



ภาคแรก : บทควมวิชาการ



พลวัตการการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย : กับการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน*

ชัยพงษ์ สำเนียง

นักวิจัย สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

การเข้าสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่าน “การเลือกตั้ง” ได้สร้างอำนาจต่อรองให้ประชาชน อย่างมหาศาล ผ่านความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มเครือข่าย กลุ่มทรัพยากร กลุ่มทุน ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลแบบใหม่ได้ รวมถึงการที่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทำให้นักการเมืองท้องถิ่น ต้องสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างหลากหลาย ทำให้ “การเลือกตั้ง” เป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่น และการเลือกตั้งยังเปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีใช้พื้นที่ผูกขาดของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

*ในงานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ พลวัตการเมืองท้องถิ่น กับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ดี ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเสริมสร้างศักยภาพ อปท. สุขภาวะ สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่ และโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และได้รับความอนุเคราะห์จาก ศ.ดร. มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด “ครู” ที่อดทนยิ่งในการอ่าน และให้คำแนะนำ รศ.ดร. ไชยันต์ รัชชกุล ศาสตราจารย์เกียรติคุณ สรสวัสดิ์ อ่องสกุล ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์ ครูผู้ไม่เหน็ดเหนื่อยต่อคำถามใดๆ ของศิษย์ รวมถึงกำนันหวิน ธนา ยะโสภณ ที่ช่วยเหลือในหลายๆ โอกาส ชัยวัฒน์ ปูนคำปิ่น เกรียงไกร จินะโกฏิ ตรีสกุล กิตนวัตตระกูล ที่อำนวยความสะดวกในหลายเรื่อง แต่ความบกพร่องในงานชิ้นนี้ย่อมเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

การเข้าสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่านความสัมพันธ์ที่หลากหลาย อาทิ การสร้างอำนาจต่อรองผ่าน “การเลือกตั้ง” และการสร้างความสัมพันธ์ผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ได้ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นสูง ในแง่ที่ไม่พัฒนาเป็นระบบราชการที่ตายตัว เป็น “องค์กรกึ่งรัฐกึ่งสังคม” มีนวัตกรรมใหม่ ผู้บริหารและสมาชิกเป็นคนในพื้นที่ ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเป็นองค์กรของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สนามของการต่อรอง,
การปกครองตนเอง, เครือข่ายความสัมพันธ์

รูปที่ 1 ภาพประกอบ คำประกาศ สะเหียบเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ร่วม ยืนหยัดต่อสู้ ปกป้องป่าสักทอง และชุมชนหยุดสร้างเขื่อนใหม่ แก้ไขปัญหาเขื่อนเก่าเร่งแก้ไขปัญหา

ที่มา <http://northern-thailand-river.com/คำประกาศ-สะเหียบเครือข่าย>

The Dynamics of Local Government : a Closer Look at the Expansion of Political Sphere in Thailand

Chaipong Samnieng

Researcher of Public Policy Studies Institute,
Chiangmai University

Abstract

The public's entry into the political space of local administrative organizations through electoral success has given them massive bargaining power. The public has gained this through network building among interest groups including families and relatives, groups with access to natural resources, and capitalists and as a result, local administrative organizations have become an open space which people use to create new forms of relationships with the state. In addition, recurring local elections continue to build relationships between local politicians and the electorate at many different levels. Elections have thus become a political tool used in bargaining with local politicians. Elections also provide opportunities for newcomers to enter into the political space. This indicates that local politics is not monopolized by any one group and is instead open to all those operating within this context of network building. Local politics is thus a bargaining arena, and importantly is a space for people and self-government

In addition, local administrative organizations are highly flexible and are not as fixed or rigid as formal organizations or bureaucratic systems. In other words, this is a semi-formal organization equipped with innovations, and elected executives and members who are attached to the area. Such flexibility allows for a more responsive approach to the local people and hence, these are organizations operating for the people.

Keywords

local administrative organization, negotiation arena, self-government, network relationships

1. บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และในช่วงเวลาต่าง ๆ ก็มีความเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรกเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีระบบราชการส่วนภูมิภาคที่แต่งตั้งจากส่วนกลางในการควบคุมท้องถิ่น ในภายหลังรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติเพื่อกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นมากขึ้น สัมพันธ์กับบริบทของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในหลาย ๆ ด้าน เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัว และประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมือง ฯลฯ นอกจากนี้การขยายตัวของแนวคิดการเมืองภาคพลเมืองก็มีผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงในห้วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมามีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงสายใยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และสร้างสัมพันธ์ภาพชนิดใหม่ จากอำนาจศูนย์กลางเป็นผู้นำหนดนโยบายมาเป็น “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง”¹ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการสร้างพื้นที่การเมืองให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถพัฒนา และกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน ในบทความนี้จะฉายภาพให้เห็น (1) วิวัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลงของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (2) เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

¹ เป็นแนวที่ให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อน “วาระ” “ความต้องการ” ของตนผ่าน อบท. (ซึ่งยังไม่ลงตัวในรูปแบบ) เพื่อสร้างพื้นที่การจัดการที่หลากหลาย สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย และให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (ชานัญ จันทรเรือง 2555) ในที่นี้อาจถือว่าเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจแนวใหม่ แต่ก็มีข้อถกเถียงในแง่ที่จะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ เพราะการเกิดจังหวัดจัดการตนเอง มีพื้นที่ทับซ้อนกับ อบท. ในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมถึงในแง่ของกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางได้กระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง และมีอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (วุฒิสาร ตันไชย, 2547 : 1-2) โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมาย คือ

- 1) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
- 2) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ให้ประชาชนปกครองตนเอง ไม่ใช่เป็นการปกครองที่เกิดจากคำสั่ง คำบังคับบัญชาจากเบื้องบน
- 3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายหรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการและสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์
- 4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2520)

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และของต่างประเทศเกือบทั่วโลกอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญอีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพเดิมๆ ด้วยสาเหตุและปัจจัยของแรงผลักดันหลายประการ อาทิเช่น

ประการที่หนึ่ง เกิดมาจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตย และกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลก ส่งผลให้การปกครองในรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ต้องปรับไปเป็นกึ่งประชาธิปไตย (Semi democracy) ประเทศที่ปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตยต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น

มีการปรับแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เช่น ปรับใช้ระบบถอดถอนผู้แทน ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ เป็นต้น

ประการที่สอง อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) มีเป้าหมายในการลดทอนบทบาทของรัฐ ลดขนาดกำลังคนของภาครัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการประเภทต่างๆ โดยส่งเสริมให้สังคม ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทนรัฐส่วนกลาง

ประการสุดท้าย เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองใหม่ (Urbanization) ของชุมชนต่างๆ รวมถึงการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีฐานเศรษฐกิจอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เช่น มีการสร้างเมืองใหม่ มีการขยายเขตเมืองเดิมออกไป เป็นต้น ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2546 : 25-26)

ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ข้างต้น ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวที่จะ “ปกครองตนเอง” ของท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นั้นๆ การเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยน เรียกร้อง การปกครองตนเองเป็นกระแสที่มีอย่างกว้างขวางในโลกปัจจุบัน เพราะรัฐส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง และสังคมทั่วโลกมีแนวโน้มเป็นพหุสังคมที่มีความหลากหลายทำให้ท้องถิ่นมีความหลากหลาย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะของการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครอง² เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ “decentralization” ซึ่งต่างกับการรวมอำนาจ

² หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆซึ่งนิยมใช้กันในประเทศต่างๆ มี 3 หลัก คือ

- 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) คือ การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง มีรัฐบาลในการดำเนินการทุกประเภท ไม่มีความยืดหยุ่น และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของคนกลุ่มต่างๆได้อย่างทั่วถึง
- 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) คือ การที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจ หน้าที่บางด้านให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทน แต่อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ หรือการดำเนินการต่างๆ ย่อมเป็นของส่วนกลาง ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ
- 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) คือ การที่รัฐส่วนกลางให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆ ของตนได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง การกระจายอำนาจมีความยืดหยุ่นในการให้ท้องถิ่นมีแนวทางในการดำเนินการของตนสูง และสามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาของคนในท้องถิ่นได้

