

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การบริหารภูเก็ตเพื่อการพัฒนา ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา และการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว ในต่างประเทศ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวของเมืองไทย
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย
5. แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
6. แนวคิดเกี่ยวกับมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
7. แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง
8. การบริหารจังหวัดภูเก็ต
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา และการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว

มีการกล่าวถึงทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ democratic approach คือทฤษฎีระบบในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวถึงความคิดพฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักวิชาการในสังคมศาสตร์เกิดความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาทฤษฎีและข้อสมมติฐานต่างๆ ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้นักวิชาการบางกลุ่มหันมาใช้ทฤษฎีระบบทั่วไปซึ่งได้อธิบายปรากฏการณ์ทั้งทางวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์เพื่อค้นหาลักษณะร่วมกันของปรากฏการณ์เหล่านั้น โดยใช้หลักกว่าปรากฏการณ์เหล่านั้นประกอบไปด้วย ส่วนประกอบต่างๆ ที่ถูกจัดรวมกันอย่างเป็นระบบ ในส่วนของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีแนวความคิดในเชิงระบบเข้ามามีบทบาทสำคัญ ความคิดเชิงระบบได้กลายมาเป็นแนวทางการศึกษาวิชาทฤษฎีองค์การที่สำคัญ และเป็นการช่วยวางพื้นฐานสำหรับเทคนิคการบริหารที่สำคัญหลายเทคนิค เช่น ด้วยวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกับความสนใจของนักวิชาการที่จะศึกษาการบริหารงานของรัฐ โดยอาศัยวิธีการเปรียบเทียบ โดยเฉพาะหลังจากที่นักวิชาการได้ล้มล้างทฤษฎีหลักการบริหารที่ถือว่าหลักการบริหารนั้นมีความเป็นสากลใช้ได้กับทุกประเทศ และทุกวัฒนธรรม ต่อมานักวิชาการเริ่มเห็นว่าวัฒนธรรมและลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการบริหารงานของรัฐในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ความคิดพฤติกรรมศาสตร์ที่ต้องการให้นักวิชาการแสวงหาทฤษฎีโดยใช้การศึกษาเปรียบเทียบ ได้ทำให้นักวิชาการหันไปศึกษาเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดเพราะวิชารัฐศาสตร์ต้องสนใจศึกษาเรื่องค่านิยม และพยายามทำความเข้าใจสังคมเพื่อค้นหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนั้นจึงเกิดขบวนการด้านความคิดใหม่ที่เรียกว่า post-behavioralism ได้มีการปรับให้เข้ากับความคิดใหม่นี้โดยนักวิชาการจำนวนหนึ่งพยายามทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งต่อมาเรียกความคิดของนักวิชาการกลุ่ม

นี้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (new public administration) โดยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ จะเน้นเรื่องปรัชญาและวิธีการแบบวิทยาศาสตร์มากจนทำให้วิชามีลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับโลกความเป็นจริง แต่กลับเน้นเรื่องวิชาการต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์และทฤษฎีต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงสิ่งเหล่านั้นจะโยงให้เราเข้าใจสังคมปัจจุบันได้ดีขึ้นได้อย่างไร หนึ่งในศาสตร์ของวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์คือการบริหารการพัฒนา

1. การบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา เป็นกระบวนการบริหารที่มีจุดสนใจเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เน้นการจัดการ หรือกระบวนการบริหารในเขตชุมชนเมืองที่นับวันจะยิ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมการบริหารและสภาวะแวดล้อม ฮอลล์ (Hall, 2007, chapter 2) และชเนลล์ (Schnelle, 2007) ดังนั้น เพื่อความเข้าใจอย่างต่อเนื่องกันระหว่าง การบริหารการพัฒนา กับ การบริหารการพัฒนาเมืองในส่วนนี้จึงให้ความหมายเกี่ยวกับเมือง พัฒนาการศึกษา แนวคิด ความเชื่อที่นำไปสู่กระบวนการและความจำเป็นในการบริหารการพัฒนาเมือง

การบริหารการพัฒนา (development administration) เกิดขึ้นจากแนวความคิดของนักวิชาการ กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (comparative administration group) ของ American society for public administration และจาก committee on comparative politics the social research council of the U.S.A โดยคณะบุคคลเหล่านี้ได้ให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของเนื้อหาสาระสาขาวิชานี้ในต้น ค.ศ. 1960 ซึ่งคำว่า การบริหารพัฒนา นี้จะใช้กับประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นหลัก (developing nations) เช่น ในประเทศแถบเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา เป็นต้น ครั้งแรกที่มีการใช้คำนี้เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1955 การเพิ่มสมรรถนะของการบริหารนำไปสู่การพัฒนา การบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาภายในชาติตลอดถึงเกิดความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมคือการบริหารการพัฒนาแบบหนึ่ง

ต่อมามีการบริหารการพัฒนาเกิดขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยนักเศรษฐศาสตร์ได้นำมาใช้เรียกการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเป็นปรากฏการณ์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของมนุษยชาติมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาซึ่งมีเหตุผลหลายอย่าง ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความสนใจ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (physical environment) ทางด้านประชากร (population change) การอยู่โดดเดี่ยวและการติดต่อกัน (isolation and contact) ความรู้และเทคโนโลยี (knowledge and technology) โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม (social and culture structure) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น ที่ผ่านมาจะพบการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นเรื่องตามธรรมชาติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยแก่นแท้แห่งศาสตร์นี้มีความหมายสองนัยนั่นก็คือในความหมายแรกการพัฒนาหมายถึง การประดิษฐ์คิดค้นหรือริเริ่มทำสิ่งใหม่ ขึ้นมาและนำมาใช้เป็นครั้งแรกในความหมายที่สอง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของระบบต่างๆ ในสังคมที่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมนั้น โดยมีหลักที่ใช้ในการพัฒนา เช่น การเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณคุณภาพและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอน ต่อเนื่อง ความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และมีแผนหรือโครงการซึ่งเป็นการเตรียมการล่วงหน้า เป็นเชิงวิชาการ ให้ความสำคัญในการปฏิบัติจริงและเกิดผล เกิดขึ้นโดยมนุษย์ สู้สุดท้ายต้องมีเกณฑ์ชี้วัดได้

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารการพัฒนา ก็คือ ระบบบริหารในการพัฒนานั้นจะต้องมีจุดประสงค์แน่นอน มีการพัฒนาการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งระบบบริหารให้อยู่ในสถานะที่จะเป็นเครื่องมือของหน่วยพัฒนา ก่อนเป็นเบื้องต้นควบคู่ไปกับการสร้างนักบริหารการพัฒนาที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ (management) และการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางมีจุดมุ่งหมายกระบวนการบรรลุประสิทธิผล มากกว่าเป็นนักบริหารที่คอยรับคำสั่งจากเบื้องบนมาปฏิบัติเพียงอย่างเดียว

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2532, หน้า 147) กล่าวว่า การพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้าและการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพรวมทั้งจะต้องมีทิศทางที่ดีขึ้นเท่านั้น

วรสิทธิ์ ไรจนพานิช (2535, หน้า 28-29) กล่าวว่า จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีลักษณะของสังคมเมืองมากขึ้นนั้น ในปัจจุบันกลายเป็นปรากฏการณ์ที่นักวิชาการหลายสาขาให้ความสนใจ ไม่ว่าจะเป็นสาขาด้านนิเวศวิทยา สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ เพราะชุมชนเมืองนั้น ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่อเนื่องทางสังคมด้านต่างๆกันอีกมากมาย

ผู้ที่ศึกษาทางด้านการพัฒนาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีพื้นฐานทางด้านวิชาการรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และจะต้องมีองค์ความรู้ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยาภาษาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ อีกทั้งการดำรงอยู่ความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงขององค์กร หรือจะเรียกว่า สหวิทยาการ (interdisciplinary) คือต้องมีความรู้ในศาสตร์หลายๆ ศาสตร์มาผสมผสาน หรือเรียกใช้ตามสถานการณ์

องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามีอยู่สามส่วน คือ ผู้กระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เจตนารมณ์ อุดมการณ์ วิธีการรวบรวมทั้งกระบวนการต่างๆที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายของการกระทำที่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความเข้าใจที่ชัดเจนในแต่ละองค์ประกอบเหล่านี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาวิชาการว่าด้วยการพัฒนาแนวความคิดแบบวิวัฒนาการ (evolutionary perspective) เป็นการนำเอาคำว่าการพัฒนามาใช้เพื่ออธิบายประวัติศาสตร์ของมนุษย์ที่เคลื่อนย้ายจากภาวะหนึ่งไปสู่อีกภาวะหนึ่งที่ดีกว่าหรือสูงกว่า

การบริหารการพัฒนา มีนักคิด นักทฤษฎีได้ให้คำจำกัดความไว้มากมาย แนวคิดนี้สามารถเขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า development administration หรือ administration of development การบริหารนิยมใช้ รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) และคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล มีความร่วมมือ (collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (group cooperation) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผลการบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ ซึ่งในส่วนนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา ทั้งของต่างประเทศ และของไทยรวมกันไป การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยมีทั้งนักการศึกษาชาวไทยและต่างประเทศ ซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

ปฐุม มณีโรจน์ (2548, หน้า 28) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารการพัฒนาว่าแนวคิดนี้ได้สำรวจพิจารณากันมาอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่างๆ กันก็มีพิสัยครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศด้วยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์การ โครงการ หรืองานใดๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง หรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าจะประเทศที่มีความเจริญในระดับใด โดยปรกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง และเกี่ยวพันกับปัจจัยหรือตัวแปรนานาชาติที่มีลักษณะพลวัตและไม่แน่นอนสูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดา

อุทัย เลหาวิเชียร (2542, หน้า 92) กล่าวว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้โลกต่างๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดนี้ นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย

ปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker, 1954, pp.37-38) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามา ร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนอง ความพอใจให้กับสังคม

ฮาร์ตโร คูนต์ (Harold Koontz, 1982, p.717) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น Koontz กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น จากความหมายที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่าการบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการเอา ทรัพยากรการบริหาร (administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารการพัฒนาจึงเป็นการนำศาสตร์ต่างๆมาใช้ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีความสะดวกสบายขึ้น มีความสุขขึ้น มีความเจริญมีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ โดยละเอียดเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้านมิติเวลา เกิดการบูรณาการทางความคิด ซึ่งนักคิดแต่ละยุคสมัย แต่ละสำนักความคิด ต่างมีเจตนาบางอย่างร่วมกัน คือสันติสุข ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงประสงค์เร็วการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริการราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิเช่น พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ โดยบทบาทดังกล่าวนี้เมื่อนำมาใช้ในการบริหารเมืองสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจระดับถัดมาก็คือต้องทำการศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง

2. ทฤษฎีกระแสหลักที่นำมาใช้อธิบายการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง

ทฤษฎีเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมาจากนักสถาปนิก ผู้ชำนาญทางสถาปัตยกรรมจะใช้ในการอธิบายถึงขบวนการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองนั้นอยู่เสมอเป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาในรูปแบบหนึ่งที่มีรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองแตกต่างกันออกไป ความเป็นเมือง มี 4 ทฤษฎีหลัก ดังนี้ (Wilson, & Schult, 1978, pp.42-47)

1. ทฤษฎีรูปดาว (Star Theory) ริชาร์ด เอ็ม ฮูร์ด (Hurd, 1903, p.54) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้นเกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่เป็นที่รวมของเส้นทางคมนาคมสายหลักของเมือง อิทธิพลของเส้นทางคมนาคมจะมีผลทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถใต้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคมดังกล่าวในระยะที่สามารถเดินไปถึงได้สะดวก ต่อมาภายในเมืองได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมดีขึ้น ประชาชนภายในเมืองนิยมใช้รถยนต์กันมากขึ้น พื้นที่ว่างที่อยู่ระหว่างเส้นทางคมนาคมก็จะมีประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นมากขึ้น พื้นที่ว่างดังกล่าวก็เชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่เดียวกัน

