต ด้านตัวข้าราชการ และ ด้านตัวประชาชนผู้มา ติดต่อ นอกจากนั้นการแบ่งพื้นที่ในการปกครองของเขตในกรุงเทพมหานครยังไม่สมดุลกัน

เผด็จ โสมจะบก¹³⁷ ศึกษา อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองในฐานะผู้นำท้องถิ่น : ศึกษา เฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งนายอำเภอ ผลการศึกษาพบว่า นอกจากนายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายแล้ว นายอำเภอยังมีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นด้วย ผลการใช้อิทธิพลของนาย อำเภอใน 4 อำเภอ โดยเปรียบเทียบ การใช้ทรัพยากรทางการเมืองหรือปัจจัยส่งเสริมอิทธิพลในด้าน ต่างๆ พบว่า ถ้าหากนายอำเภอใช้ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีปัจจัย ด้านอื่น เช่น ปัจจัยด้านความมั่งคั่ง การเข้าถึงข้อมูล หรือบุคลิกภาพ สนับสนุนแล้ว นายอำเภอไม่ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และไม่สามารถกระทำสิ่งใดตามที่นายอำเภอต้องการได้

เดชา ปิ่นแก้ว¹³⁸ ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัดที่มีต่อการควบคุมองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภูเก็ต พะเยา พินิจโลก และนครสวรรค์ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดมีความเห็นว่า การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว การศึกษา อาชีพ ประสบการณ์ทางการเมือง และอายุของสมาชิกสภา จังหวัด ที่ต่างกันทำให้มีความคิดเห็นในบางเรื่องแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงองค์การ บริหารส่วนจังหวัด คือ ในด้านสมาชิกสภาจังหวัด ควรให้ความรู้เพิ่มเติม ให้มีภูมิสำเนาอยู่ในพื้นที่ ให้ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น และลดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในด้านโครงสร้าง ควรจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นมากขึ้น ลดการควบคุมของส่วนกลางลง ยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และหากบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้นอาจยุบองค์การบริหารจังหวัดเสีย

¹³⁶ ศุคจิต จันทรประทีป, การศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2524).

¹³⁷ เผด็จ โสมจะบก, อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองในฐานะผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งนายอำเภอ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2520).

¹³⁸ เดชา ปิ่นแก้ว, ความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัดที่มีต่อการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภูเก็ต พะเยา พินิจโลก และนครสวรรค์, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเอกพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. 2532).

ประสิทธิ์ สันติกาญจน์¹³⁹ ศึกษา การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าเพศ และภูมิฐานะเดิมเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ตัวแปรการเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์การมีผลกระทบโดยตรงต่อการเข้าร่วมทางการเมืองมากที่สุด รองลงมาคือความรู้สึกในด้านความสามารถทางการเมืองและสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ตัวแปรในด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบโดยอ้อมต่อการเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าตัวแปรการเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์การ ส่วนความรู้สึกในด้านความสามารถทางการเมืองไม่ได้มีผลกระทบโดยอ้อมต่อการเข้าร่วมทางการเมือง และโดยสรุปตัวแบบความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผล สามารถอธิบายความแปรปรวนของการเข้าร่วมทางการเมืองได้ร้อยละ 36

เทวินทร์ ดิษยรัตน์¹⁴⁰ ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองนครพนม ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนมมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย (53.8 : 46.2) ระดับของการมีส่วนร่วมในด้านการออกเสียงลงคะแนนมากที่สุด รองลงมาคือ การชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมืองน้อยที่สุด อายุ และความรู้ความเข้าใจทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง สาเหตุที่มีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยเพราะประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลน้อย เทศบาลขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และผลงานของเทศบาล ประชาชนไม่ศรัทธาคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ความบกพร่องในบัญชีรายชื่อทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว¹⁴¹ ศึกษา ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัยพบว่า ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา มีความสำนึกทางการเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อย สาเหตุเนื่องจาก (1) ประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลค่อนข้างน้อย (2) การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้สังเกต

¹³⁹ ประสิทธิ์ สันติกาญจน์, การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร, (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา 2529).

¹⁴⁰ เทวินทร์ ดิษยรัตน์, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครพนม, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเอกพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. 2532).

¹⁴¹ ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว, ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, รุ่นที่ 29, พ.ศ. 2529-2530).

การมีมากกว่าจะเป็นผู้กระทำทางการเมือง นอกจากนี้ ผลการศึกษาข้างชี้ให้เห็น ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ (1) การขาดอุดมการณ์ทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น (2) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานประจำ (3) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลอันเนื่องมาจากสมรรถภาพและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (4) ปัญหาในด้านการคลังส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

หม่อมราชวงศ์จตุรมงคล โสณกุล¹⁴² ได้ศึกษา รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน พบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นลักษณะรัฐจัดบริการให้ประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดบริการผ่านครรลองประชาธิปไตยด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ปัญหาที่สำคัญคือการกระจายรายได้ รัฐบาลทุกสมัยจึงได้กำหนดโครงการพัฒนาตามความต้องการของคนในชุมชนขึ้น เพื่อมุ่งหวังในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ ผู้วิจัยคิดว่า การจ่ายเงินในโครงการพัฒนาของรัฐน่าจะมีความสัมพันธ์กับการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน แต่ผลไม่เป็นไปตามสมมุติฐาน

สนิทวงศ์ อุเทศนันท์¹⁴³ ศึกษา ระบอบประชาธิปไตย : การเมืองในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย พ.ศ. 2533-2534 ผลการวิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีทัศนคติและความรู้มูลฐานทางประชาธิปไตย โดยไม่มีทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยภาพรวมแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนักประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในส่วนภูมิภาค เป็นผู้วางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง โดยการยอมรับการออกเสียงของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจต่อสวัสดิภาพทางเศรษฐกิจ และจิตวิทยาสังคมของประชาชน และเป็นผู้กระตุ้นให้ปวงชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งและสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยปราศจากการบีบบังคับหรือชี้นำ

¹⁴² หม่อมราชวงศ์จตุรมงคล โสณกุล, รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาระดับปริญญาโทป้องกันราชอาณาจักร, รุ่นที่ 31, พ.ศ. 2531-2532).

¹⁴³ สนิทวงศ์ อุเทศนันท์, ระบอบประชาธิปไตย : การเมืองในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาระดับปริญญาโทป้องกันราชอาณาจักร, รุ่นที่ 33, พ.ศ. 2533-2534).