“centralization” หรือการแบ่งอำนาจ “deconcentration” ทำให้เกิดมีการปกครองตนเอง และมีความเป็นอิสระในการบริหาร แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐตามสมควร ซึ่งรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือ มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นลักษณะของการปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายการบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้รับนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีลักษณะ ดังนี้

- 1) เมืองครที่ป็นนิติบุคคล อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย
- 2) มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาบริหารงานในฐานะตัวแทนของประชาชน
- 3) มีการบริหารงานอย่างอิสระ โดยรัฐเข้าควบคุมเพียงส่วนน้อย
- 4) มีเงินในการบริหารงานเอง

พระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติไว้ว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550 : 85)

ด้วยลักษณะดังกล่าวข้างต้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญ คู่กันเคยกับการใช้สิทธิทางการเมือง

การใช้อำนาจปกครองทั้ง 3 รูปแบบมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป การจะใช้หลักการปกครอง ชนิดใด ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แต่ละประเทศ ชีตชั้นความรู้ความสามารถ และความพร้อมของประชาชน การรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญ จุดแข็ง และจุดอ่อนที่แตกต่างกันดังนี้

ประเทศไทยใช้หลักการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ผสมกัน คือ การรวมอำนาจการปกครองใช้ในการบริหารราชการส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองใช้ในการบริหารผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเมืองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นตัวแทนของประชาชน จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด และช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมุ่งหมายให้ท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหา หรือดำเนินนโยบายในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบท และให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น และเป็นการสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานรากของประเทศ

3. พลวัตการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย :

จากรวมศูนย์ถึงการแบ่งอำนาจ

การปฏิรูปการปกครองเกิดภายใต้ความเปลี่ยนแปลงภายในสังคมไทย ที่เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตจากการผลิตเพื่อการยังชีพเป็นการผลิตเพื่อการขาย (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543) ส่งผลให้เกิดคนกลุ่มใหม่ๆ เช่น ราษฎร ทหาร นักหนังสือพิมพ์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553) การเลิกทาส และการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448 ทำให้สถานะของไพร่หมดไปและเปลี่ยนเป็นราษฎร รวมถึงวัฒนธรรมและอารยะธรรมต่างๆ ได้หลั่งไหลเข้ามาสู่สังคมไทย ประกอบกับอิทธิพลในการแสวงหาเมืองขึ้นของชาติตะวันตกที่สำคัญ 2 ชาติ คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้มีการปรับโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ (อัญชลี สุস্যนต์, 2552) นำมาสู่การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “...การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีการปกครองที่จะให้การตั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันบ้านเมืองยิ่งเจริญกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นการที่เจริญแก่บ้านเมือง...” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523) รวมถึงระบบไพร่ที่เข้ามาแต่เดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการผลิตเพื่อขายแทนการผลิตเพื่อยังชีพ ทำให้เกิดไพร่กระจุกตัวที่สามารถจ้างไพร่คนอื่นเข้าเวร(ทำงาน)แทนได้ รวมถึงเกิดไพร่หนีนาย หรือไพร่ตกสำรวจจำนวนมากทำให้การเก็บภาษีอากร การควบคุมแรงงานในระบบไพร่ไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543; อัญชลี สุস্যนต์, 2552) นำมาสู่การปฏิรูปการปกครองโดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) สร้างรัฐราชการ มีการตั้งกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคได้จัดการปกครองในระบอบเทศาภิบาลที่ส่งข้าหลวงหรือข้าราชการจากส่วนกลางมาปกครอง ส่วนการปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้การทำงานของระบบราชการเป็นระบบมากขึ้น ก่อให้เกิดการปฏิรูปหลายประการด้วยกันดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 50-52; สมคิด เลิศไพฑูริย์ 2549 : 226-227; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552)

(1) การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม

ในสมัย ร. 5 ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแผ่ขยายเข้ามาในเอเชียอาคเนย์ มีการล่าอาณานิคม (Colonial aggrandizement) ของประเทศมหาอำนาจตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปนและฮอลันดาประเทศรายรอบของไทยได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตก พม่าที่เป็นคู่แข่งในการขยายอำนาจของสยามได้ตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในปี พ.ศ. 2428 ลาว และเขมร ในปี พ.ศ. 2436 รวมถึงเหตุการณ์ ร.ศ.112 (พ.ศ.2436) ฝรั่งเศสได้นำเรือกลไฟปิดปากอ่าวไทย สร้างความหวาดหวั่นให้ชนชั้นนำไทยเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้ ร. 5 ต้องยินยอมยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส

นอกจากนี้อังกฤษ และฝรั่งเศสได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย เช่น ฝรั่งเศสได้ถือโอกาสที่ไทยยังไม่มีระบบการปกครองที่ดีและรักษาอาณาเขตให้มีประสิทธิภาพ ได้อ้างวิธีการสำรวจทางวิชาการที่เรียกว่า Scientific expedition เป็นเครื่องมือ อาศัยปัญหาเรื่องชายแดนเป็นสาเหตุทำให้สยามต้องปรับปรุงการปกครองบ้านเมืองให้ทันสมัย (Modernization) ไม่ใช่บ้านป่าเมืองเถื่อน ร. 5 ได้ยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีคดๆ หรือก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ราษฎร เช่น การมีทาส การใช้จารีตนครบาลในการพิจารณาความ การมอบคลานเข้าเฝ้า การไม่ใส่เสื้อผ้า เป็นต้น

การทำให้สยามศิวิไลซ์ หรือทันสมัย (Modernization) เพื่อไม่ให้ชาติตะวันตกยกเป็นข้ออ้างในการยึดครอง การทำให้ทันสมัยเป็นการลอกเรียน คัดสรรเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมตะวันตกให้เข้ากับสังคมไทย และไม่ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีมาแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไป จะเห็นได้ว่าในสมัยนี้มีสถาปัตยกรรมแบบตะวันตก การแต่งกายในชุดสากล การส่งนักเรียนไทยไปเรียนต่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งการกระทำอะไรตามแบบตะวันตกทำให้สยามศิวิไลซ์ในสายตาชาวตะวันตก แต่ไม่ได้เปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจภายในของสยามแต่อย่างใด

(2) การสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง กับอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 ตามสนธิสัญญาไทยต้องยินยอมตามเงื่อนไขที่เสียเปรียบหลายหลายประการ อาทิเช่น (1) อังกฤษมีสิทธิตั้งสถานกงสุลในไทยเพื่อดูแลผลประโยชน์ และตั้งศาลกงสุล เพื่อชำระความของคนในบังคับอังกฤษได้ (2) ไทยให้สิทธิการค้าโดยเสรีแก่คนในบังคับอังกฤษ โดยไม่ต้องผ่านคนกลาง (3) ไทยต้องยกเลิกการเก็บค่าระวางปากเรือ แต่กำหนดภาษีขาเข้าตามราคาสินค้าในอัตราร้อยละ 3 ส่วน ภาษีขาออกให้เก็บเพียงครั้งเดียว ตามพิกัดที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา เช่น งาช้างหาบละ 10 บาท ข้าวสารเกวียนละ 10 บาท น้ำตาลทรายขาวหาบละ 2 สลึง รงหาบละ 6 บาท แทนการเก็บตามขนาดเรือที่ชาติตะวันตกเห็นว่าไม่มีความแน่นอนและไม่ยุติธรรม (4) ไทยให้พ่อค้าอังกฤษนำสินค้าทุกชนิดเข้ามาขายในประเทศไทยได้ ยกเว้น อาวุธยุทธภัณฑ์ที่ต้องขายให้แก่รัฐบาลไทยเท่านั้น และฝิ่นที่นำเข้ามาต้องขายให้เฉพาะเจ้าภาษีฝิ่น แต่หากเจ้าภาษีฝิ่นไม่ซื้อ พ่อค้าที่นำฝิ่นเข้ามาต้องนำกลับออกไป (5) รัฐบาลไทยมีสิทธิห้ามส่งข้าว เกลือ และปลาออกนอกประเทศได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องแจ้งให้กงสุลทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 1 เดือน (6) หากไทยทำสนธิสัญญายกประโยชน์ให้ชาติใดชาติหนึ่งในวันข้างหน้า นอกเหนือจากที่อังกฤษได้รับในครั้งนี้ อังกฤษจะต้องยินยอมด้วย (7) สนธิสัญญานับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญา (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549 : 118-121)