2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory) เออร์เนสต์ ดับบิว, บัวร์เกสส์ (Burgess, 2008, p.50) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปแบบวงแหวน เป็นรัศมีวงกลมต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลางและแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็นศูนย์กลางธุรกิจ (the central business district : C.B.D.) ประกอบด้วยร้านค้า ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงแรม ธนาคาร และสำนักงานทางเศรษฐกิจ การปกครอง กฎหมาย ถัดมาเรียกว่าเป็นเขตศูนย์กลางการขนส่ง (the zone in transition) หรือบางครั้งอาจเรียกว่าเป็นเขตขายส่งและอุตสาหกรรมเบา (wholesale and light manufacturing zone) รวมทั้งเป็นย่านโรงงานอุตสาหกรรมเก่าๆ ในทางกลับกันก็เป็นเขตที่มีปัญหาสังคมจำนวนมากเช่นกัน มีอัตราของการก่ออาชญากรรมสูง ฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่พักอาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกและทรุดโทรมที่น่าสนใจถัดมาคือเป็นเขตที่อยู่อาศัยของกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน (the zone of workingmen's homes) สภาพที่อยู่อาศัยของคนในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนจะปลูกอยู่ในระยะห่างกันไม่ชิดติดกันเหมือนกับสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในเขต ถัดมานั้นก็คือชนชั้นกลาง (the middle class zone) มีที่พักอาศัยประเภทห้องชุด โรงแรม บ้านเดี่ยวสำหรับครอบครัวเดี่ยว ผู้อาศัยอยู่ในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ พ่อค้าและรวมถึงชนชั้นผู้บริหารระดับกลาง เขตสุดท้ายเป็นที่พักอาศัยบริเวณชานเมือง (the commuters' zone) มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูง ที่เดินทางเข้าไปทำงานเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้ เป็นต้น

3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector Theory) โฮเมอร์ ฮอยต์ (Hoyt, 1939, pp.42-43) อธิบายว่า รูปแบบของการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (pie-shaped) และในแต่ละเมืองจะพบว่า การขยายตัวของเมืองออกไปยังพื้นที่ด้านนอกจะเป็นรูปเสี้ยววงกลมหนึ่งเสี้ยววงกลมหรือมากกว่าหนึ่งเสี้ยววงกลม และการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะดังนี้

3.1 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่เชื่อมไปยังศูนย์กลางทางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่น ๆ

3.2 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำ ลำคลองในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม

3.3 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูงของสังคม ห้องพักอาศัยราคาสูงมักจะเกิดขึ้นบริเวณย่านธุรกิจใกล้ ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่า

3.4 เขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาปานกลาง

4. ทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple-nuclei Theory) ชวนซี ดี, แฮร์ริส และเอ็ดวาร์ด แอล. อัลล์แมน (Chauncy D., Harris, & Edward L. Ullman, 1945, pp.7-17) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองเกิดมาจากหลายจุดศูนย์กลาง ไม่ได้เกิดมาจากศูนย์กลางที่ใดที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว เพราะในปัจจุบันเมืองอุตสาหกรรม มีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม และศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายแห่ง แฮร์ริส และ อัลล์แมนได้เสนอแนวความคิดการขยายตัวของเมืองว่า เกิดจากหลายจุดศูนย์กลางมี 4 ประการดังนี้

4.1 ธุรกิจแต่ละประเภท มีความต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน ธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนกัน จะมารวมตัวอยู่บริเวณที่มีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ใช้เหมือนกัน เช่น เขตค้าปลีกจะตั้งอยู่ในที่ลูกค้าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าได้ง่ายและสะดวกจากทุกทิศทางของเมือง เขตเมืองท่าจะตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำหรือทะเล เขตอุตสาหกรรมหนักเป็นเขตที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ติดกับเส้นทางคมนาคมขนส่ง เช่น แม่น้ำ ทะเล ถนน หรือใกล้กับเส้นทางรถไฟเพื่อสะดวกในการขนส่ง เป็นต้น

4.2 ธุรกิจที่เหมือนกันมักจะมีการรวมตัวอยู่บริเวณเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงการค้าจากการเปรียบเทียบและเลือกซื้อสินค้าของลูกค้า เช่น ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์จะไปรวมกลุ่มเป็นย่านขายรถยนต์ ทำให้ผู้ซื้อสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคากับผู้ค้ารายอื่นๆ ได้ง่าย

4.3 การใช้ที่ดินของธุรกิจที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกันและไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถอยู่ในบริเวณเดียวกับเขตอุตสาหกรรม เพราะ พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยต้องการความสงบ มีการขนส่งที่ดี และไม่มีปัญหามลภาวะ แต่เขตอุตสาหกรรมเป็นเขตที่มีเสียงดัง มีการขนส่งและใช้ยานพาหนะทั้งวัน และมีปัญหามลภาวะ

4.4 บริเวณที่มีราคาที่ดินสูงมากเป็นอุปสรรคทำให้ธุรกิจบางประเภทไม่สามารถเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่ดินในราคาแพงทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนและผลกำไรที่ได้รับ นักลงทุนจึงต้องหาสถานที่ตั้งแหล่งใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจของที่จะดำเนินการไปสู่รูปแบบของเมืองที่เรียกว่า คติแบบเมือง (urbanism) นั้นเอง

การบริหารการพัฒนาหากเชื่อมโยงในการพัฒนาในระดับเมือง หรือใหญ่ขึ้นมาก็คือในระดับจังหวัด นำไปสู่ระดับประเทศ จากการรวบรวมเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาเมืองสามารถสรุปได้ดังนี้

บุญนาท ติวกุล (2545, หน้า 9-11) ได้รวบรวมความหมายที่นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้หลายลักษณะ เช่น เมือง หมายถึงพื้นที่ ที่มีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น

เมืองตามความหมายของผังเมืองคือ 1) พื้นที่และลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรที่รวมกันหนาแน่นเป็นชุมชน 2) อาชีพประชากรส่วนใหญ่ คือการค้า การบริการ อุตสาหกรรมและอื่นๆ

ที่มีใช้ทางเกษตรกรรม 3) สถานที่ทำงานและสถานที่พักอาศัยจะอยู่ชุมชนนั้นๆ เพื่อสะดวกในการติดต่อในการใช้บริการด้านต่างๆ

เมืองคือชุมชนที่มีฐานเป็นศูนย์กลางของสังคมท้องถิ่น มีระดับตั้งแต่เมืองขนาดเล็กจนถึงเมืองขนาดใหญ่ เมืองแตกต่างจากบ้านในด้าน ขนาด อาณาบริเวณ และระดับความซับซ้อนของสังคมและวัฒนธรรม เมืองและบ้านแยกกันไม่ได้ เพราะเป็นเส้นทางพัฒนาการของสังคมมนุษย์ขึ้นเป็นเมืองเป็นรัฐ และเป็นประเทศ เมืองคือชุมชนที่เติบโตมาจากบ้าน เพราะชุมชนหลายๆ บ้านหรือหมู่บ้านที่อยู่ร่วมกันไม่ได้มีสถานภาพต่างคนต่างอยู่หากต้องมีความสัมพันธ์กันทางพัฒนาหรือถูกยกให้เป็นศูนย์กลาง มีการขยายตัว มีโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกครองที่ซับซ้อน

ลักษณะของเมืองควรจะต้องมีลักษณะคือมีการจำแนกหน้าที่เฉพาะอย่างภายใต้ระบบการปกครอง ศาสนา เศรษฐกิจ การเมือง การประกอบอาชีพ และอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นมีความสัมพันธ์ที่ไม่ใช้ความสัมพันธ์แบบส่วนตัว (impersonality) มีความเปลี่ยนแปลงด้านประชากรจะมีมาก มีบทบาทแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์หรือในแต่ละกลุ่ม มีสถาบันต่างๆ มากมาย ตลอดถึงกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านสถานภาพ

การขยายตัวของชนเมือง เป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองเมื่อชนเมืองมีประชากรเคลื่อนย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานหนาแน่นมากขึ้น มีความเจริญทั้งด้านสาธารณูปโภค และอุปโภค สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ส่วนหนึ่งของลักษณะกระบวนการกลายเป็นเมืองนั่นเอง

การขยายตัวของเมืองขนาดใหญ่ในหลายๆ ประเทศ ทำให้เกิดชุมชนเมืองขึ้นใหม่ในเขตชนเมืองที่อยู่โดยรอบ จนเกิดเป็นชุมชนเมืองที่เรียกว่ามหานคร (metropolis) ซึ่งเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่ล้อมรอบด้วยเมืองหลายๆ เมือง การเติบโตและการกระจายตัวของพื้นที่ที่เป็นมหานครจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นพื้นที่เมืองประเภทใหม่ที่เรียกว่ามหานครหลวง (megapolis) ที่ประกอบไปด้วยมหานครหลายๆ มหานคร

ความเป็นเมืองเป็นกระบวนการของการกลายสภาพอย่างหนึ่งที่มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมือง เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสภาวะที่ไร้ความเป็นเมืองไปสู่สภาวะของความเป็นเมือง สภาวะจากการกระจุกและมีความหนาแน่นมากขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงานต่าง ๆ มากขึ้น

จูเลียส โกลด์, และวิลเลียม แอล โคลด์ (Gould, & Kobb, 1964, p.739) อธิบายว่า ความเป็นเมืองมีหลายความหมายดังนี้

1. ความเป็นเมืองอาจหมายถึงการกระจาย (diffused) ของอิทธิพลสังคมเมืองไปสู่สังคมชนบท คำว่า “อิทธิพล” ที่ได้กระจายไปนั้นหมายถึงชนบทนิยมและลักษณะ (trait) ของเมือง

2. ความเป็นเมืองหมายถึง ปรากฏการณ์ของลักษณะสังคมเมืองที่เกิดขึ้น หรือลักษณะของสังคมเมืองในแง่ประชากร คำนิยามนี้พบเสมอๆ ในหนังสือของสังคมวิทยาชนบท กล่าวคือ การปฏิวัติทางด้านวัฒนธรรมในเขตชนบทได้กลายเป็นวัฒนธรรมแบบสังคมเมือง

3. นักประชากรศาสตร์เข้าใจความเป็นเมืองว่าเป็นกระบวนการของประชากรที่มารวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีความหมายสำคัญที่ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งของการเคลื่อนไหวจากที่ไม่ใช่สังคมเมืองไปเพื่อให้ถึงความสมบูรณ์ของลักษณะเมืองของประชาชนที่มารวมอยู่อย่างหนาแน่น

4. ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของการรวมตัวอยู่อย่างหนาแน่นของประชากรซึ่งในอัตราของประชากรในเมือง ต่อประชากรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น

เจ. จอห์น พาเลน (Palen, 1987, p.9) อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองหรือไปตั้งถิ่นฐานอยู่กันหนาแน่นบริเวณใดบริเวณหนึ่งหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นขบวนการซึ่งชนบทเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นเมืองนั่นเอง

นิลส์ แอนเดอร์สัน (Anderson, 1971, pp.8-21) ได้อธิบายถึงคติแบบเมืองว่า มีหลายลักษณะดังนี้

1. มีการแบ่งแยกแรงงาน (division of labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการประดิษฐ์ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การประกอบอาชีพต่างๆ จึงใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ มีการแบ่งตำแหน่งและหน้าที่หลายระดับขึ้นอยู่กับงานแต่ละประเภท

2. วิถีชีวิต (lifestyle) เป็นแบบคนเมืองและมีลักษณะเหมือนกับจักรกล เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มความเร็วในการผลิต ทำให้ความสามารถของคน และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ถูกทำลาย เพราะต้องรับคำสั่งและถูกควบคุมโดยเครื่องจักร ต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเพิ่มความก้าวหน้าให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ในเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับระบบอุตสาหกรรม

3. การเคลื่อนที่ทางสังคม (social mobility) ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความสำเร็จ และความพยายาม ต้องต่อสู้และแข่งขันกับผู้อื่นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยมากครั้งตามตำแหน่งและหน้าที่การงาน

4. อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม (environments) ที่สร้างสรรค์โดยมนุษย์มากกว่าสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ถนน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่างๆ สิ่งแวดล้อมในเมืองที่เพิ่มขึ้นมีลักษณะเป็นจักรกล และรวมถึงเครื่องใช้ภายในบ้านด้วยเช่นกัน

5. การดำเนินชีวิตประจำวันผูกพันกับเวลา (implications of the clock) การทำงาน การเดินทาง และกิจกรรมต่างๆ ของคนในเมืองจะถูกกำหนดโดยเวลา คนส่วนใหญ่ต้องทำงานตามตารางเวลาที่กำหนดไว้

6. ความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (the individual and families) คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเองหรือเพื่อครอบครัวของตัวเอง ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย สมาชิกของแต่ละครอบครัวมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่และต่างอาชีพ ใช้เวลาส่วนมากในการทำงานเพื่อร่วมกันรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ทำให้มีเวลาในการสังสรรค์ต่อกันน้อย

7. มีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (secondary relationships) ทำงานในองค์กรที่เป็นราชการ ทำให้การติดต่อของสมาชิกในสังคมต้องมีแบบแผนในการติดต่อตามระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้

8. มีความสามารถในการปรับตัว (adaptation) ให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง การอาศัยอยู่ในเมืองจะต้องไม่กลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญ และสามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวในกลุ่มของปัจเจกนิยมได้

