

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของกรุงเทพมหานครซึ่งจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 3 ส่วนประกอบด้วย

1) **การบริหารราชการส่วนกลาง** ซึ่งแบ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญ เช่นกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)¹ มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายโดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ²

2) **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค** ซึ่งแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ (รวมทั้งกิ่งอำเภอที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรืออาจเรียกได้ว่าหลักการมอบอำนาจ (Delegation)³ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจไปจากส่วนกลาง⁴

¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไพบรุษ, 2545), น.242

² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.39.

³ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย, น.243.

⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, น.40.

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองของไทย คือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ⁵

(1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียว

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มการวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ

(3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอาจจะนับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (discretionary power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น

(4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเหล่านี้ ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

3) **การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ซึ่งแบ่งเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)⁶ เป็นการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชน

⁵ “การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น”, 15 มิถุนายน 2549 ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=113&Itemid=34>

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย, น. 243.

หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้⁷

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดการบริหารราชการที่ได้รับอิทธิพลจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) สามารถอธิบายได้ดังนี้⁸

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ⁹

ลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ¹⁰

- 1) การรวมศูนย์อำนาจ การวินิจฉัยสั่งการในด้านการควบคุมการบริหารงานการบุคคล และการคลังไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้มีเอกภาพในการปกครอง
- 2) การรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางโดยมีการจัดการระเบียบวินัยเป็น

⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, น. 40.

⁸ ดูเพิ่มเติมที่ สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, 2543), น. 1-7.

⁹ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ : สำพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 26.

¹⁰ "การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ", วันที่ 15 มิถุนายน 2549 ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34>

เครื่องบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบธรรมตามกฎหมาย และแผนงานของผู้บังคับบัญชา

3) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครอง และบริหารประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจทุกอย่างยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลางอยู่นั่นเอง

นอกจากลักษณะทั้ง 3 ประการแล้ว การปกครองแบบรวมอำนาจยังมีลักษณะอีกหลายประการ คือ

4) บุคคลสำคัญกว่าหลักการ ในเมืองไทยข้าราชการมีอำนาจกว้างขวาง คนสำคัญกว่าหลักการ สังคมไทยจึงยึดถือโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ยังให้ความสำคัญสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมาก หรือ พูดได้ว่าให้ความสำคัญทางระบบอุปถัมภ์ ในการจะให้ความดี ความชอบ การยกย่อง แต่งตั้งอนุโลมตามผลประโยชน์ของวงศาคณาญาติเป็นหลัก

5) การอาศัยอำนาจบารมีของบุคคล เนื่องจากหลักการที่ว่าบุคคลสำคัญกว่าหลักการ เพราะฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำคัญ ๆ ต้องอาศัยบารมีของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ มิฉะนั้นจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ จึงทำให้ผู้ปกครองที่มีอำนาจบารมีต้องดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญพร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง

6) ข้าราชการเป็นผู้ทรงมีอำนาจราชศักดิ์ เนื่องจากการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีตทำให้เป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ยังรากฝังลึก ให้เชื่อว่า ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ หรือเป็นนายของประชาชนในขณะเดียวกันประชาชนก็ยอมรับสภาพนั้น จนเกิดเป็นการยกย่องข้าราชการ เช่น สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง เป็นต้น

จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง¹¹

1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน คำสั่ง เกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2) บริการและประโยชน์แก่ประชาชนเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ

¹¹ โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, น.26.

3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดหาประจำทุกจุด

4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะ ดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง¹²

1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ดีทั่วถึงทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่

2) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

3) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

4) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)¹³

หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

¹² “การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ”, วันที่ 15 มิถุนายน 2549 ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34>

¹³ โกวิทท์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ : สัมพิมพ์วิญญูชน), 2546, น.27.

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง¹⁴

- 1) เป็นการบริหารงานโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางเดียวกัน
- 2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณของแผ่นดิน
- 3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง¹⁵

- 1) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง
- 2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
- 3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้งสองส่วนดีขึ้น
- 4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง¹⁶

- 1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเพราะการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไป
- 2) บริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถในท้องถิ่น
- 3) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

¹⁴ “การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ”, วันที่ 15 มิถุนายน 2549 ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34>

¹⁵ เรื่องเดียวกัน., ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34>

¹⁶ เรื่องเดียวกัน., ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34>

- 4) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ
- 5) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น
- 6) บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ อาจจะเป็นเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจในพื้นที่และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)¹⁷

มีความหมายใน 2 นัย คือ

ความหมายแรก เป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ อันเป็นหัวใจ ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจไม่อยู่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบของประชาชน เราไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ จะยังอยู่ในขั้นของการแบ่งอำนาจเท่านั้น

ความหมายที่สอง คือ ระบบการทำงาน บริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล กิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างในท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล มักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้อย่างเด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

หรืออีกความหมายคือ การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองท้องถิ่นบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหาร

¹⁷ เรื่องเดียวกัน., ใน <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=144&Itemid=34> ดูเพิ่มเติมที่ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 27-29.