ในเวลาต่อมาชาติตะวันตกอีกหลายชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยี่ยม ปรัสเซีย (เยอรมนี) ได้เข้ามาทำหนังสือสัญญาในลักษณะเดียวกัน เนื่องมาจากอังกฤษ และชาติตะวันตกอื่นๆ ถือว่ากฎหมายและวิธีพิจารณาความของประเทศไทยยังไม่มีความเรียบร้อยแบบแผนที่ดีพอ ทำให้การปกครองมีความยุ่งยาก ร. 5 จึงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการศาลยุติธรรม และกฎหมายของประเทศให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นที่เชื่อถือแก่ต่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตอย่างสมบูรณ์ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในปี พ.ศ. 2481 ภายหลังจากจัดทำประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญาเสร็จสมบูรณ์แล้ว (ธนากร วรปรัชญากุล, 2550)

(3) การปกครองท้องถิ่น

การปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น ร. 5 ได้ทดลองจัดตั้งหน่วยในปี พ.ศ. 2440 เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” สืบเนื่องด้วยในหลวง ร. 5 ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรง

ทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลท้องถิ่นของตนเองในประเทศเหล่านั้นที่บรรลุนิติภาวะประสงค์ในการควบคุมดูแลราษฎร ในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่สำคัญ คือ การรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบำรุงและการสร้างสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟตามเส้นทาง สวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ การทำลายขยะมูลฝอย การจัดให้มีส้วมสำหรับมหาชนทั่วไป การควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง การย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อสร้างความรำคาญแก่ประชาชน จึงจัดได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยที่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 55; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550 : 88)

แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการปกครองของ ร.5 เป็นการปฏิรูปเพื่อกระชับอำนาจของพระมหากษัตริย์ ให้มั่นคงและกว้างขวางมากขึ้น รวมถึงเป็นการสถาปนา “รัฐสยาม” ภายใต้บูรณาเขตแห่งรัฐ ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแต่การขยายอำนาจรัฐให้กว้างขวางและทั่วถึงมากขึ้น(ดู ธงชัย วินิจจะกูล, 2530, 2544) รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัย ร. 5 มิได้เป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) อย่างที่เราเข้าใจในปัจจุบัน

แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.2440 เป็นไปตามกฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Officials) คือ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2550 : 89) เป็นผู้บริหารจัดการ และในปี พ.ศ. 2448 หลังจากที่เคยเสด็จตลาดท่าลอม เมืองสมุทรสาคร พบว่าตลาดสกปรก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีมหาดไทยได้ดำหนิข้าราชการเมืองสมุทรสาคร จนส่งผลให้ตลาดและเมืองท่าลอมได้รับการดูแลอย่างดีในเวลาต่อมา จึงได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอมขึ้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) เป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก (กระทรวงมหาดไทย 2513 : 243 อ้างใน ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 88) ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลร่วมเป็นคณะกรรมการ สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟ รักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องที่ โดยในการทำการใดๆ คณะกรรมการต้องได้รับอนุมัติจากเทศาภิบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 29) และ 2 ปีหลังจากนั้น ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองทั่วประเทศ

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับหัวเมือง จัดตั้งในท้องเมืองที่มีความเจริญ

มาก และสุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นที่ชุมชนมากอยู่ในเฉพาะตำบล การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล ปรีชาหาหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้นๆ เมื่อเห็นสมควรการจัดสุขาภิบาลในท้องที่ใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบออกกราบถวายบังคมทูล ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาล ในท้องที่นั้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 88) สุขาภิบาลเมืองมีกรรมการ 11 คน สุขาภิบาลตำบลมีกรรมการ 5 คน คณะกรรมการทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ครู กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ กระจายออกไปตามหัวเมืองต่างๆ จำนวน 35 แห่งในสมัยรัชกาลที่ 5 (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550 : 90)

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับหน้าที่ในด้านอนามัยและการศึกษาขั้นต้นของราษฎรจึงได้คิดแยกเป็น “กรมการตำบล” แต่เพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทดลองนำไปจัด ปราบกฏาามีผลดีในการศึกษาของราษฎร จึงได้แก้ไขพระราชบัญญัติใหม่เมื่อ พ.ศ. 2458

ในสมัยต่อมาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก แม้ในสมัยรัชกาลที่ 6 จะมีการตั้งเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ก็ไม่อาจถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ และในปี พ.ศ. 2475 ในหลวงรัชกาลที่ 7 ได้จัดตั้ง

³ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รักษาความสะอาดในท้องที่
- 2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่
- 3) การบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่
- 4) การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

⁴ ในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงได้ทรงจัดตั้งสภาประชาธิปไตย ที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” โดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการในสำนักเป็นสมาชิกเรียกว่า “ทวยนาคร” มีการตราธรรมนูญลักษณะการปกครอง คณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” โดยคณะนคราภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเอง อำนาจหน้าที่ของนคราภิบาลดุสิตธานีเป็นอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร จัดการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด จัดการสาธารณสุข การศึกษา สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับสุขาภิบาลและเทศบาลในสมัยต่อมา การจัดการกิจการของนคราภิบาลดุสิตธานีอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีในเขตนคราภิบาล ซึ่งการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีจะต้องเรียกประชุมทวยนาครเพื่อทำความตกลงทุกครั้ง นอกจากนี้ นคราภิบาลยังมีรายได้จากการออกใบอนุญาตยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา และโรงละคร อีกทั้งยังมีรายได้จากการตั้งกิจการที่ทำกำไร เช่น ธนาคาร โรงรับจำนำ ตลาด เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 30) การจัดตั้ง “ดุสิตธานี” นี้ยังมีข้อสงสัยว่าทรงต้องการให้มีการปกครองตนเองของราษฎร หรือไม่เพราะภายหลังจากตั้งดุสิตธานีแล้วไม่มีการประชุมคณะกรรมการเลย รวมถึง

“คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” (Municipality) เพื่อทำการศึกษาดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นำโดยที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนาย ริชาร์ด ดี. เครก (Richard D. Craig) ปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ 5 ประการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 31) คือ

- 1) ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
- 2) การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 3) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง
- 4) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด
- 5) ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นกรรมการ

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลนั้นในอนาคตข้างหน้าประเทศไทย จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ไปเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผลดีก็ต่อเมื่อได้มีการเตรียมตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการเรียนรู้ ทดลอง เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยกระบวนการเรียนรู้ท้องถิ่น ต่อมาจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” และได้รับการพิจารณาในสภาเสนาบดี เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 สภาเสนาบดีเห็นชอบในหลักการ และให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายฉบับนั้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปีเดียวกัน แต่ก็ยังไม่มี การนำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายจนเกิดเหตุการณ์ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ไม่มีราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ เป็นแต่เพียงเมืองตุ๊กตาจำลองและได้ยกเลิกไปในที่สุด โดยไม่เกิดผลกระทบอื่นอย่างมีนัยสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น และการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ส่วนสุขาภิบาลไม่ได้รับความสนใจ ทำให้ สุขาภิบาลมีจำนวนเท่าเดิม คือ 35 แห่ง แต่การบริหารก็ลดความสำคัญลงเป็นลำดับ เนื่องจากงานสุขาภิบาลเป็นงานฝักและผู้นำไม่ให้ความสนใจ และกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำต้องทำหน้าที่หลักของตน (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550 : 91) การปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลจึงไม่มีความเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

อาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเกิดจากความต้องการในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง มิใช่การความต้องการในการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นแต่ผลพลอยได้ที่เกิดจากโครงการต่าง ๆ ที่จะพัฒนารูปแบบต่อมาในภายหลัง ส่งผลให้การกระจายอำนาจในระยะแรกไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

4. การปกครองท้องถิ่นไทย : พัฒนาการในความยั่งยืน

ในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁵ ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 31-32; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549) ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นช่วงเวลา ดังนี้

- 1) รัฐบาลของคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ใน พ.ศ. 2476
- 2) รัฐบาลได้ผ่าน พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล ให้มีเทศบาล 3 แบบคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจัดตั้งเพิ่มเติม
- 3) รัฐบาลของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล และขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศรวม 4,800 ตำบล รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล

⁵ ก่อนปี พ.ศ. 2482 ประเทศไทยใช้ชื่อประเทศว่าสยาม ในที่นี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันอาจใช้ว่า “ประเทศไทย” ด้วย

ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2476 เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาล⁶ ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี⁷ ในส่วนฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะเทศมนตรี เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นองค์กรที่มีงบประมาณ ทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นตามกฎหมายระบุ หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีกว้างขวางมากได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบก ทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น จัดทำท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน บำรุงการหาเลี้ยงชีพของประชาชน จัดการไฟฟ้า เทศพาณิชย์ จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ จัดการเรื่องตลาด โรงพยาบาล จัดทำและบำรุงการกีฬา จัดทำและบำรุงสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ฯลฯ

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่างเพื่อให้เทศบาลเจริญขึ้น โดยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 93; นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 32) แต่ก็ไม่สามารถที่จะขยายการปกครองในรูปแบบเทศบาลได้เกินกว่า 117 แห่ง เพราะว่าเทศบาลมีบทบาท งบประมาณและอำนาจที่จำกัด จึงทำให้ขยายตัวช้าและการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนยังขาดความรู้และความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2550; 2539) รัฐบาลจึงได้กลับมามีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในแบบสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง (สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2495) แต่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลก็ทำได้เฉพาะในตำบลที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ส่วนตำบลที่ไม่อยู่ในตัวอำเภอไม่สามารถใช้รูปแบบนี้ได้ รัฐบาลจึงได้เพิ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

ต่อมาการปกครองเทศบาลอยู่ภายใต้การ “นำ” ของข้าราชการประจำ โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เมือง และตำบล โดยเทศบาลตำบลอาศัยความตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่าได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมี

⁶ สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน

⁷ ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

ประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรร่าง แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและ กำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในวันที่กฎหมายบังคับใช้ (24พฤษภาคม พ.ศ. 2542) ทำให้ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลใน สารบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอีกต่อไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 123-124)

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเพิ่มรูปแบบ ของผู้บริหารเทศบาล⁸ คือ นายกเทศมนตรี ให้บริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อ จัดทำประชามติในเขตเทศบาลว่าจะมีการกำหนดให้การบริหารใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี และได้แก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 อีกครั้งในปี 2546 โดยกำหนดให้มีฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁹ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 137-138)

⁸ **เทศบาลเมือง** อาศัยความตามมาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้เทศบาลเมืองมีสองรูปแบบ คือ

ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

ข. ท้องถิ่นที่มีชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

เทศบาลนคร อาศัยความตามมาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่าเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลนครต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย จะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 136)

⁹ **สมาชิกสภาเทศบาล** อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 คือ ลดลงจาก 5 ปีมาเป็น 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดย สภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน เทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ตามลำดับ **นายกเทศมนตรี** มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตาม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 แห่ง ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน กิจกรรมที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย (2) การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น (3) การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น (4) การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น (5) การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น (6) การสาธารณสุขโรคและเทศาภิบาล เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจกรรมโรงรับจำนำ เป็นต้น (7) การทะเบียนราษฎร และ (8) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลอีกหลายประการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม สำหรับเทศบาลนครได้เพิ่มหน้าที่ในการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 139)

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นองค์กรที่คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าการตั้งเทศาภิบาลใหม่ๆ จะให้ข้าราชการมีอำนาจในการบริหาร ความก้าวหน้าอย่างสำคัญของเทศบาลคือ มีการให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปี พ.ศ.2546 ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 137-138)

สามารถกำหนดตัวผู้บริหาร และขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชนออกไปอย่างกว้างขวาง



รูป2 แผ่นพับหาเสียงนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ในปี 2552
ที่มา <http://www.prachatai.com/journal/2009/10/26056>

การปกครองท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งคือ สุขาภิบาล เนื่องด้วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไปและจำกัดอยู่เพียงแต่เขตชุมชนเมือง จึงต้องการให้มีการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกเมือง นำมาสู่การนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อยกฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นเทศบาลให้มากขึ้น จึงมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางไปดูงานในประเทศ

ตะวันตกและมองเห็นบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้น ในปี พ.ศ. 2495 ตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495¹⁰

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่เพียงในเขตเมืองและกิ่งเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาล) การที่ “ประชาชนอยู่กันกระจัดกระจาย (ในเขตชนบท) รายได้มีน้อยไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือสุขาภิบาล ส่วนท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล ทางราชการก็มิได้ทอดทิ้งหรือปล่อยปละละเลย หากแต่จัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกห่างจากจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค” (ธนศวร์ เจริญเมือง 2550 : 94)

จากการที่มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในวันที่กฎหมายบังคับใช้ (24 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) ทำให้ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสารบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอีกต่อไป

ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบราชการการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง เกิดการปกครองในรูปแบบ “สภาตำบล” โดยมีแนวคิดมาจากการที่การปกครองท้องถิ่นที่ตำบลหมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 56) สภาตำบลจึงเปรียบเสมือนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น

¹⁰ กรรมการบริหารสุขาภิบาลประกอบด้วยบุคคลถึง 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้ง ให้นายอำเภอในท้องที่นั้นเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พิจารณาเห็นว่าโดยหลักเกณฑ์ของท้องถิ่นจะเป็นสุขาภิบาลมีดังนี้

- 1) ที่ตั้งว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้เลย
- 2) ชุมชนที่มีการค้าอย่างน้อย 100 ห้าง มีราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน
- 3) พื้นที่ของเขตสุขาภิบาลมีขนาด 1 - 4 ตารางกิโลเมตร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเองและสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ แต่ อบต. ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับ อบจ. นั่นคือ แต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต.¹¹ ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2549 : 95)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 275 / 2509 มายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ขึ้นแทน โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง (คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) กรรมการโดยการแต่งตั้ง (คือ ครูที่นายอำเภอแต่งตั้ง) และคณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง (คือ ราษฎรจากหมู่บ้านละ 1 คน) จุดต่างสำคัญระหว่างคณะกรรมการสภาตำบลกับ อบต. คือ คณะกรรมการสภาตำบลไม่มีฐานะนิติบุคคลอีกต่อไป เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นรูปสัญลักษณ์หนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2515 องค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหาด้านต่าง ๆ จึงถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิมเปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” ขึ้นแทน มีคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำนันเป็นประธานมีผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คนเป็นกรรมการ รูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลใหม่นี้คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 57)

¹¹ อบต. ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง มีสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการ ให้กำนันในตำบลนั้นเป็นประธานโดยตำแหน่ง แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน ทั้งหมดนี้อยู่ในวาระ 5 ปี อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 46 ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษาและการทำมาหากินของราษฎร จัดให้มีสถานที่ประชุมและส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม ศิลปกรรม และสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2537 รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 โดยเหตุผลหลักในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถบริหารและดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับปี 2537 มีสาระสำคัญ คือ มีการแบ่งตำบลออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือสภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล ประกอบด้วยสมาชิกคือกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการได้แก่ข้าราชการที่ทำงานในตำบลนั้นแต่งตั้งโดยนายอำเภอ ส่วนประเภทที่สองคือ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเภทที่สองนี้มีการแบ่งงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาองค์การฯ) กรรมการได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การฯ 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การฯ (ธนศวร์ เจริญเมือง 2550 : 96-98)