9. มีความผูกพันและยอมเทคโนโลยี (commitment to superlatives) เนื่องจากในเมืองจะเป็นดินแดนที่มีความก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน สิ่งของที่ทันสมัยและล้ำหน้าที่สุดในวันนี้ อาจจะล้ำสมัยในวันรุ่งขึ้นก็เป็นได้ ดังนั้นการผลิตต่างๆ ผู้ผลิตจะต้องใช้ความสามารถทางด้านความคิดและศิลปะทำให้ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อกระตุ้นการอุปโภคและการบริโภคของลูกค้า

10. เงินตราเป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า (money as the definer of values) การได้มาซึ่งเครื่องอุปโภค บริโภค และสิ่งของต่างๆ จะต้องใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยน และราคาของสิ่งต่างๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา

อาจกล่าวสรุปได้ว่า ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้น ทั้งด้านจำนวน และความหนาแน่น ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่ง อันเป็นผลทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเหล่านั้นเปลี่ยนไปสู่วิถีชีวิตแบบเมือง เกณฑ์ของสหประชาชาติ (UN) ระบุขนาดของเมือง คือเมืองขนาดใหญ่ (big city) จะมีประชากรตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป เมือง (a city) มีประชากรตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป เขตที่มีประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไปเรียก urban locality เขตที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่เกิน 20,000 คน ขึ้นไปเรียก rural locality

ตาราง 1 ขนาดของเมืองจำแนกตามภาระหน้าที่ของเมือง

ระดับ(order)	ขนาดของสถานที่ที่เป็นศูนย์กลาง (size of central place)	จำนวนสถานที่ (number of place)	ระยะห่างของสถานที่ (distance separating places) (Km)	ขนาดของพื้นที่ที่ให้บริการ (size area service) (Eq.km)	ประชากรที่จะได้รับบริการ (average population in area served)	จำนวนของประเภทสินค้าและบริการที่มี (number of type of goods and services offered)
หมู่บ้านตลาด (market-hamlet)	1,000	486	4.0	44	3,500	40
ศูนย์กลางเมืองขนาดเล็ก/ (township center)	2,000	162	6.9	133	11,000	90

ตาราง 1 (ต่อ)

ระดับ(order)	ขนาดของ สถานที่ที่เป็น ศูนย์กลาง (size of central place)	จำนวน สถานที่ (number of place)	ระยะห่าง ของสถานที่ (distance separating places) (Km)	ขนาดของ พื้นที่ที่ ให้บริการ (size area service) (Eq.km)	ประชากรที่ จะได้รับ บริการ (average population in area served)	จำนวนของ ประเภท สินค้าและ บริการที่มี (number of type of goods and services offered)
เมืองศูนย์กลาง ที่ทำการระดับ จังหวัด (country)	4,000	54	12.0	400	35,000	180
เมืองระดับ มณฑล (district city)	10,000	18	20.7	1,200	100,000	330
เมืองขนาดเล็ก (small state capital)	30,000	6	36.0	3,600	350,000	660
เมืองหลักระดับ จังหวัด (provincial head city)	100,000	2	62.1	10,800	1,000,000	1,000
เมืองหลวง ระดับภูมิภาค (regional capital city)	500,000	1	108.0	32,400	3,500,000	2,000

ที่มา: อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 45)

แนวคิดการพัฒนาเมืองที่เน้นความต้องการขั้นพื้นฐาน (basic minimum needs approach)

แนวคิดนี้ได้พัฒนามาในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาที่ตัวคนเป็นหลัก ในลักษณะของการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของ

ประชาชน และการพัฒนาสังคม ซึ่งแนวคิดนี้ถือว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของโลก และเชื่อว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่อาจแก้หรือขจัดปัญหาความยากจนได้เสมอไป มีคนอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่อาจได้สิ่งซึ่งตนต้องการเป็นพื้นฐาน ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศเติบโตไปดัชนีบ่งชี้คุณภาพชีวิตของประชากรที่ใช้กันมาก ได้แก่ความยืนยาวของชีวิต สุขภาพพลานามัยที่ดี การศึกษา ความเสมอภาคทางเพศ รวมทั้งเสรีภาพทางสังคมและการเมืองเป็นคน ถึงแม้ว่าดัชนีเชิงปริมาณเหล่านี้ จะไม่สามารถครอบคลุมแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรได้ ทั้งหมด แต่ก็นับว่ามี ความสำคัญในทัศนะที่สองเช่นกัน เพราะการขยายทางเลือกในด้านวัตถุ ก็เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมาย ในทัศนะที่สอง ซึ่งมุ่งเพิ่มพูนสมรรถนะของมนุษย์ควบคู่ไปกับการขยายทางเลือกในด้านต่างๆ (คณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยวัฒนธรรมและการพัฒนา, 2541, หน้า 22)

แนวคิดการพัฒนาว่าด้วยระบบโลก (the world system perspective)

แนวคิดว่าด้วยระบบโลก เป็นการอธิบายการพัฒนาที่ต่างออกไป กล่าวคือ มีหน่วยของการวิเคราะห์อยู่ที่ระบบโลกทั้งระบบ เพื่อให้เห็นถึงพลวัตที่เกิดขึ้นในโลก ซึ่งนักวิชาการตามแนวคิดนี้ว่าด้วยระบบโลกนี้เชื่อว่าพลวัตที่เกิดขึ้นสามารถอธิบายปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมที่ เกิดขึ้นระดับรัฐหรือหน่วยย่อยของระบบโลก ซึ่งแนวทฤษฎีหรือแนวคิดที่ให้รัฐเป็นหน่วยการวิเคราะห์ที่ไม่สามารถอธิบายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดนี้ว่าด้วยระบบโลกเป็นขอบเขตแห่งความรู้สู่ความจริง ในระดับที่การวิเคราะห์ห้วง ในระดับรัฐหรือแม้แต่การเปรียบเทียบระหว่างรัฐ ไม่อาจทำให้การอธิบายการพัฒนาโดยใช้ระบบโลกทั้งระบบเป็นหน่วยการวิเคราะห์นี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะยาว (long term) และในภาพกว้าง (large scale) เพื่อให้เห็นถึงจังหวะคลื่น (cyclical rhythms) แนวโน้มและการเบี่ยงเบน หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเด็นศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการศึกษาพลวัตที่เกิดขึ้นในแนวคิดนี้ว่าด้วยระบบโลกนี้ เริ่มพัฒนาขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อเนื่องมาถึงทศวรรษที่ 1980 โดยนักวิชาการซึ่งเห็นว่าทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่มีมาก่อนหน้านี้ไม่สามารถอธิบายหรือมองข้ามประเด็นสำคัญหลายประเด็นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมใหม่ๆ หรือสิ่งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ในทศวรรษที่ 1982 หรือที่เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านั้น เป็นต้น (เกื้อ วงศบุญสิน, 2538, หน้า 62)

แนวคิดและวิวิธวิทยาของรูปแบบว่าด้วยระบบโลกกับความเป็นเมือง

ความเป็นเมืองที่มากเกินไป (over urbanization) เป็นผลจากการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว ตลอดจนระบบเทคโนโลยีที่ช่วยสร้างระบบสาธารณูปโภค ตลอดจน เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ ทันสมัย ค่านิยมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการย้ายถิ่นจากชนบทเขตสู่เมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าเป็นผลมาจากลัทธิการล่าอาณานิคม ทั้งที่เป็นจริงหรือเคลือบแฝงมาจากพฤติกรรมอื่น

แนวคิดการพัฒนาว่าด้วยการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) united nation population fund activities (UNFPA)

เกื้อ วงศบุญสิน (2538, หน้า 71 – 72) ได้รวบรวมความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนไว้ ดังนี้

1. การพัฒนาแบบยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตรงกับความต้องการตามความจำเป็นในปัจจุบัน โดยสามารถรองรับความต้องการและหรือความจำเป็นที่จะเกิดแก่ชนรุ่นหลังๆ ด้วย ทั้งนี้มาตรฐานการครองชีพที่เลยขีดความจำเป็นขั้นพื้นฐานนานสุด จะยั่งยืนต่อเมื่อมีมาตรฐานการบริโภคในทุกหนทุกแห่ง คำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว (long-term sustainability)

2. การพัฒนาแบบยั่งยืน คือ ครอบคลุมมาตรการรักษามรดกทางทรัพยากรที่จะตกกับชนรุ่นหลัง โดยอย่างน้อยให้ได้มากพอๆ กับที่ชนรุ่นปัจจุบันได้รับมา

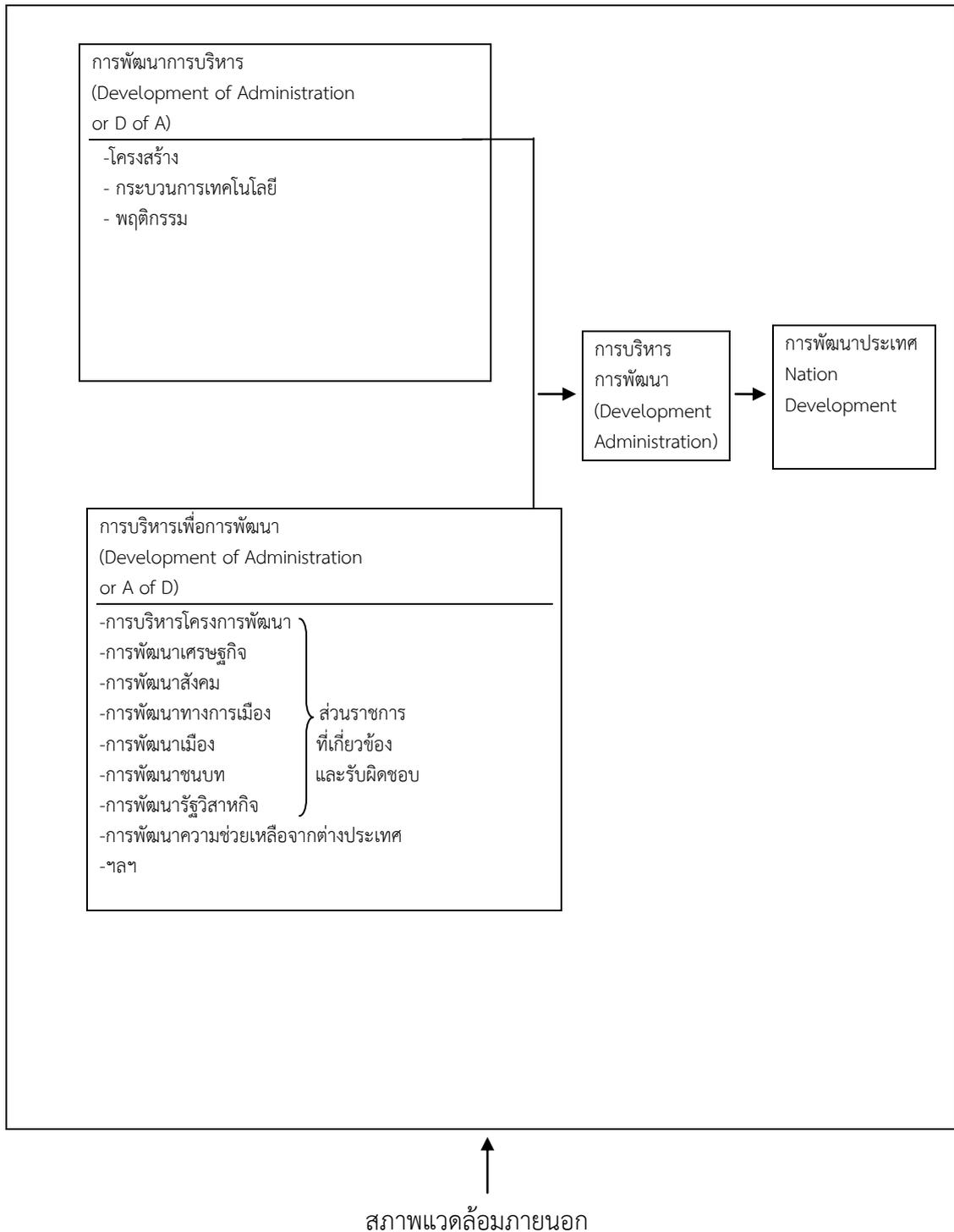
3. การพัฒนาแบบยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่กระจายประโยชน์ของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนเป็นการพัฒนาที่ปกป้องสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับโลกโดยรวม เพื่อชนรุ่นหลังและเป็นการพัฒนาที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างแท้จริง