ส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น เช่น รัฐกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เทศบาล¹⁸

นอกจากนี้ อาจหมายความว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจดังกล่าวจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการ สาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง¹⁹

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับที่ต่ำสุด คือรากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งอันหนึ่งคือการขาดพื้นที่ในท้องถิ่นที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก การพัฒนาชนบทมีเหตุผลจากปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้ได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิวัติในรูปแบบที่ว่าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนคร

¹⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2544), น.21.

¹⁹ วุฒิสภา ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น.1.

นั่นมีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท การพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น เงินผัน ก.ส.ช. ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วม แรงแทน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น

ลักษณะของการกระจายอำนาจ

1) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ได้ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ ประชาชนในองค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดภูมิภาคจนถึงไม่มีภูมิภาคในที่สุด โดยจำแนกวิธีการกระจายอำนาจออกเป็น 2 วิธี คือ

1.1 กระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization territoriale) โดยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้นและตามหลักทั่วไปจะทำกิจการนอกอาณาเขตไม่ได้ วิธีการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นนี้เป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วย เจ้าหน้าที่ขององค์การส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.2 กระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization par service) หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางบริการ” เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้ท้องถิ่นนั้นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหาก

2) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ หรือ การโอนอำนาจหน้าที่ หรือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้

หน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการด้วย

จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า
- 2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
- 3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม
- 2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง
- 3) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น²⁰

หัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วคือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

²⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), น.38-41.

ในประวัติศาสตร์โลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักที่ว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรกเป็นแนวคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักประชาธิปไตยได้แก่การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉล อำนาจ (corrupt)

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การที่**สำนักแรก**เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงและไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

เมื่อ**สำนักที่สอง**เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะและโครงสร้างการบริหารเหมือนกัน และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทักษะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศษบางคนเช่น จอร์จ ล็องโกธ ซึ่งกล่าวว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิคและไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจแตกแยกกัน (devisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ส่วนรวม (contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีก

ด้วย ทักษะเช่นนี้เริ่มมีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525

นักคิดชาวเบลเยียมเช่นลีโอ มูแลง (Leo Moulin) มีความเห็นเช่นนี้โดยได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้นในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมากจนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดจากการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ไม่เหมาะกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำหรับ**สำนักที่สาม** การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตยเพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไขซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของระบอบประชาธิปไตย ในทัศนะของแพนเทอร์-บรีก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

จากการศึกษาของฮาร์ดี วิกวอร์ (W. Hardy Wickwar) พบว่าในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติด้วยซ้ำ เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณและมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใด ๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

การปกครองท้องถิ่นยังคงสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่างคือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางและความแตกต่างทางความคิดได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

ทัศนะที่แตกต่างกันไม่เพียงแต่ได้ปรากฏในยุโรป ในช่วงศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศสหรัฐ ความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญเช่นกันในดินแดนโลกใหม่ คนอเมริกันกลุ่มหนึ่งไม่เพียงแต่ได้ต่อสู้เพื่อเอกราชจากอังกฤษ หากยังได้รณรงค์เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย หลังจากที่ได้ออมรับระบบการเมืองการปกครองระดับชาติไปแล้ว

ความคิดเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิยมรัฐบาลกลางหรือนิยมระบบรวมศูนย์ (Federalists หรือ Centralists) และฝ่ายอำนาจอยู่ที่ประชาชนหรือเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralists) แต่ในความเป็นจริงตั้งแต่แรกก่อตั้งอเมริกา ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) มีเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกเริ่มอยู่แล้วว่าให้มีทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งคือยอมรับระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยพื้นฐาน ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่าจะจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับมลรัฐและท้องถิ่นอย่างไรให้ลงตัวเท่านั้นเอง และด้วยเหตุนี้ ช่วง 1 ศตวรรษของการสถาปนาประเทศนี้จึงเต็มไปด้วยการค้นหาและขัดแย้งกันเพื่อจัดระบบการแบ่งสรรอำนาจดังกล่าว