สภาตำบล¹² ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ส่วนที่อยู่นอก

¹² หน้าที่ของสภาตำบล

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบลเสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้สภาตำบลอาจดำเนินการดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 คือ

- 1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) จัดให้มีน้ำและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 3) จัดให้มีน้ำและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 59)

เขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีสภาตำบลทำหน้าที่ดำเนินการส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 6 ตามกฎหมายดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้ มาตรา 67 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อาทิเช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ¹³ เป็นต้น (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

ในปี 2537 มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ออกบังคับใช้เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล และใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญประเด็นที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ก็ได้มีการแก้ไข

¹³ หน้าที่ อบต. (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คัดครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย และมาตรา 68 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจ จัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

กฎหมายฉบับนี้ เพื่อกำหนดให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการ ฯลฯ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยมีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเกิดจากการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงไปจากท้องที่ที่เป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัดมีหน้าที่ที่กฎหมายเรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” แยกจากจังหวัด ในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง (ชวงค์ ฉายะบุตร 2539 : 96)

ในปี พ.ศ. 2540 มีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับแทน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 การมี พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เกิดจากแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์ อบจ. ทั่วประเทศ และผลกระทบจาก พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้พื้นที่ดำเนินงานของ อบจ.ซ้อนทับกับ อบต. รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ของ อบจ. เป็นต้น

นอกจากนั้น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาค ออกจากฝ่ายบริหารของ อบจ. (ซึ่งแต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายก อบจ.) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายก อบจ. ขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงในปี พ.ศ. 2546 ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546¹⁴

¹⁴ อบจ. ประกอบด้วย (1) สภาจังหวัด ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ เรียกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) สภาจังหวัดมีจำนวน 18-36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น (2) ฝ่ายบริหาร อบจ. มีหัวหน้า คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด อบจ. คือ ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ นอกจากนี้ยังมีสำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนแรงงาน พัฒนาชนบท ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอและข้าราชการประจำคนอื่น ๆ ที่เข้ามาทำงานใน อบจ. หน้าที่หลักของสภาจังหวัด คือ

- 1) ผ่านข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขต อบจ. นั้น
- 2) ควบคุมและทำงานร่วมกับฝ่ายบริหาร ได้แก่
 - ก. การตั้งกระทุ้งงานของผู้ว่าฯใน ส่วน อบจ.
 - ข. สอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานของส่วนภูมิภาค
 - ค. เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของ อบจ. และปัญหาของประชาชนให้แก่ฝ่ายบริหาร
 - ง. อาจเข้าเป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหาร
- 3) พิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ อบจ. พิจารณาโครงการต่างๆของฝ่ายบริหารที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน
- 4) ตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด เพื่อทำงานด้านต่างๆมีทั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา และ คณะกรรมการวิสามัญ (ธนศวรร์ เจริญเมือง 2550 : 147-148)

อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร อบจ. ที่สำคัญคือ

- 1) บริหารงานตามข้อบังคับจังหวัด
- 2) บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานของ อบจ.
- 3) บริหารงานตามกฎหมาย เช่น รักษาความสงบ จัดการศึกษา การสาธารณสุข การพยาบาล บำรุงทางบกทางน้ำ กำจัดขยะ จัดโรงฆ่าสัตว์ จัดให้มีตลาด ท่าเรือ บำรุงการไฟฟ้า สุสาน

พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลและกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล แบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 11 ประเภท ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ ท่าเทียบเรือ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ การให้มีและบำรุงไฟฟ้า ประปา น้ำสะอาด ตลาด การชลประทานราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁵ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 51)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างองค์กรที่อยู่นอกเหนือพื้นที่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในช่วงแรกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในการดูแลของผู้ข้าราชการในการบริหารจัดการ ต่อมาได้แยกออกมาเป็นนิติบุคคล แต่ก็อยู่ภายใต้การบริหารของข้าราชการ แม้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่ก็ไม่มีอำนาจต่อรองกับข้าราชการเท่าที่ควร พัฒนาการที่สำคัญของ อบจ. คือ การเลือกตั้งนายก อบจ. โดยสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2540 แต่การเลือกตั้งทางอ้อมข้างต้นทำให้ตำแหน่งนายกไม่มั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องส่งผลให้นโยบายในการบริหารไม่ต่อเนื่องเปลี่ยนแปลงไปตามกลุ่มการเมืองที่ขึ้นมามีอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นทั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นด้วยทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นำมาสู่การเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบในปี พ.ศ. 2546 ทำให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งนายกฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกได้ ทำให้การบริหารเกิดความต่อเนื่อง และเพิ่มอำนาจการต่อรองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งไปด้วย

สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ส่งเสริมการทำงานของประชาชน การค้า ฯลฯ (ธนศวร์ เจริญเมือง 2550 : 148)

¹⁵ นอกจากนี้ยังให้รับผิดชอบดูแล การศึกษา ได้แก่ การจัดการประถมศึกษา การอาชีวศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสังคมสงเคราะห์และการประกันสังคม การบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การสหนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่ประชุมราษฎร แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายต้องแบ่งให้เทศบาลและสุขาภิบาล จัดการดูแล คุ้มครอง และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด และ กิจการอื่นที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการท้องถิ่น (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 51)

นอกเหนือจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งสามารถจัดให้มีขึ้นทั่วประเทศในพื้นที่ที่มีความพร้อมแล้ว ประเทศไทยยังมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกสองแห่ง คือ การจัดการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งมีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ

การปกครองรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น

การจัดการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร แต่เดิมนั้นมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 67)

ในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ปรับปรุงการจัดการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” จัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นผู้บริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีสภากรุงเทพที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการของผู้ว่า และยกเลิกเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งเป็นการปกครองแบบราชการส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนการปกครองกรุงเทพมหานครจากราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่นมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะ

เป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับจังหวัดอื่นๆ อีกต่อไป โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

จากนั้นในปี พ.ศ. 2528 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 68)

ลักษณะองค์การของ กทม. คือ มีสภา กทม. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมดนี้อยู่ในวาระ 4 ปี

การปกครองพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งคือ เมืองพัทยา นั้น สืบเนื่องมาจากความต้องการจัดระเบียบสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ที่มิอยู่ไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาหลายประการ จึงได้จัดระเบียบราชการเมืองพัทยาให้เป็นราชการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยกเลิกสุขาภิบาลนาเกลือจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552 : 77) และในปี พ.ศ. 2521 มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เมืองพัทยานี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่คล้ายกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา การบริหารเมืองพัทยาแบ่งเป็น 2 องค์การคือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหาร สภาเมืองพัทยามีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน และประเภทแต่งตั้ง 8 คน ประธานสภาเมืองพัทยาเรียกว่านายกเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาฯ ส่วนฝ่ายบริหารคือปลัดเมืองพัทยานาจากการแต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา (ธนศวรร์ เจริญเมือง 2550 : 95-96) ปัจจุบันเมืองพัทยาได้ปรับมาใช้รูปแบบเทศบาล จึงไม่เหลือความเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษอีกต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยมีอย่างต่อเนื่องก่อนทศวรรษที่ 2540 ทั้งทางด้านเศรษฐกิจที่ผู้คนพึ่งพาระบบเศรษฐกิจนอกภาคการเกษตรมากขึ้น เราเห็นได้จากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภาคการส่งออกที่ผลิตผลทางการเกษตรมีมูลค่าการส่งออกน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม เกิดคนชั้นกลางทั้งในเมืองและชนบทอย่างกว้างขวาง ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงได้ ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้มีการเรียกร้อง “การปกครองตนเอง” เช่น เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ในการเลือกตั้งทั่วไปเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2535 ทำให้มีพรรคการเมืองถึง 5 พรรคเสนอ

นโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และมี 4 พรรคการเมืองที่เสนอ นโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สังคมไทยเกิดการตื่นตัวในนโยบายการปรับปรุง การปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ แต่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำตามนโยบายดังกล่าว โดยอ้างว่าประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม ขาดความรู้ความเข้าใจในการ ปกครองท้องถิ่นอยู่ และเพื่อเป็นการลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุง อบจ. ด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ให้ผู้ว่าฯ เป็นนายก อบจ. อีกต่อไป และเสนอร่าง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านสภาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ เดือนมีนาคม 2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญแก่การ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้บัญญัติเรื่ององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 9 ไว้ 10 มาตรา ทำให้เกิดกฎหมายสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการเริ่มใช้แผนในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545ตามลำดับ โดยปัจจุบันใช้แผนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ได้รักษา สารสำคัญของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเพิ่มบทบัญญัติให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น มีการบัญญัติเรื่ององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ในมาตรา 281-290 โดยให้สามารถดำเนินนโยบายการ บริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินและการคลังได้ (กอบ กุล รายนามคร 2554 : 1 - 3)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4 และฉบับ ที่ 5) พ.ศ. 2546 ในมาตรา 66-72 ได้ระบุถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในมาตรา 67 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ให้มีการรักษาความสะอาด ของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ส่วนในมาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการ จัดการบริการสาธารณะโดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ถึง 31 ด้าน เพื่อ บริการแก่ประชาชน อย่างเช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง, การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ, คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การส่งเสริมการท่องเที่ยว, การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย, การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้

ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม, การดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น จะเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาท และหน้าที่อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ในระยะเริ่มต้นเป็น “ส่วนย่อย” “ส่วนย่อย” ของการปกครองส่วนภูมิภาค ที่มีข้าราชการประจำ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เข้ามาเป็นผู้บริหาร ส่วนสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง แต่อำนาจในการตัดสินใจ หรือกำกับนโยบายเป็นของข้าราชการประจำจึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรกไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร (ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550ก, 2550ข) อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1. เป็นองค์กรที่ข้าราชการคิดและจัดตั้ง ข้าราชการจึงเป็นผู้ควบคุมเทศบาลนั้น 2. ประชาชนเป็นผู้รับเอา จะเข้าใจหรือไม่เข้าใจ ไม่สำคัญ เพราะข้าราชการเป็นผู้หยิบบินให้ (Devolution) โดยหวังที่จะเห็นประชาธิปไตยมีขึ้นในบ้านเมือง การควบคุมโดยประชาชนก็เกือบจะไม่ปรากฏสร้างขึ้น คงมีแต่การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลเป็นครั้งคราว นอกจากนั้นก็ปล่อยให้เป็นเรื่องของเทศบาล คือ นายกเทศมนตรีและคณะรัฐมนตรีกับสมาชิก โดยมีพนักงานเป็นผู้รับนโยบายไปดำเนินการ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2520 : 29)

การเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบในปี พ.ศ. 2546 ทำให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งนายกฯ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกได้ ทำให้การบริหารเกิดความต่อเนื่อง และเพิ่มอำนาจการต่อรองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งไปด้วย จึงนับเป็นความก้าวหน้าอีกระดับหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

5. พื้นที่ทางการเมืองผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้เห็นความก้าวหน้าของท้องถิ่นในหลายมิติ อาทิ การศึกษาของ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2555) ที่ชี้ให้เห็นความก้าวหน้าของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถดูแลป่าไม้ในพื้นที่ให้อุดมสมบูรณ์ หรือการดูแลชายฝั่งให้เกิดความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าในด้านกฎหมายจะมีอุปสรรคอยู่ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่องทางในการเข้าไปจัดการน้อยมาก (ดูเพิ่มใน กอบกุล ราชะนาคร, 2555) แต่ด้วยที่ผู้บริหาร และสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างเป็นคนในพื้นที่ ทำให้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ ได้ (ดู ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี, 2557)

นอกจากนี้การขับเคลื่อนของภาคประชาชน เช่น สมัชชาคนจน สมาพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคเหนือ กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในการสะท้อนปัญหา และหาหนทางในการแก้ไขปัญหา ทำให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง และมีสำนึกของความเป็นพลเมืองมากขึ้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541; เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548) มีความต้องการปกครองตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นที่เข้าใจปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดทิศทางของท้องถิ่น

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่กลุ่มต่างๆ เข้ามาสร้าง “อำนาจต่อรอง” เพื่อเรียกร้อง พิทักษ์รักษาสិทธิของกลุ่ม หรือผลประโยชน์ส่วนตนได้อย่างเต็มที่ โดยพื้นที่ทางการเมืองเป็น “พื้นที่เปิด” ที่ชาวบ้านแต่ละกลุ่ม แต่ละคนสร้างให้กลุ่มตน แต่ละกลุ่มต่างสร้างพื้นที่ และมีอำนาจแตกต่างกัน แล้วแต่ว่าคนหรือกลุ่มนั้นๆ มีฐานทรัพยากร และสามารถสร้างอำนาจต่อรองในกลุ่มได้มากน้อยแค่ไหน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นพื้นที่ที่ต่อรองเชิงนโยบายระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลาง และความต้องการของท้องถิ่น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552 : 138 - 143) ส่วนกลุ่มที่เข้าถึงทรัพยากรมาก คือ ผู้ที่แปรทุนเครือญาติ พวกพ้อง เงิน ฯลฯ ให้เป็นฐานการเมืองได้ และจะเป็นผู้ที่สามารถเข้าไปใช้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากกว่าคนกลุ่มอื่น ผ่าน “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น เช่นการเข้าไปมีอำนาจในการออกเสียงประชามติ การอนุมัติโครงการต่างๆ การถอดถอนสมาชิก และผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ “การเมืองแบบชาวบ้าน” เช่น การชุบฉิบฉินทา การใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น เครือญาติ พวกพ้อง ฯลฯ ในการควบคุมนักการเมืองท้องถิ่นให้สามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้ (ดูเพิ่มใน พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง, 2556)



รูป3

สมัชชาคนจน

ที่มา

<http://thaianews.blogspot.com/2010/10/2511-2514-27-2514-42-940-7.html>

รวมถึงการที่ผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีพันธะที่ต้องรักษาสัญญาตามที่ได้หาเสียงไว้ รวมถึงต้องรักษากฎเกณฑ์และแนวเสียไว้ในกาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือไม่ก็เพื่อสร้างความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้าปราศจากซึ่งความร่วมมือแล้วการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปได้ยากยิ่ง (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2554)

ในทศวรรษที่ผ่านมาพื้นที่ทางการเมืองนี้ได้เปลี่ยนผ่านจากการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น ผ่านการเมืองระบบตัวแทน หรือการเมืองระดับชาติ การเคลื่อนไหวผ่านประชาสังคม หรือการเมืองผ่านชีวิตประจำวัน และในปัจจุบัน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้กลายเป็นพื้นที่ใหม่ในการเล่นการเมืองของชาวบ้าน ซึ่งมี 2 องค์ประกอบที่ทำให้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่เปิดของประชาชน คือ (1) การเปิดช่องทางด้านกฎหมาย และ (2) การเปลี่ยนแปลงเชิงสังคมในมิติต่างๆ ของสังคมไทย ซึ่งปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงเชิงสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดวิวัฒนาการของการ

ปรับเปลี่ยนกฎหมาย ในที่นี้จะกล่าวถึงการเปิดพื้นที่ผ่านการปรับปรุงกฎหมายให้สัมพันธ์กับบริบทที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “องค์กรทางการเมือง” (ดู ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี, 2557) คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจตามกฎหมาย แต่คนที่ “เล่น” หรือกำหนดทิศทางขององค์กร คือ “คนในท้องถิ่น” (ชาวบ้าน) ที่ได้รับการเลือกตั้ง หรืออีกนัยยะหนึ่ง คือ ประชาชนที่เข้าไปใช้อำนาจแทนรัฐ ไม่ว่ารูปแบบใด (อนง เหล่าธรรมทัศน์ 2553) อาทิเช่น เทศบาลตำบลศรีเตี้ย ที่ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล มีหลายสถานะ เช่น ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล กลุ่มผู้ยึดที่ดิน ผู้ต้องหา แก่นนำเกษตรกร หรือกลุ่มอื่นๆ ที่เห็นว่าการต่อสู้โดยไม่มีองค์กรของรัฐอื่นๆ หนุนหลังไม่สามารถทำได้ เพื่อขับเคลื่อน สะท้อนปัญหา ต่อรองกับรัฐ และแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งประสบความสำเร็จพอสมควรในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหา (ดูเพิ่มใน, พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ทางการเมืองภาคประชาชน” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนเข้าไปช่วงใช้และกำหนดทิศทางได้มากกว่าองค์กรอื่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ เพราะอย่างไรก็ตาม สมาชิกผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ทั้งวิถีชีวิต และกฎหมายกำหนดให้สมาชิก และผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหาร หรือสมาชิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชน ในสมัยต่อไปก็ไม่ได้มีการเลือกตั้งกลับเข้ามา ซึ่งประชาชนสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองได้ อาทิ เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอดคล้องตามความต้องการของคนในพื้นที่ เช่น การออกข้อบัญญัติป่าชุมชนที่กำหนดพื้นที่ การขอใช้ประโยชน์ และการลงโทษ ซึ่งจะเห็นว่าข้อบัญญัติป่าชุมชนของ อบต.แม่ทา และ อบต.ทาเหนือ อ.แม่อน จ.เชียงใหม่ สามารถรักษาพื้นที่ป่า และเอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านในการใช้ประโยชน์จากป่า หรือพูดอีกอย่างว่า “ให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของป่า” ซึ่งไม่อาจหาได้จากกฎหมายของรัฐอื่นใด (พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง 2556)

การเมืองท้องถิ่นจึงมีความสลับซับซ้อน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่อาจประกันชัยชนะได้ ทำให้การใช้ “ทุน” ชนิดต่างๆ มีความสำคัญ เช่น เครือญาติ พวักพ้อง การทำกิจกรรมทางสังคมแบบต่างๆ อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่งไม่สามารถทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เป็น “นักการเมืองท้องถิ่นได้”

นักการเมืองในท้องถิ่นต้องประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม เครือข่ายต่างๆ ให้ลงตัวทั่วถึง และเป็นธรรม เพราะการจะชนะเลือกตั้งไม่สามารถใช้เครือข่ายหรือกลุ่มเพียงชนิดเดียวได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มที่หลากหลาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถชนะเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง กลุ่มหรือเครือข่ายในที่นี้จึงมีความสัมพันธ์ ยึดหยุ่น และควบคุมกันเอง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์ และสมดุลระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย เพื่อรักษาสถานะความเป็นนักการเมืองผ่านการเลือกตั้งให้นานที่สุด

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “สนาม” (field) หรือ “พื้นที่” (space) ที่คนชั้นกลางใหม่นี้ใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมในมิติต่างๆ ที่น่าสนใจคือกลุ่มชนชั้นกลางใหม่ที่มีอาชีพที่หลากหลาย (ร้อยละ 50, กกด. เชียงใหม่, 2555) ซึ่งไม่ใช่คนกลุ่มเดิมที่มีการผลิตในภาคเกษตรกรรม คนกลุ่มใหม่นี้สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับเศรษฐกิจ และการเมืองในระดับชาติ ที่ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบไม่มากนักน้อยต่อเขา เช่น ถ้าเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง เขาย่อมมีความสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ถ้าเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องก็ทำให้เขามีงานทำ และสามารถ “หล่อเลี้ยง” แรงงานในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง ความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” ที่ต่างเป็นผู้เล่น “หน้าใหม่” ที่เข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่นด้วยวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน และสร้างสายสัมพันธ์ที่หลากหลาย เป็นความเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นที่น่าสนใจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็ก และสมาชิก ผู้บริหารขององค์กรก็ล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น หรือแบบซึ่งหน้า¹⁶ ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ หากผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชนได้ ในสมัยต่อไปก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา ดังจะพบว่ากลุ่มอดีตนายกา ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กว่า 50 % และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่า (คนเดิม) ได้รับเลือกกลับเข้ามาเฉลี่ยแค่ 50 % เช่นกัน (ดูเพิ่มใน มติชน 2555; ไทยรัฐ 2555; เดลินิวส์ 2555) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” ทางการเมืองได้

¹⁶ เป็นความสัมพันธ์ ที่เห็นหน้าคำตา หรือรู้จักมีหลังของแต่ละฝ่าย มีความสัมพันธ์กันในช่องทางใด ช่องทางหนึ่ง เช่น เป็นญาติ เพื่อน ลูกจ้าง หรือนายจ้าง ฯลฯ

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ช่วงชิง ที่คนกลุ่มต่าง ๆ เข้าไปใช้อำนาจต่อรองภายใต้การใช้ทุนในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ที่หลากหลายในระบบการเลือกตั้ง พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้ถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ได้เห็นปฏิสัมพันธ์ของความเปลี่ยนแปลงผ่านกลุ่มคนที่เข้าไปสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งในฐานะผู้เล่น และผู้กระทำการ การเมืองท้องถิ่นจึงเป็นภาพสะท้อนความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

6. สรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นเป็นการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็น “ส่วนย่อย” “ส่วนย่อย” ของการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีการส่งข้าราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด เข้ามาเป็นผู้บริหาร เป็นการกระชับอำนาจของส่วนกลางโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยมาก

การขยายตัวของระบบราชการจนไม่อาจสนองต่อความหลากหลายของท้องถิ่นต่างๆ นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ร่างโดยประชาชน ได้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางอย่างไม่เคยมีมา และได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง

ความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “การเลือกตั้ง” อย่างต่อเนื่องได้เปิดโอกาสให้มี “ผู้เล่น” (actor) ที่หลากหลาย และทำให้ประชาชนได้เข้ามาเป็น “ผู้เลือก” ทำให้นักการเมืองต้องสร้างความยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย “การเมือง” ในท้องถิ่นจึงต้อง “เป็นธรรม” “เท่าเทียม” “เข้าถึง” “เป็นพื้นที่เปิด” รวมถึง “ตรวจสอบ ถ่วงดุล” ได้ ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ “ชาวบ้าน” เข้าไป “เล่น” และกำหนดทิศทางได้ เช่น คำพูดที่ว่า “ไม่พอใจเราก็ไม่เลือก ถ้าแพ้ครั้งหน้าก็เลือกใหม่ได้”

นอกจากนี้การเมืองในระดับท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ผ่านการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองสามารถควบคุม สร้างพื้นที่ และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องต้องสร้างความยึดโยงกับฐานเสียง และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาในสมัยต่อไป นอกจากนั้นประชาชนก็อาจใช้ช่องทางทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ

ควบคุมนักการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ก็ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในแบบอื่นๆ ในการควบคุมนักการเมือง

“การเมือง” ในสำนึกของคนชั้นใหม่นี้จึงต้อง “เป็นธรรม” “เท่าเทียม” “เข้าถึง” “เป็นพื้นที่เปิด” รวมถึง “ตรวจสอบ ถ่วงดุล” ได้ ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ “ชาวบ้าน” เข้าไป “เล่น” และกำหนดทิศทางได้