4. การพัฒนาแบบยั่งยืน หมายถึง การทำให้คุณภาพของชีวิตมนุษย์ดีขึ้นภายในระบบนิเวศวิทยาที่สามารถรองรับการดำเนินชีวิตได้ต่อไป ในลักษณะดังกล่าว “เศรษฐกิจแบบยั่งยืน” (sustainable economy) คงต้องเป็นเศรษฐกิจที่ธำรงรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของตนไว้ได้โดยเศรษฐกิจแบบนี้จะยังคงสามารถพัฒนาควบคู่ไปกับการรักษาแหล่งทรัพยากร ได้ต่อไปด้วยการปรับตัว และโดยอาศัยการยกระดับความรู้ปรับปรุงองค์กร ตลอดจนปรับประสิทธิภาพทางเทคนิคและชาวปัญญา

การพัฒนาแบบยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตรงกับความต้องการตามความจำเป็นในปัจจุบัน โดยสามารถรองรับความ ต้องการหรือความจำเป็นที่จะเกิดแก่ชนรุ่นหลังๆ ด้วยทั้งนี้มาตรฐานการครองชีพที่เลยขีดความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่ำสุดจะ ยั่งยืนต่อเมื่อมาตรฐานการบริโภคในทุกหนทุกแห่ง คำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว (long-term sustainability) รวมถึงครอบคลุมมาตรการการรักษา มรดกทางทรัพยากรที่จะตกกับคนรุ่นหลังโดยอย่างน้อยให้มากกว่า พอกับชนรุ่นปัจจุบันที่ได้รับมาและ เป็นการพัฒนาที่กระจายประโยชน์ของความ ก้าวหน้าเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนเป็นการ พัฒนาที่ปกป้องสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับโลก โดยรวมเพื่อชนรุ่นหลังและเป็นการ พัฒนาที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างแท้จริง (เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2538, หน้า71-72)

อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 7-8) กล่าวถึงรายละเอียดของการบริหารพัฒนาเมือง ซึ่งเป็น หัวใจสำคัญ ความหมายของการบริหารการพัฒนาจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ 1) เป็น กระบวนการ(process) 2) เน้นด้านนวัตกรรม (innovation) 3)ต่อต้านการอนุรักษ์สถานภาพ (resistance to status quo) 4)เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐ 5) เป็นกิจกรรมที่ประกอบด้วย บุคคลและกลุ่มหรือหน่วยงาน 6) มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆ 7) เป็นการดำเนิน กิจกรรมทั้งในระดับมหภาค(macro) คือกำหนดนโยบายจนกระทั่งถึงโครงการซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับ บุคคลระดับต่างๆ โดยเฉพาะระดับปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นระดับจุลภาค (micro) 8) กิจกรรมต่างๆ นั้น จะมีลักษณะครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 9) เน้นเป้าหมายที่จะนำไปสู่การ ปฏิบัติ 10) การบริหารการพัฒนาเป็นกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินการครอบคลุมทั้งเขตเมือง และชนบท โดยมีกลุ่มองค์กรต่างๆในระดับพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา

การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการ ขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงจนกลายเป็น วิฤติการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยของคนในชุมชน ปัญหา ต่างๆ ที่เกิดขึ้นกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพและบั่นทอนคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในชุมชนจากวิฤติการณ์ดังกล่าวองค์การอนามัยโลก (WHO) จึงได้นำแนวคิดเมืองน่าอยู่ (healthy cities) มาใช้ในการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เมืองแห่งชาติ, 2543)



ภาพ 1 ความหมายของการบริหารการพัฒนาภายใต้ตัวแบบและองค์ประกอบที่สำคัญ
ที่มา: ติน ปรัชญพฤทธิ (2541, หน้า 21)

การเปลี่ยนแปลงกระแสการพัฒนาของโลกหรือกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) มาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและกลไกการตลาดที่ก่อให้เกิดการเติบโตขนาดใหญ่ การผลิตในเชิงอุตสาหกรรมและการบริโภคที่เกินความจำเป็นจนกระทั่งเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ชีววัฒนุษย์ สัตว์ และพืชพรรณ โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านกายภาพ ศักยภาพในการผลิต ความสามารถที่จะรองรับการบริโภค และการใช้ประโยชน์จากทุนดั้งเดิมที่มี ความหมายของการพัฒนาจึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะหากเข้าใจความหมายของการพัฒนาแตกต่างกันแล้ว แนวทางการทำงานตลอดจนแนวความคิดต่างๆ ก็จะแตกต่างกันออกไป การพัฒนาโดยทั่วไปนั้นมีความก้าวหน้าต่างๆ ทางสังคมด้วย ไม่เฉพาะแต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเป็นเรื่องความมั่นคง ปัญหาปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาเรื่องของเงินเฟ้อ เป็นเรื่องของความเป็นธรรมในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนที่เป็นสมาชิกของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม

การบริหารการพัฒนาคือการปรับปรุง ปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารให้ดียิ่งขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งที่จะนำความสามารถที่มีอยู่ลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม และเศรษฐกิจในทางที่ดีขึ้นตามแผนที่วางไว้ การบริหารการพัฒนานั้นมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน การบริหารการพัฒนามีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศการบริหารการพัฒนามีความหมายที่ครอบคลุมทั้งหลักการบริหารผสมผสานกับหลักการพัฒนา โดยใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการจัดการ การบริหารโดยใช้ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การบริหารเพื่อการพัฒนา หรือการพัฒนาเพื่อการบริหารภายในรัฐ หรือ องค์กร การมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น แต่ประเด็นที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าคือ การทำงานร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาทางออกมากกว่าที่จะพิจารณาเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ นอกจากการศึกษาการบริหารการพัฒนาเมืองภายในประเทศยังมีบริบทที่น่าสนใจและที่จะต้องศึกษาจากความสำเร็จในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว ในต่างประเทศ

ไบรสัน, และอีเด็น (Bryson & Eden, 2007, p.45); เค็ท (Kett, 2000, pp.41-50) การจัดโครงสร้างองค์การเป็นส่วนที่สำคัญในการบ่งบอกถึงประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันสำหรับการบริหารเมืองและส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี แนวคิด สามารถสรุปได้ดังนี้

แนวคิดแรก เป็นการเน้นการจัดการบริหารการปกครองโดยเน้นความสำคัญในด้านพื้นที่หรืออาณาเขตเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ (เฟรดแมน, และเวียเวอร์ Friedman, & Weaver, 1919, pp.196-204) การจัดองค์กรในชุมชนในลักษณะที่ยึดอาณาเขตเป็นเกณฑ์นั้น (territorially organized community) ในแต่ละเขตมีส่วนที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กันอยู่ 3 ประการคือ 1) ลักษณะร่วมทางวัฒนธรรม (a common cultural space) เป็นองค์ประกอบภายในเขตหรือพื้นที่ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ประกอบด้วยคุณธรรม อีกทั้งยังต้องประกอบด้วยประเพณี สัญลักษณ์ทางสังคม เพื่อปฏิบัติร่วมกัน 2) ลักษณะร่วมทางการเมือง (a common political space) โดยมีปัจจัยสถาบันทางการเมือง บุคคลที่เกี่ยวข้อง บทบาทในแต่ละพื้นที่เน้นความสำคัญของการได้มาซึ่งอำนาจโดยยุติธรรม ลักษณะกระบวนการแสวงหาอำนาจทางการเมืองเป็นไปโดยยุติธรรม 3) ลักษณะร่วมทาง

เศรษฐกิจ (a common economic space) เป็นปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินชีวิตในแต่ละพื้นที่เป็นไปได้
ได้อย่างเหมาะสม

ในแต่ละเขตจะมีลักษณะ 3 ประการคือวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบอยู่
ด้วยกันเสมอ ซึ่งแต่ละเขตจะแตกต่างกันออกไปบ้างก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแบ่งระดับบริการ
และการปกครอง ตามขนาดของการปกครองได้ คือ ระดับจังหวัด (district) หรืออำเภอ ระดับภาค
(regional) ระดับศูนย์การปกครอง (central state) องค์ประกอบด้านการปกครองและการบริหารจะ
ประกอบไปด้วยดังนี้คือ

- 1) มีกิจกรรมการผลิต (production)
- 2) กิจกรรมการกระจายผลผลิต (distribution)
- 3) ความหนาแน่นของประชากร 200 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 4) ขนาดประชากรระหว่าง 20,000-100,000 คน

สำหรับความสัมพันธ์กับหน่วยศูนย์กลางของการปกครอง มีความสัมพันธ์ในด้านอำนาจ
ซึ่งองค์การบริหารระดับสูง (center) จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหน่วยบริหารดังนี้คือ 1) ปกป้อง
(protective) รักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของอาณาเขตเพื่อไม่ให้ถูกรุกรานจากภายนอก 2) การพัฒนา
(developmental) มีการประสานงานกันในระดับสูง (co-ordination policies) เกิดการพัฒนา
ร่วมกันก่อให้เกิดผลประโยชน์และเพิ่มความสามารถของหน่วยงาน 3) การให้ความสะดวก (facilitative) เป็น
การสนับสนุนให้หน่วยการบริหารระดับล่างได้มีโอกาสได้ใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนา 4) การกำหนด
กฎระเบียบ (regulatory) เป็นการสร้างดุลยภาพในระบบของชุมชนหน่วยการปกครองในแต่ละหน่วย
เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดการทำลายระบบ (system as a whole) 5)
การกระจายทรัพยากร (redistribute) เป็นการนำทรัพยากรที่มีมาก (surplus resources) ในเขต
จังหวัด อำเภอที่ร่ำรวย (rich district) ไปช่วยในการพัฒนาเขตอื่นๆ

อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 103) กล่าวว่าแนวคิดด้วยอาณาเขตนั้น ก็มีการจัดแบ่งเขตการ
ปกครองโดยแบ่งสรรอำนาจระหว่างหน่วยการบริหาร การปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว แต่ละหน่วยหรือ
แต่ละเขตก็ยังคงพยายามที่จะแสวงหาสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ให้กับเขตตนเอง ถึงแม้จะมีการผสมผสาน
ทุกระดับของหน่วยการปกครองแล้วก็ตาม ด้วยการกำหนดภาระหน้าที่ความผูกพันหน่วยการปกครอง
ในระดับสูงพึงปฏิบัติที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับหน่วยการปกครองระดับล่างทั่วถึง

แนวคิดที่สอง แนวความคิดแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (theories of federalism)
(วีเซท เค Veseth, 1984, pp.321-327) กล่าวคือโดยมุ่งที่จะอธิบายระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ
โดยเฉพาะ ครอบคลุมในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการบริหารระดับสูงกับหน่วยการบริหารระดับ
ล่าง เป็นการพิจารณาทางด้านเศรษฐศาสตร์และการบริหาร แยกออกได้ดังนี้คือ

1) แนวคิดเน้นด้านทางเลือกสาธารณะ มีฐานคติสำคัญคือรัฐบาลต้องให้ความสนใจต่อความ
คิดเห็นของประชาชน เพื่อนำไปประกอบเป็นนโยบาย หน่วยการปกครองที่จะสามารถดำเนินการ
ภายใต้ฐานคติดังกล่าวนี้จะต้องเป็นหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (local government) ซึ่งมี
เงื่อนไขดังนี้

1.1) ประชาชนมีความคล้ายคลึงกัน (homogeneous) คือเป็นกลุ่มขนาดเล็ก อยู่ร่วมกัน
อย่างใกล้ชิด รายได้ไม่แตกต่างกันมาก ชาติพันธุ์เหมือนกัน ประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน

1.2) ต้นทุนในการออกเสียง (voting cost) คือค่าใช้จ่ายในการประชุมต้อออกเสียงเลือกตั้งค่อนข้างต่ำ

1.3) ภาระหน้าที่ในการดูแล ควบคุม ในพื้นที่ไม่ซับซ้อน เป็นการง่ายที่ประชาชนจะสอดส่องการดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครอง

1.4) ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในหน่วยการปกครองนั้นสามารถรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้อย่างใกล้ชิด

2) แนวคิดที่เน้นผลกระทบภายนอก (externalities concept) สามารถจำแนกได้ดังนี้คือ

2.1) ผลกระทบภายนอกจากการให้บริการ (public service externalities) การบริการใดๆ ที่จัดขึ้นโดยรัฐ มักมีผลกระทบเสมอเป็นการเกิดขึ้นโดยระหว่างหน่วยการปกครองด้วยกันเป็นผลกระทบเชิงบวก ซึ่งระดับล่างสุดคือเมือง ซึ่งโครงการใดๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น นั้นมักก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อบุคคลภายนอกเขตเสมอ ประชาชนภายในเขตจะไม่พึงปรารถนา เพราะต้นทุนส่วนหนึ่งนั้นเป็นของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบแต่ผลประโยชน์เกิดขึ้นเพียงบางส่วนเท่านั้น

2.2) ผลกระทบภายนอกจากการใช้เสียงส่วนใหญ่ (public choice externalities) ผลประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกที่เกิดขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization of government choices) การรับฟังเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ซึ่งเสียงข้างน้อยหรือกลุ่มน้อย (minority) ซึ่งบางคนเรียกว่า “เหยื่อของความชั่วร้ายภายใต้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตย” บุคคลเหล่านี้มีส่วนในการรับภาระด้านภาษี อยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน และได้รับการบริการแบบมิได้พึงปรารถนา

2.3) ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Theories) เป็นการกำหนดอาณาเขตการปกครองของรัฐ พร้อมด้วยการจำแนกหน้าที่ (government territorial) บริการของฝ่ายรัฐบาลจึงสามารถที่จะพิจารณาไปตามระดับของพื้นที่ปกครอง (territorial level) ในขณะที่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดบริการโดยยึดพื้นที่ (geographic area) อีกนัยหนึ่งรัฐบาลอาจจะต้องจัดองค์การโดยพิจารณาจากหน้าที่ที่พึงกระทำ (functional basis) การจัดองค์การใน 2 ลักษณะมีประโยชน์ดังนี้

- การจัดแบ่งการปกครองตามอาณาเขต (territorial government division) ประกอบด้วยหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นหลายๆ หน่วยที่มีหน้าที่ในการจัดบริการให้กับประชาชนในเขตนั้นๆ

- การจำแนกและแบ่งงานตามหน้าที่ (functional division) โดยรัฐบาลในระดับสูงสุดหรือระดับสหพันธรัฐนั้น จะดำเนินการไปโดยการจำแนกงานไปตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรูปแบบของการจัดองค์การตามระบอบราชการ

แนวคิดที่สาม เป็นแนวความคิดที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองด้วยการเน้นบทบาทของหน่วยการปกครองในการให้บริการกับประชาชน สามารถจำแนกได้ 2 ด้าน ได้ดังนี้คือ แมดดิคซ์ (Maddick, 1963, pp.41-44) ทอมสัน, และวิลเลียม (Thompson, & William, 1979, pp.120-123)

1) ด้านผู้ให้บริการ (supply side) การให้บริการของรัฐในบางครั้งอาจจะไม่ทั่วถึง ซึ่งอาจเกิดจากข้อจำกัดของหน่วยการบริหาร (staff) และเครื่องมือเครื่องใช้ (equipment) ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่นั้น มีลักษณะการทำงานเป็นทีมหรือคณะทำงานเดียวกัน และ

ให้บริการจากศูนย์กลางเมือง (capital) ค่อยขยายไปสู่รอบนอกอำเภอ จังหวัด (district) และหน่วยงานระดับล่างสุดคือหมู่บ้าน (sub district levels)

2) ด้านผู้รับบริการ (demand side) ก็คือประชาชนในหน่วยการปกครองนั่นเอง ซึ่งโดยลักษณะความต้องการของบุคคลในพื้นที่ ย่อมมีความหลากหลาย ขนาดของกลุ่มผู้บริการหรือประชาชนมีความสำคัญยิ่งขึ้นเท่าใด ความหลากหลายที่จะขอรับบริการจะยิ่งมีมากขึ้น

อาคม ใจแก้ว (2551 , หน้า 108) กล่าวว่าเมื่อพิจารณาจากทั้งฝ่ายผู้ให้บริการและหน่วยการปกครอง (supply side) กับหน่วยผู้รับบริการ คือประชาชน (demand side) แล้วก็นำมาสู่การพิจารณาถึงหน่วยงานระดับภูมิภาค (field agencies) ของรัฐบาลกลางที่อาจจะประสบปัญหาดังกล่าวจากกระบวนการแบ่งอำนาจ (de concentration) ความรับผิดชอบ ดังนั้น แนวทางที่หน่วยงานระดับล่างที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางพึงปฏิบัติก็คือการสร้างโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจภายใต้แนวทางหรือข้อกำหนดของหน่วยการปกครองที่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ

แนวคิดที่สี่ เป็นแนวคิดที่เน้นในด้านการมีผู้แทนซึ่งนำเสนอโดย ซิดนีย์ ทาร์โร (Tarrow, 1978, pp.4-5) กล่าวว่า ในการบริหารนั้นสามารถที่จะดำเนินไปด้วยการมีผู้แทนที่สามารถปฏิบัติโดยยึดหน้าที่และพื้นที่ (functional vs. territory) ประเด็นแรก การมีผู้แทนคอยควบคุมดูแลโดยยึดพื้นที่ (territorial representation) นั้นมาจากกระแสบริเวณที่ทำการค้าชายฝั่งภาคเหนือและภาคใต้ของยุโรปและในแง่พลตินัยของฝั่งอเมริกาเหนือและในยุโรปด้วยลักษณะการส่งตัวแทนเข้าไปร่วมในสภานิติบัญญัติ (legislative assemblies) อันเป็นสภากการปกครองในระดับสูง ประเด็นที่สองการมีผู้แทนโดยยึดหน้าที่เป็นสำคัญ (functional representation) เป็นพัฒนาการที่เกิดจากกลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรมพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (national level) ซึ่งเป็นการก่อตัวจากรูปแบบที่เน้นผลประโยชน์และการปกป้องทรัพย์สิน ด้วยการที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่ปรากฏจึงกลายเป็นหน้าที่ในระดับชาติจนกลายเป็นสภาเศรษฐกิจและสังคม (social and economic councils) หรือองค์กรที่ปรึกษา (advisory bodies)

อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 109) กล่าวว่า สำหรับแนวความคิดที่ยึดหน้าที่และอาณาเขตนี้เป็นการมองในลักษณะภาพรวมของการจัดหน่วยการให้บริการการปกครองในระดับล่างและส่วนกลางที่เน้นถึงการให้มีตัวแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากท้องถิ่นหรือภาคเข้ามา มีบทบาทควบคุมรักษาผลประโยชน์ทั้งในลักษณะรวมและกระจายอำนาจ กล่าวคือ ส่วนที่เน้นพื้นที่ (territory) นั้นจะเป็นการกระจายอำนาจให้ดูแลผลประโยชน์ในท้องถิ่น แต่ถ้าหากเป็นการเน้นตามภาระหน้าที่แล้วจะมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ

ซอสมีนา เจ อาร์ (Sosmena, 2002, p.416) กล่าวว่า จากแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารเมืองภายใต้การเปรียบเทียบจากแนวทางทั้งสี่ที่กล่าวมาแล้ว จะพบปัจจัยร่วมสำคัญของการบริหารเมืองที่จัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้น คือการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางและการให้บริการที่เมืองหรือหน่วยการบริหารระดับท้องถิ่นจะให้กับประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งจะดำเนินไปได้ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คืออำนาจการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบ อำนาจการตัดสินใจ การมอบอำนาจให้ทำกิจกรรมกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น และการจัดองค์กรการบริหารในระดับท้องถิ่น

ขอบข่ายและรูปแบบการควบคุมการบริหารเมืองและท้องถิ่นจากส่วนกลาง

แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer, 1964, p.95) เด กุสแมน, และเปโซ (De Guzman, & Pacho, 1975, p.48) กล่าวว่าแนวความคิดที่พยายามชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและหน่วยการบริหารระดับล่าง โดยแต่ละแนวก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณาถึงอำนาจที่กำหนดและว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางท้องถิ่นจะเกิดขึ้นภายใต้ กฎหมาย 3 ลักษณะดังต่อไปนี้คือ

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitutional)
2. พระราชบัญญัติ (statutory)
3. กฎระเบียบหรือข้อบังคับจากส่วนกลาง (executive orders & administrative regulation)

กฎหมาย 3 ลักษณะดังกล่าวจะเป็นฐานรองรับเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับหน่วยปกครองระดับล่าง ซึ่งจะมีขอบข่ายการควบคุมง่าย ๆ ซ้ำซ้อน การควบคุมโดยอ้อม การควบคุมเป็นช่วงเวลา-การควบคุมแบบถาวรการควบคุมทุกหน่วยการปกครองในระดับล่าง-การควบคุมเพียงบางหน่วยงานเป็นการเฉพาะเป็นต้น ซึ่งภายใต้การควบคุมโดยอาศัยฐานทางกฎหมาย 3 ประการและขนาดการควบคุมดังกล่าวสามารถที่จะพิจารณาถึงรูปแบบการควบคุมของส่วนกลางที่มีต่อหน่วยการปกครองระดับล่างโดยละเอียด

เด กุสแมน (De Guzman, 1975, p.52); เปโซ (Pacho, 1975, p.51) กล่าวว่า การควบคุมจากกระทรวงส่วนกลาง (central ministry supervision) เป็นลักษณะการควบคุมแบบกระทรวงเดียวหรือหลายกระทรวง หรือ เป็นการควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล (personnel supervision) ซึ่งมาจากการคัดเลือก การแต่งตั้ง การกำหนดระเบียบวินัย ด้านบุคคล และ มีการตรวจสอบและเยี่ยมเยือน (inspection and field visits) อาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ และ กำหนดมาตรฐานในการให้บริการ (standard for public service) เป็นการกำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การให้บริการของหน่วยบริหารระดับล่างจากส่วนกลาง และการควบคุมด้านการคลัง (financial controls) เป็นรูปแบบการควบคุมที่ทำได้กว้างขวางซึ่งมีลักษณะปลีกย่อยคือ 1) การจัดสรรงบประมาณให้ 2) การควบคุมการกู้ยืม 3) การจัดเก็บภาษี 4) การใช้จ่าย 5) การจัดทำงบประมาณ 6) การตรวจสอบบัญชีให้กับหน่วยงานระดับล่าง มีการบริหารงานตามแผน (planning administration) ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากส่วนกลางในเรื่องการให้ความเห็นชอบโดยตรง การทบทวนตรวจสอบช่วยเหลือและแนะนำด้านวิชาการกำหนดแผนมาจากส่วนกลาง มีการกำหนดขอบเขตหรืออาณาเขตการปกครองในแต่ละพื้นที่ อาจจะเป็นแบบเบ็ดเสร็จ หรือกระทำโดยหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นระบบที่กระทรวงในส่วนกลางบริหารด้านบริการโดยตรง ซึ่งอาจมีการบริหารแบบผสมผสาน (integrated administration)

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่

เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่เน้นหลักการมีส่วนร่วม การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ที่อาศัยความเข้มแข็งของชุมชน และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงพัฒนาให้เมืองและชนบทมีความสงบ สะดวก

สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย มีเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี วิถีชีวิตดีมี
ความสุข

1. พัฒนาระบบการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ
ในการพัฒนา แก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เป็นรากฐานที่มั่นคงของ
สังคมโดย

1.1 ส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคม อาศัยกลุ่มแกนวิทยากรกระบวนการ
จากทุกภาคส่วน จัดให้มีเวทีสร้างความเข้าใจเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมกลุ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
ควบคู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย ให้คนในชุมชนได้รับการศึกษาพื้นฐานที่สอดคล้อง
กับศักยภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม ได้รับการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการและ
ปฏิบัติเป็นอาชีพได้ ตลอดจนสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้ให้เท่าทันโลก

1.2 ค้นหาศักยภาพของชุมชน ให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเป็นแกนประสานรวบรวม
องค์ความรู้ในพื้นที่ ทำวิจัยร่วมกับชุมชน เพื่อจัดทำแผนที่การตั้งถิ่นฐานแสดงทุนทางสังคม เศรษฐกิจ
และทรัพยากร ควบคู่กับการสร้างฐานข้อมูลและจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน
ของชุมชน

1.3 สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพปัญหาวิเคราะห์
กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของชุมชนและพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก อาทิ
เงินทุนหมุนเวียนในชุมชนที่ชุมชนบริหารจัดการเองได้ เสริมหนุนด้วยทรัพยากรจากแหล่งภายนอกใน
ส่วนที่เกินขีดความสามารถของชุมชน

1.4 ให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาโดยชุมชนร่วมกับภาคีการพัฒนา จัดให้มีเวที
แลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันสรุปทบทเรียน และปรับระบบข้อมูลพื้นฐาน และตัวชี้วัด
การพัฒนาของชุมชนให้ทันสมัยเป็นระยะๆ

2. พัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ตามศักยภาพ ความพร้อมอย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรม
ค่านิยม และความต้องการของคนในสังคมโดย

2.1 สร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของคนในเมืองและชุมชน ให้
เกิดความสงบ สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย โดย