รายการอ้างอิง

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่**. กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กอบกุล رایชนะนคร. (2555). **โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เกษียร เตชะพีระ. (2547). **บุขกับทักษิณ ระบอบอำนาจนิยมชาวนาใหม่ไทย-อเมริกัน**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- _____. (2553ก). **สงครามระหว่างสี : ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ**. กรุงเทพฯ : โอเพน บั๊กส์.
- _____. (2553ข). **สงครามระหว่างสี : ในคืนวันอันมืดมิด**. กรุงเทพฯ : โอเพน บั๊กส์.
- _____. (2555). **‘ไตรลักษณ์ของวาทกรรมปฏิกริยา’ (1). มติชนรายวัน, 31 สิงหาคม 2555.**
- แคเธอรีน เอ. เบาวี. (2555). **“การซื้อเสียงและความเดือดดาลของหมู่บ้านในการเลือกตั้งที่ภาคเหนือของไทย : การปฏิรูปกฎหมายในบริบททางประวัติศาสตร์”**. ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ. [บรรณาธิการ]. **การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.
- จามรี พิทักษ์วงศ์. (2530). **การเปลี่ยนแปลงของชาวนา : การผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจนอกหมู่บ้าน (กรณีศึกษาการทำงานรับจ้างของหมู่บ้าน 4 หมู่บ้านในเชียงใหม่) : รายงานการวิจัย**. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- จามรี เชียงทอง. และคณะ. (2554). **ชนบทไทย : เกษตรกรรมระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553ก). **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- _____. (2553ข). **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2554). **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (2554) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2555). **โครงการวิจัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี. (2557). “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: พื้นที่การเมือง(กึ่ง)ทางการเมืองโดยคนที่ไม่เป็นทางการเมือง”. **มนุษยศาสตร์ศาสตร์ ปีที่ 15**, (มกราคม – มิถุนายน).
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ดวงจันทร์ อาภาวิชชุดน์ เจริญเมือง. (2537). **การเติบโตของเมืองและสถานะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ รายงานการวิจัยในภาคเหนือ : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่**. เชียงใหม่: มิ่งเมือง.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2550). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ 2475**. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.
- _____. และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาคความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โครงการเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิติ เอียวศรีวงศ์. (2532). **เชิงอรรถสังคมไทยในสายตานักวิเคราะห์**. กรุงเทพฯ:

มูลนิธิโกลคิมทอง.

- _____. (2536). **บนหนทางสู่อนาคต : รายงานประกอบการประชุม**. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2541). **วัฒนธรรมความจน**. กรุงเทพฯ: แพรว.
- _____. (2549). **วัฒนธรรมคนอย่างทักษิณ**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2552). **รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2553). **การเมืองของคนเสื้อแดง**. กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์.
- _____. (2554). **เบี้ยไล่ขุน**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2555). **อนาคตทางการเมือง ของคนเสื้อแดง**. คอลัมส์ กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (3 กันยายน 2555).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2555ก). “นิทานสอนใจว่าด้วยความโง่งน เจ็บ ของผู้เลือกตั้งชนบท: มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย”. ใน วสันต์ ภัยภูณแก้ว. **การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง(หลัง)ทักษิณ**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2555ค). [บรรณาธิการ]. **การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรมอำนาจ และพลวัตชนบทไทย**. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2541). **การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ต้นตำรับ.
- _____. (2551). **ก่อนภาคประชาชนล่มสลาย**. กรุงเทพฯ: way of book.
- _____. (2552). **กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. **ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม**. ปาฐกถาในงานการสัมมนาประจำปี ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ
- _____. และ คริส เบเคอร์. (2546). **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. (พิมพ์ครั้งที่ 3 (ปรับปรุงเพิ่มเติม)). เชียงใหม่: ชิลด์เวอร์ม.
- พิสิษฐ นาสิ และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). “การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น”. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2556**.

- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. (2555). **โครงการสำรวจและการศึกษาระดับพื้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ดีของ อบท..** เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล. (2556). **ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.**
- ยุกติ มุกดาวิจิตร. (2555ก). “เงินไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดการเลือกตั้ง: มานุษยวิทยาการเมืองของ “การซื้อเสียง”. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว. **การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง(หลัง)ทักษิณ.** เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิเชิต ทวีกุล. **พลวัตการเมืองภาคประชาชน.** (2548). เชียงใหม่ : ธาราทองการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). **เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วุฒิสาร ตันไชย. (2542). **การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2544). **การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น .** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2547ก). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. และคณะ. (2547ข). **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.,** นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2554). **การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จ และความท้าทาย.** เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.
- สกอตต์, เจมส์ ซี. (2539). “การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทรพันธุ์. บรรณาธิการ. **ระบบอุปถัมภ์.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____. และคณะ. (2550). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.** กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). **การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา ควินทร์พันธ์. (2539). **บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อคิน รพีพัฒน์. (2527). **สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- _____. (2541). **รายงานการศึกษาและประเมินผลโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2553). “เสื้อแดงคือใคร: ม็อบเติมเงิน ไพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่กับทางแพร่งของสังคมไทย”. ใน **Red Why: แดงทำไม**. กรุงเทพฯ : โอเพน บুকส์.
- _____. (2553). **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. และคณะ. (2556). **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย**. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. และคณะ. (2547). **ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน : สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง : รายงานการวิจัย**. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2532). **บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่**. เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). **"ม็อบมือถือ" ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____. (2549). **ทักษิณา-ประชานิยม**. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____. (2552ก). **อภิวัฒน์ท้องถิ่น :สำรวจทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- _____. (2552ข). **สองนคราประชาธิปไตย**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : คบไฟ.

_____. (2552ค). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Barber, Benjamin R. (2003). **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Los Angeles: University of California Press.

Blondel, J. (1995). **Comparative Government: An Introduction**. New Jersey: Prentice Hall.

Bogdanor, Vernon. (1999). **Devolution in the United Kingdom**. London : Oxford University Press.

Chomsky, Noam. (1999). **Profit Over People: Neoliberalism and Global Order**. New York: Seven Stories Press.

การอ้างอิงอิเล็กทรอนิกส์

กกต. ลำพูน. (2555). [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2555. จาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=lamphun&SiteMenuID=3000>

กกต. เชียงใหม่. (2555). [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2555. จาก <http://www2.ect.go.th/home.php?Province=chiangmai>

ชัยพงศ์ สำเนียง . (2555). การเมืองท้องถิ่นของคนชั้นกลาง (ใหม่) ในชนบท. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2555 <http://www.siamintelligence.com/when-middle-class-from-rural-becomesagency-politic/>

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2555ข). ประชาธิปไตยของฉัน ของท่าน และของเธอ. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2555. จาก http://www.rsu-cyberu.com/leadership/media/Leadership_Forum/PrajaK_democracy_essay_for_open_2011.pdf

ไทยรัฐออนไลน์. (2555). ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่ม จตุพรแพ้หลุดลุ่ย. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555 <http://www.thairath.co.th/content/pol/286464>

- มติชนออนไลน์. (2555). [ออนไลน์]. "รังสรรค์" ค่ายเพื่อไทยชนะขาด
"บรรจง" ปชป. คีกลือกตั้งซ่อมส.ส.ลำพูน. สืบค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2555
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345986816&grpid=03&catid&subcatid
- _____. (2555). [ออนไลน์]. เสื้อแดงสกลฯ-อีสาน ฮือต้าน "จตุพร" หยด
เอี่ยวการเมืองท้องถิ่นขัดหลักประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2555
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345901235&grpid=00&catid&subcatid
- ยุคติ มุกดาวิจิตร. (2555ข). [ออนไลน์]. ปฏิรูปการเมืองเรื่องประชาธิปไตย ฝ่าห้วง
มืด?ความขัดแย้ง แดง-เหลือง. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2555 จาก
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344825813&grpid&catid=02&subcatid=0207&fb_action_ids=479924932017628&fb_action_types=og.likes&fb_source=timeline_og&action_object_map=%7B



ความรักที่อบอุ่น

เรื่อง : สกิดา ใจดี ภาพ : ชัยวัฒน์ ชื่นชูชัยกิจ



siamtubby

เป็นเรื่องราวความรัก
ที่อบอุ่นและน่ารัก

กรรณิศา-ดำรง
กินอาหารค่ำ: 90 บาท

คู่รักหนุ่มสาว
ที่อบอุ่น