2.1.1 รมรงค์สร้างจิตสำนึกสาธารณะให้คนในเมืองและชุมชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง
เคร่งครัด มีวินัย เคารพสิทธิและหน้าที่ มีความรับผิดชอบร่วมกันดูแล ป้องกันสาธารณสมบัติโดยเฉพาะการ
เผาระวังรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ อาทิ บริเวณริมแม่น้ำลำคลองมิให้มีการละเมิดและบุกรุก เพื่อให้เกิด
ความมีระเบียบวินัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน

2.1.2 ให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษานับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชน
และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ในการมีส่วนร่วมเผาระวัง พื้นที่ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ
รวมทั้งอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์เฉพาะที่ดั้งเดิม วิถีชีวิตและจิต
วิญญาณของเมืองและชุมชน

2.1.3 พื้นที่ ป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน เน้นการปลูก
จิตสำนึกให้ทุกคนตระหนัก มีบทบาทร่วมลดภาระในการทำลายสภาพแวดล้อม ทั้งในด้านการจัดการ
บำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะ การปรับปรุงสภาพแม่น้ำและคูคลอง การลดมลภาวะทางอากาศและเสียง

รวมทั้งการเพิ่มพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะให้เหมาะสมกับความหนาแน่นของประชากร และการจัดภูมิทัศน์ของเมืองและชุมชนให้เกิดความเป็นระเบียบและสวยงาม

2.1.4 ประสานความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองทุกระดับ เพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินที่ประสานสอดคล้องกับการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน การอนุรักษ์เอกลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมือง รวมทั้งเน้นให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ความรู้ของชุมชนที่สั่งสมมานาน มีการปรับใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม สามารถเชื่อมโยงกับการผลิตในสาขาต่างๆ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เชื่อมโยงทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดเทคโนโลยีที่เหมาะสมและถ่ายทอดเชื่อมโยงสู่ชุมชนให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง

2.3 พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของเมืองและชุมชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ เกิดความสมดุล มีภูมิคุ้มกัน โดย

2.3.1 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนประสานชุมชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ระดมการมีส่วนร่วมดำเนินการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับบทบาทและศักยภาพของเมืองและชุมชน เพื่อให้เมืองและชุมชนเติบโตอย่างเหมาะสม

2.3.2 ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนระดับฐานรากอย่างเป็นระบบครบวงจร ทั้งในด้านการผลิต-แปรรูป-ตลาด-แหล่งเงินทุนหมุนเวียน รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ เน้นให้ความสำคัญกับการสร้างผลิตภัณฑ์และบริการที่สอดคล้องกับศักยภาพ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น มีการพัฒนารูปแบบและคุณภาพให้ได้มาตรฐาน มีเอกลักษณ์เฉพาะ เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคเชื่อมโยงสู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

2.3.3 ส่งเสริมการระดมทุนในชุมชน โดยจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อสร้างวินัยการออมและให้เป็นองค์การทางการเงินที่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยในการดำเนินธุรกิจชุมชน ควบคู่กับการขยายโครงการสินเชื่อรายย่อยขององค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มสหกรณ์ ตลอดจนเน้นบทบาทสถาบันการเงินของรัฐให้สนับสนุนการพัฒนาอาชีพในชนบทเพิ่มขึ้น

2.4 เสริมสร้างกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่อย่างต่อเนื่อง โดย

2.4.1 ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นแกนประสานสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ สร้างจิตสำนึก ความรับผิดชอบไปพร้อมกับการสร้างระบบการทำงาน ที่สร้างเครือข่ายกระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและดำเนินการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของชุมชน

2.4.2 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ กระตุ้นให้ชุมชนและประชาสังคมได้ร่วมคิด ร่วมประเมินศักยภาพของพื้นที่ กำหนดวิสัยทัศน์ วางเป้าหมาย กลยุทธ์การพัฒนา กำหนดแผนงานกิจกรรม ตลอดจนจัดทำดัชนีชี้วัด

ความน่าอยู่เพื่อการติดตามประเมินผลบนพื้นฐานการพึ่งพาทรัพยากรของท้องถิ่นชุมชนเป็นหลัก โดยภาครัฐส่วนกลางทำหน้าที่ที่ปล่อยให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์

สภาพสังคมเมืองและปัญหาที่ผู้อพยพต้องเผชิญ

คาร์เตอร์ (Carter, 1972, pp.26-27) กล่าวว่าสภาพสังคมเมืองนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจากลักษณะของสังคมเมืองนั้นจะนำมาซึ่งปัญหาบางประการที่ผู้อพยพจากชนบท จะต้องเผชิญ และจะส่งผลกระทบต่อ การปรับตัว ตลอดถึงวิถีชีวิตขณะที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งสภาพสังคมเมือง และปัญหาที่ปรากฏนั้น

1. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จำแนกเป็นด้านต่างๆ เช่น มีความแตกต่างของประชากร (differentiation) จะมีมากซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกตามกลุ่มตามสภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แบบญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้านตามชนบท มีการแข่งขันกันมาก ความรู้สึกแปลกแยก (alienated) ระหว่างเมืองกับชนบทเกิดภาวะอะโนมี (anomie) คือ ภาวะสังคมที่ไร้บรรทัดฐาน เกิดความสับสนในตัวเอง และในสังคม เกิดการทะเลาะเบาะแว้ง ชิงดีชิงเด่น ต่อสู้ โดยไม่ยึดถือกฎหมาย มีการทุจริต คอร์รัปชั่นเกิดขึ้นในทุกวงการ

2. ความหนาแน่นของประชากรจะมีมากก่อให้เกิดผล เช่น ความแตกต่างระหว่างคนรวยกับคนจนมีสูง การอยู่รวมกันมากๆ เกิดการแออัด ความสัมพันธ์เกิดการแข่งขันแบ่งแยกและเอาเปรียบ (exploitation) การควบคุมสังคมใช้กฎระเบียบเป็นสิ่งสำคัญ ใช้สัญลักษณ์ในการแสดงให้เห็นถึงความ เป็นระเบียบของสังคม ยกตัวอย่างการใช้นาฬิกา สัญญาณไฟจราจร

3. ทั้งสองเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ลักษณะสำคัญบางประการของสังคมเมือง (heterogeneity) โดยสมาชิกในสังคมเมืองสามารถที่จะแสวงหาความก้าวหน้าในชีวิตได้ โดยอาศัย ความสามารถของตนเอง มากกว่าการใช้อาศัยสถานภาพเดิม

ลักษณะทั้ง 3 ประการนี้เป็นลักษณะโดยทั่วไปของสังคมเมือง ซึ่งในสภาพสังคมที่เป็นจริงนั้น อาจจะมีและแตกต่างกันออกไปบ้างในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม จากสภาพและลักษณะของสังคม เมืองดังกล่าว ย่อมมีความแตกต่างกันจากชนบท เช่น ความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมแบบเครือญาติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นพฤติกรรมใหม่สำหรับชาวชนบทที่อพยพเข้ามาสู่เมืองจะต้องพบและต้องปรับ สภาพของตนเองด้วยอีกรูปแบบหนึ่งในหลายๆรูปแบบ จากลักษณะของสังคมเมืองที่แตกต่างจาก ชนบทดังกล่าวแล้ว ยังมีปรากฏการณ์สำคัญที่ควรพิจารณา เพราะจะส่งผลกระทบต่อวิถี ชีวิตของผู้อพยพอย่างมากนั้นแยกออกได้ 3 ด้านซึ่งมาเดน (Maden, 1971, pp.67-70) กล่าวสรุปไว้ ดังนี้

1. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ นั่นก็คือจากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอาชีพจากการเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ มีการพัฒนา เศรษฐกิจมาสู่ขั้นตติยภูมิ (tertiary) และภาคอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและ ความเป็นเมืองมากขึ้น

2. ปัญหาทางด้านสังคม จากความเจริญและการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมก่อให้เกิด ภาวการณ์ทำงานที่ต้องการผู้ใช้แรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น เกิดแรงงานจำนวนมาก ทำให้ก่อให้เกิดองค์กรทางเศรษฐกิจใหม่ขึ้นและผลติดตามมากก็คือความเป็นชุมชนเมือง จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบใหม่ทางสังคม

3. ปัญหาทางนิเวศวิทยา (physical problem) มีลักษณะทางกายภาพของสังคมได้แก่ ที่อยู่อาศัย ปัญหาทางนิเวศวิทยา ปัจจัยอำนวยความสะดวก ปัญหาด้านการวางแผนเกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชนเมือง

ซึ่งสภาพต่างๆเหล่านี้เป็นปัญหาของสังคมเมือง ซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์กับ โรคภัยไข้เจ็บ โจรผู้ร้าย ชุมชนแออัด ความไร้ระเบียบของชุมชน อาชญากรรม การขาดการสมานฉันท์ เป็นต้น

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2536, หน้า 38) กล่าวว่าจากผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการอเมริกันส่วนหนึ่ง ได้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้าง หรือรูปแบบการปกครองเทศบาลมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่กระตุ้นพฤติกรรมทางการเมืองของชุมชน ค่านิยมดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชน เป็นแรงจูงใจที่มีอิทธิพลต่อการเลือกรูปแบบการปกครองเทศบาลในแต่ละชุมชนด้วย ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามลักษณะดังต่อไปนี้รูปแบบคณะกรรมการ ส่วนใหญ่ที่ใช้กันในชุมชนเมืองขนาดเล็ก ค่อนข้างเป็นเมืองเก่า และมีภาวะทันสมัยในระดับต่ำ และเป็นชุมชนเมือง

- 1) ไม่ประสบปัญหาที่จำเป็นต้องใช้รูปแบบการปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมาก
- 2) ไม่มีผู้นำชุมชนที่มีภาวะความคิดรุนแรง และต้องการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การเมือง

ปัญหาที่ต่างประเทศกำลังเผชิญอยู่

ในต่างประเทศหลายๆ ประเทศก็ประสบปัญหาคล้ายๆที่เกิดขึ้นในเมืองไทยตัวอย่างเช่นประเทศอินเดีย พบปัญหาว่าประชากรมากกว่า 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศหรือประมาณ 250 ล้านคน อาศัยอยู่ในเขตเมือง ในจำนวนนี้เป็นมหานครใหญ่ที่มีพลเมืองมากกว่า 10 ล้านคน คือ กัลกัตตา บอมเบย์ และนิวเดลี ประเทศอินเดียประสบปัญหาเนื่องจากมีคนจนในเมืองเป็นจำนวนมากคล้ายคลึงกับบังกลาเทศ ประมาณร้อยละ 85 ของประชาชนเมือง มีน้ำสะอาดใช้ และร้อยละ 50 มีส่วนที่ถูกสุขลักษณะ ประชากรเกือบครึ่งหนึ่งยังใช้พื้นและใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มอาหาร ปัญหาสลัม การกำจัดของเสีย น้ำเสีย ขยะ และมลภาวะอากาศที่เกิดจากการคมนาคม อุตสาหกรรมและบ้านเมือง เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในเขตเมือง จาก การศึกษาโดยข้อมูลธนาคารโลกเมื่อปีที่ผ่านมา พบว่าปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจ ประมาณ 4.1-10.4 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีหรืออย่างเช่นประเทศพม่า (Myanmar) ซึ่งเป็นเพื่อนบ้าน มีการย้ายเมืองหลวงจากย่างกุ้งเป็น เนปีดอร์ (Naypyidaw) พบว่าหนึ่งในสี่ของประชากรพม่า เป็นประชากรเมืองกว่าร้อยละ 50 ของประชากรในเมืองมีน้ำสะอาด และมีส่วนที่ถูกสุขลักษณะและกำลังเริ่มมีปัญหาชุมชนแออัดปัญหาสลัมจากการหลังไหลของประชาชนจากชนบทเข้ามาในเมือง คือการขาดน้ำสะอาด การกำจัดของเสีย น้ำเสีย และขยะ เป็นต้น

ประเทศอินโดนีเซีย ประชากรเมืองร่วม 70 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 35 ของประเทศกระจายอยู่ในเมืองหลวง และเมืองหลักอื่นๆ ร้อยละ 85 ของประชากรเมือง มีน้ำสะอาดใช้และร้อยละ 80 มีส่วนที่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาน้ำเน่าเสีย ขยะ มลภาวะอากาศ และชุมชนแออัด เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในเขตเมืองของประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

ประเทศบังกลาเทศ ได้เสนอ ปัญหาว่า ปัจจุบันประชากรร้อยละ 20 ของบังกลาเทศอาศัยอยู่ในเมือง โดยเฉพาะในกรุงดักคา ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีประชากรร่วม 10 ล้านคนรองลงไป คือ จิตตะกอง เมืองท่าสำคัญ ประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศยังยากจน ทำให้เป็นปัญหาใหญ่มาก

ปัญหาหนึ่ง ประชากรส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตเมือง อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือสลัมขาดโอกาสได้รับการศึกษา จึงเป็นปัญหาสำคัญ ประชากรเพียงร้อยละ 35 เท่านั้น ที่อ่านเขียนหนังสือได้ปัญหาสุขภาพ ประชากรของชุมชนเมือง สะท้อนได้จากอัตราการตายของเด็กทารกต่ำกว่าๆ 1 ปี ในเขตชุมชนแออัดที่สูงถึง 150 ต่อ 1,000 คน เด็กแรกเกิดมากกว่า 10 เท่าของอัตราการตายในเขตเมือง ปรากฏว่ากว่าร้อยละ 80 ของเด็กในชุมชนแออัดมีภาวะขาดสารอาหารเป็นต้น

การบริหารการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่มีอยู่มากมายและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาอีกทั้งแนวความคิดที่ได้นำเสนอไปเป็นแนวความคิดที่ได้รับความสนใจและความนิยมเป็นอย่างมากในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ยังมีแนวคิดและทฤษฎีอื่นๆอีกมากมายในประเทศต่างๆ ทั้งนี้แต่ละประเทศก็ได้มีการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและระบบการเมืองเฉพาะของแต่ละแห่งโดยให้ความสำคัญกับการวางผังเมือง ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยจึง ควรมีการพิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและ การเมืองที่เป็นอยู่และที่ควรจะเป็นไปพร้อมกันเพื่อให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จในการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ตามที่ประชาชนในประเทศในแต่ละพื้นที่ต้องการ

ความแตกต่างของผังเมืองระหว่างผังเมืองไทยกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลากหลายประการ ทั้งทางทฤษฎี แนวทางปฏิบัติ หลักการและมาตรการกำกับ เพื่อความสะดวกในการเรียบเรียงจะได้ประมวลเป็นกลุ่มในประเด็นสำคัญ 4 ด้านสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านความเป็นมาของพื้นฐานความมุ่งหมายของการผังเมือง (planning fundamentals)
2. ด้านเจตนารมณ์อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายผังเมือง (legal foundation)
3. ด้านมาตรการผังเมืองที่ใช้ในการกำกับการพัฒนาเมือง (planning measures)
4. ด้านหลักการและเงื่อนไขในระบบการจัดการความเจริญเติบโต (growth management)

จากการตรวจสอบปรากฏว่าแต่ละด้านไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศจากกัน แต่มีการเชื่อมโยงสอดประสานส่งเสริมกันและกัน โดยมาตรการของประเด็นหนึ่งอาจจะไปเป็นส่วนประกอบอยู่ในอีกประเด็นหนึ่งได้อย่างมีนัยสำคัญ กระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างความมั่งคั่งให้แก่เมืองได้เป็นแรงกระตุ้นให้ผู้บริหารบ้านเมืองในสหรัฐอเมริกาเกิดความคิดต่อยอดในเรื่องการจัดเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย น่าอยู่อาศัยด้วย เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1916 นครนิวยอร์กได้ประกาศใช้กฎหมายกำหนดย่านการพัฒนา (zoning law) เพื่อจัดระเบียบพัฒนาเมืองโดยใช้รูปแบบของกฎหมายประเทศเยอรมนีเป็นหลัก กฎหมายกำหนดย่านพัฒนานี้มุ่งเป้าหมายไปสู่การจัดที่ตั้งให้แก่กิจกรรมที่มีผลต่อความเดือดร้อนรำคาญและหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่ภายนอกเขตชุมชน หลักการนี้ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทุกวงการ และได้ถูกกำหนดเป็นกฎหมายแม่บท (enabling act) ที่ทุกเมืองได้นำไปใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายนี้มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือร่วมกับการวางผังเมืองที่เกิดขึ้นในระยะต่อมาทั้งกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างความมั่งคั่งให้แก่เมือง และการตอบรับในหลักการกำหนดย่านการพัฒนาที่ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทุกวงการ นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความสำเร็จและความก้าวหน้าของการวางผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา นับแต่ปีเริ่มแรกจนเกือบครบศตวรรษซึ่งยาวนานกว่าการผังเมืองของประเทศไทยมากกว่าครึ่งศตวรรษ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของประชากร ด้วยการสร้างยุทธศาสตร์ให้เป็นเมืองแห่งการเดินหรือ walk able city ทั้งนี้ กลยุทธ์หลักที่ smart growth แนะนำให้ใช้ได้แก่

1. การส่งเสริมความหนาแน่นบริเวณใจกลางเมือง ด้วยการพัฒนาที่พักอาศัยหลายระดับราคา (affordable housing) ให้เป็นกลุ่มอาคารแนวสูงทั้งใน downtown และบริเวณที่พักอาศัย (กรณีไม่มีอาคารสำคัญทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่บริเวณใจกลางเมือง)

2. การปรับปรุงพื้นที่ปูย่านการค้าเก่าที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง บริเวณถนนสายหลักหรือ main street ให้เป็น downtown ที่มีชีวิตชีวา โดยการวางผังต้องคำนึงถึงสัดส่วนพื้นที่ค้าขาย พื้นที่สาธารณะ พื้นที่พิเศษ พื้นที่บริการกลาง และพื้นที่ที่พักอาศัยให้เกิดความเหมาะสม

3. การสร้างความสะดวกสบายในการเข้าถึงใจกลางเมืองและ downtown ด้วยระบบขนส่งมวลชนที่มีความหลากหลาย เช่นรถไฟฟ้า streetcar รถบัสขนส่งมวลชน หรือรถไฟฟ้าความเร็วสูง และให้บริเวณใจกลางเมืองเป็นสถานีเชื่อมต่อของระบบการขนส่งมวลชน โดยสามารถกระจายการเดินทางออกไปได้ทุกเส้นสายของถนน และเชื่อมต่อไปสู่ย่านและเมืองสำคัญอื่นๆ

4. วางผังและออกแบบปรับปรุงพื้นที่ปูทางเดิน ทางจักรยานให้เป็นโครงข่ายเชื่อมต่อทั่วทั้งเมือง ปรับปรุงทางเดินในพื้นที่ใจกลางเมืองให้มีลักษณะเป็น pedestrian mall หรือลานคนเดินขนาดใหญ่ที่เพียบพร้อมด้วยวัสดุอุปกรณ์ประกอบถนนที่ได้มาตรฐานขนาดข้างด้วยร้านรวงที่ตกแต่งสวยงามเมือง (ฐาปนา บุญประวิตร์, 2557, ย่อหน้า 1)

นอกจากความสนใจในการบริหารการพัฒนาเมืองแล้วพบว่ามีปัญหาการย้ายถิ่นฐาน เมื่อแยกย่อยลงไปในรายละเอียดในการพัฒนาเมืองจะเห็นได้ว่าศักยภาพในเชิงพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค แต่ละเมือง แต่ละจังหวัดโดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวจะต้องมีการบริหารและการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทย

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เริ่มปรับตัวเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมือง แต่การจัดการพื้นที่ที่แยกส่วนการพัฒนาชนบทและเมืองออกจากกัน ทำให้ขาดความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ ผนวกกับนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นได้ส่งผลให้เศรษฐกิจภาคเมืองมีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากกว่า โดยที่การพัฒนาแยกห่างจากพื้นที่ชนบทก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ทั้งในด้านการกระจายรายได้และการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพและการกระจายบริการทางสังคม โดยการเติบโตของเมืองไม่ได้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชนบทเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา และไม่สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการพึ่งตนเองได้น้อยลง

เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมืองที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จากการค้าการณ พบว่า ประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ในปัจจุบัน เป็นร้อยละ 50 เปอร์เซนต์ของประชากรทั้งประเทศในอีก 10 ปีข้างหน้า จึงมีความจำเป็นต้องปรับกระบวนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและเมืองให้มีบทบาทส่งเสริมและ

สนับสนุนกันและกัน นำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนโดยให้ชนบทยังคงบทบาทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ขณะที่เมืองช่วยสนับสนุนในการเป็นแหล่งตลาดและการบริโภค รวมทั้งแหล่งจ้างงานที่ส่งทอดความเจริญสู่พื้นที่ชนบท ขณะเดียวกันมีความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ ช่วยสร้างโอกาสที่จะเกื้อหนุนหลังการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 107) กล่าวว่า จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าภายใต้การปกครองที่มีหลายระดับชั้นนั้น ในด้านของรัฐประศาสนศาสตร์จะเน้นว่าถ้าแผนงาน (programs) ใดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาท้องถิ่นโดยเฉพาะตลอดถึงเกี่ยวกับทัศนคติและค่านิยมก็ตาม จะต้องให้อยู่ในภาระหน้าที่การรับผิดชอบของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (local government) สำหรับปัญหาอื่นๆ ที่มีความสำคัญในระดับชาติก็ให้เป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับสูง ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการกำหนดแผนงานเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาวะการณดังกล่าวทำให้ภาคชนบทเจริญเติบโตไม่เท่าเทียมกันและเกิดภาวะความยากจนและความล้าหลังที่ยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบเมืองและโลกภายนอกขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญ มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเสื่อมโทรมลง ประกอบกับแรงจูงใจจากรายได้นอกภาคเกษตร ทำให้คนชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นในการประกอบอาชีพในเมือง ส่งผลให้ที่ดินเพื่อการเกษตรถูกละทิ้งขณะที่การขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของพื้นที่เมือง โดยไม่มีระบบผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนทั้งในเมืองและชนบท การบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆเหล่านี้ด้วย

การบริหารการพัฒนาเมืองของประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ แต่การบริหารแผนฯ ซึ่งทุกแผนที่ผ่านมายังมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุหรือหลายระบบ เช่นเกิดจากปัญหาที่ตัวของประชาชน ปัญหาในตัวของการบริหาร ในแง่ของอุปนิสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการใน 4 กระทรวงหลักที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนา ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงน่าจะทำการศึกษาวิเคราะห์อุปนิสัยของข้าราชการไทย และอุปนิสัยของตัวประชาชนคนไทยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนา

รูปแบบที่เหมาะสมกับชุมชนเมืองที่มีลักษณะการเติบโตช้าและภาวะทันสมัยไม่มากนัก รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา เป็นแบบที่มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารมากกว่ารูปแบบคณะกรรมการ นิยมใช้กันในชุมชนเมืองที่มีลักษณะดังนี้ 1) ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ 2) ชุมชนเมืองที่มีการแบ่งแยกหรือมีความขัดแย้งทางการเมืองของชนชั้นชัดเจนอย่างไรก็ตามเป็นการยากลำบากที่จะบอขอบเขตการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาให้ชัดเจน เพราะยังปรากฏอยู่ในชุมชนเมืองทุกประเภท แต่รูปแบบนี้มีสถานภาพของการใช้อ้อยู่ระหว่างรูปแบบอีกสองรูปแบบ เมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชนเมืองรูปแบบผู้จัดการเมืองและสภา เป็นรูปแบบที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมากที่สุด เป็นที่นิยมใช้กันในชุมชนเมืองที่มีลักษณะดังนี้การบริหารการ

พัฒนาเมืองในประเทศไทยภายใต้โครงสร้างและระเบียบบริหารในปัจจุบัน ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการที่ได้ ไม่เป็นไปตามปรัชญาของการบริหารเมือง ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข เพื่อยังประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชนในระดับล่างตลอดถึงระดับรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาและรวมถึงประเทศไทยดังกรณีศึกษาที่ยกมาประกอบส่วนหนึ่งดังที่กล่าวข้างต้น

จากการศึกษาการเกิดชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นในระยะหลัง (โดยเฉพาะชุมชนเมืองใหญ่ตามบริเวณชานเมืองใหญ่) ชุมชนเมืองที่ประสบปัญหาจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำที่มีอำนาจในการบริหารมาก มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมาก ชุมชนเมืองที่ปราศจากการทำลายอย่างต่อเนื่องจากลักษณะภาวะผู้นำทางธุรกิจในยุคศตวรรษที่ 20 จะต้องพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพให้พร้อมรองรับการปรับตัวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจะต้องพัฒนาในส่วนต่างๆ ซึ่งที่เป็นอยู่ในขณะนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. มีการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ของประเทศที่สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ในระดับต่างๆ รวมทั้งพัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน โดยคนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและจัดการตั้งแต่ต้น เพื่อให้เป็นกรอบชี้ทางการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ เช่น

ภาคกลาง ใช้ทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ ควบคู่กับศักยภาพของภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการที่มีอยู่เดิมให้แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เกิดสมดุลกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลและพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเตรียมพัฒนาก้าวสู่ศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาค ขณะเดียวกันรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางให้เป็นแหล่งผลิตธัญญาหารของประเทศ ควบคู่ไปกับกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก โดยมีการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด

ภาคเหนือ มุ่งอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารให้มีความอุดมสมบูรณ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับอนุรักษ์แหล่งวัฒนธรรมล้านนาที่เป็นเอกลักษณ์ ให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงเป็นศูนย์กลางอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ โดยมีกลุ่มจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย เป็นศูนย์กลาง รวมทั้งอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและเพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูปผลผลิตการเกษตร เพื่อเป็นคลังผลิตอาหารของประเทศที่เชื่อมโยงผลผลิตการเกษตรกับที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยมีกลุ่มจังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์เป็นศูนย์กลาง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม เพื่อเป็นประตูเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยมีหนองคาย มุกดาหาร นครพนม เป็นประตูค้าชายแดนของภาค และมีอุบลราชธานีเป็นศูนย์กลางหลัก พร้อมทั้งเร่งพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรและการแปรรูปการเกษตร เชื่อมโยงภาคเหนือตอนล่างและพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีกลุ่มจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น เป็นศูนย์กลาง

ภาคใต้ ใช้ศักยภาพของพื้นที่ที่ติดทะเลทั้งสองด้านให้เกิดประโยชน์ด้านการผลิตและการขนส่งสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมทั้งพัฒนาเชิงอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ฝั่งทะเล

อันดามันให้มีคุณภาพมาตรฐานระดับโลก โดยมีกลุ่มจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ เป็นศูนย์กลาง และสร้างความเชื่อมโยงด้านการผลิตกับพื้นที่ฝั่งอ่าวไทย โดยมีกลุ่มจังหวัดสงขลา ปัตตานี เป็นศูนย์กลางการค้าและการผลิตอาหารฮาลาล (halal food) กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

2. มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นแล้วอย่างคุ้มค่า ทั้งโครงข่ายถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ และสนามบินสามารถเชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เช่นการพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจควบคู่กับเมืองที่นำอยู่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาและเตรียมความพร้อมเมืองชายแดนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงระหว่างพม่า-ไทย-สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว-กัมพูชา-เวียดนาม และในพื้นที่เศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ เชื่อมโยงระหว่างไทย-พม่า-สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว-จีนตอนใต้ (ยูนนาน) ด้วยการจัดระเบียบเมืองและชนบทชายแดน การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตร่วมตามแนวชายแดน ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพื้นที่ชนบทห่างไกลให้เข้มแข็งเพื่อสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดนและป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาโครงสร้างการบริการขั้นพื้นฐานในเมืองหลักโดยการสนับสนุนพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคต่างๆภายใต้การดำเนินงานเท่าที่ผ่านมา ในยุคปัจจุบันได้ดำเนินการสามารถสรุปได้ดังนี้

เชียงใหม่ ได้แก่การปรับปรุงและขยายบริการสนามบิน โทรศัพท์และโทรคมนาคม ขยายบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเรื่องประปา ระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย และแผนจัดระบบการจราจรในเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

สงขลา หาดใหญ่ ได้แก่การพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขยายบริการโทรศัพท์และ โทรคมนาคม ขยายบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเรื่องประปา ระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย และแผนจัดระบบการจราจรในเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

ภูเก็ต ได้แก่การพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ ขยายบริการสายการบิน โทรศัพท์ และโทรคมนาคม ระบบถนนรอบเกาะเพื่อการท่องเที่ยว ขยายบริการด้านสาธารณูปโภคและเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

นครราชสีมา ได้แก่การขยายระบบทางหลวงสายย่อยเชื่อมโยงแหล่งผลิตการเกษตรแผนจัดระบบการจราจรในเมือง สถานีขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ขยายบริการโทรศัพท์ และโทรคมนาคม และบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเรื่องประปา ระบายน้ำ และที่อยู่อาศัย

อุดรธานี ได้แก่การปรับปรุงและขยายบริการโทรศัพท์ และโทรคมนาคม การระบายน้ำ และป้องกันน้ำท่วม ระบบทางหลวงสายย่อยเชื่อมโยงแหล่งผลิตการเกษตร แผนจัดระบบจราจรในเมือง สถานีขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร และบริการรถไฟ เป็นต้น

ความแตกต่างในเชิงพื้นที่ บริบทในการบริหารการพัฒนาจึงมีความแตกต่างกันจำเป็นต้องศึกษาและตระหนักแผนพัฒนาโครงสร้างการบริการขั้นพื้นฐานในเมืองหลัก การวางผังเมืองที่สอดคล้องกับความต้องการทั้งจากประชาชนในพื้นที่และประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ มาบริโภคทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างประเทศก็ตาม การพัฒนาเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษนี้จะต้อง

คำนึงถึงอัตลักษณ์และความนิยมเชิงพื้นที่ ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นการหล่อเลี้ยงธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

การพัฒนาเมืองท่องเที่ยวของไทย

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมภาคบริการที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เพราะนอกจากจะสร้างรายได้โดยมีมูลค่าเป็นอันดับหนึ่งของการค้าบริการรวมของประเทศแล้ว ยังเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องอีกมากมาย อาทิ โรงแรมและที่พักภัตตาคารร้านอาหาร ร้านจำหน่ายของที่ระลึก การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนการจ้างงาน และการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น โดยในแต่ละปีสามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศปีละหลายแสนล้านบาท รวมทั้งสร้างกระแสเงินหมุนเวียนภายในประเทศจากคนไทยเที่ยวไทยนับแสนล้านบาทเช่นเดียวกัน ซึ่งในปี 2552 ประเทศไทยมีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศประมาณ 527,326 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 8.5 ของมูลค่าส่งออกรวม (ร้อยละ 51.1 ของมูลค่าส่งออกภาคบริการ) หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ขณะเดียวกัน ธุรกิจการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงานกว่า 2 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 6-7 ของแรงงานทั้งระบบ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, นโยบายภาษีเพื่อกระตุ้นธุรกิจท่องเที่ยวไทย บทความวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

การพัฒนาเมืองท่องเที่ยวมีความแตกต่างจากการพัฒนาเมืองโดยทั่วไปเพราะเป้าหมายต่างกัน การพัฒนาเมืองโดยทั่วไปเป้าหมายก็คือการกินดีอยู่ดีของประชาชนในเขตพื้นที่ ส่วนการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวนี้มีเป้าหมายชัดเจนในส่วนของพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการบริการนักท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยว การสร้างความประทับใจ ความสะดวกสบาย การให้บริการเพื่อมุ่งหวังให้นักท่องเที่ยวนั้นย้อนกลับมาอีก เพราะเศรษฐกิจของพื้นที่ดังกล่าวนี้มีการพึ่งพาธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2554) ยุทธศาสตร์กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2555-2559 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ระบุพันธกิจ ไว้ดังนี้

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว ตลอดจนปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว ให้มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากล
2. พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้มีศักยภาพ มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของชุมชน
3. เตรียมความพร้อมของภาคบริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมในการรองรับการเปลี่ยนแปลง และมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ
4. สร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว ให้สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ
5. บูรณาการงานด้านการท่องเที่ยวให้มีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ สร้างกลไกในการสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยว และการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

จากพันธกิจดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ได้ดังต่อไปนี้ (สรุปจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว กล่าวคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยวมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในด้านการท่องเที่ยวที่อาจส่งผลให้ศักยภาพการท่องเที่ยวของประเทศไทยลดลง โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ได้แก่ ระบบโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน กล่าวคือการขยายตัวของการท่องเที่ยวโดยเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวหรือการแสวงหารายได้จากการท่องเที่ยวในขณะที่การรองรับขยายไปไม่ทัน ทำให้แหล่งท่องเที่ยวของไทยมีความเสื่อมโทรมยุทธศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีทิศทาง ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชาติ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวเพื่อป้องกันการใช้ประโยชน์มากเกินไปการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ให้แหล่งท่องเที่ยวของไทยสามารถมีศักยภาพในการรองรับนักท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว กล่าวคือยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่องครบวงจร ความพร้อมของภาคบริการและการท่องเที่ยว แม้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกและความไม่สงบภายในประเทศ แต่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศประเทศไทยยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ และมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว เช่น โรงแรมและธุรกิจสปาที่มีมาตรฐานสูง บริการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ เศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้มีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว กล่าวคือยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวรับรู้และเข้าใจในภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวในการเดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทย โดยการดำเนินการตลาดเชิงรุกเพื่อประชาสัมพันธ์ในการจัดงานระดับโลก/ภูมิภาคเพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว กล่าวคือโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นจังหวัด กลุ่มจังหวัด และประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่หน่วยงานระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนขาดความรู้ด้านการจัดการ ภูมิทัศน์และการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวการพัฒนาโลก ในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวจึงเป็นแนวทางในการบูรณาการการทำงานร่วมกันการกำหนดภารกิจขอบเขตของงานการพัฒนาให้ชัดเจน กำหนดรูปแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับพื้นที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างครบวงจร

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง การบริหารจังหวัดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเมืองท่องเที่ยวให้เป็นที่ยอมรับในสังคมชุมชนระหว่างประเทศ ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะการดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ต้องเกี่ยวข้องกับระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับองค์กรต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หน่วยการให้บริการต่างๆเกี่ยวข้องโดยแยกไม่ออก อาทิ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว ระดับจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆต้องร่วมกันช่วยพัฒนา ผลักดันงบประมาณ จัดสรรบุคลากร ร่วมพัฒนา หรือ ยุทธศาสตร์ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว เป็นการมองแบบองค์รวมโดยทุกภาคส่วนต้องช่วยและให้ความร่วมมือ บริหาร ปกป้องและรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า เป็นต้น

แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

World Conservation Union (1996) องค์กรการท่องเที่ยวแห่งโลกอธิบายการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (sustainable tourism) กล่าวว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน คือการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมพร้อมกันไปเสมอภาคและเท่าเทียมกันประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยว รวมไปถึงสังคมและวัฒนธรรมของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันต่อไปจนถึงคนในอนาคต ดังนั้น หลักการและแนวคิดที่สำคัญของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนในคำจำกัดความของ WTO หลักการจัดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนนั้นว่า การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนจะไม่ใช่เป็นเพียงแค่การท่องเที่ยวขนาดเล็กหรือการตลาดเฉพาะกลุ่ม (niche tourism segments) หากแต่การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนจะต้องครอบคลุมถึงการตลาดโดยรวมหรือที่เรา รู้จักกันในชื่อที่เรียกว่า “การท่องเที่ยวแบบมวลชน” (mass tourism) โดยทั่วไปการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หมายถึง การท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญต่อการเสมอภาคระหว่างเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. การท่องเที่ยวต้องตระหนักและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด
2. การเคารพในสังคม วัฒนธรรม และประเพณีของประชาชนพื้นเมือง รวมไปถึงการรู้จักปรับตัวและเข้าใจถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประเพณีของแต่ละชุมชน
3. การสร้างความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนควรก่อให้เกิดการกระจายของรายได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการท่องเที่ยว (tourism stakeholder) นอกจากนี้ ยังควรที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมสำคัญในการช่วยลดความยากจนในท้องถิ่นด้วย

นอกจากการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนจะต้องให้ความสำคัญในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงความร่วมมือกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการท่องเที่ยว (tourism stakeholder) ทุกฝ่าย รวมไปถึงจะต้องสามารถรักษาความพึงพอใจสูงสุดของนักท่องเที่ยว การดำเนินการวางแผนอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญจะต้องมีเครื่องมือดัชนีที่ใช้วัดประสิทธิภาพต่อผลกระทบของการดำเนินการในส่วนต่างๆ เพื่อสามารถนำไปปรับปรุงและแก้ไขเพื่อให้เกิดความยั่งยืนได้ต่อไปในอนาคต

สภาพปัญหาของเมืองและแนวทางแก้ไข

การเติบโตของเมืองทุกวันนี้ยังมีหลายส่วนที่ทุกฝ่ายต้องมาร่วมมือและตระหนักถึงการเจริญเติบโตของเมืองที่ขาดการวางผังเมืองที่เหมาะสม การใช้ทรัพยากรที่จะต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าโดยสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองที่น่าอยู่อาศัยจะต้องมีการปรับปรุงและสร้างสรรค์ในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการแรก ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง เกี่ยวกับภาระการรับรู้ข่าวสารจากสื่อโฆษณา ความรกรุงรังของสภาพแวดล้อม ความหลากหลายของรูปแบบสถาปัตยกรรม รวมทั้งการจัดระเบียบสังคมพื้นที่ย่านธุรกิจบันเทิง

ประการที่สอง การสร้างสรรค์สัญลักษณ์ของสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองเกี่ยวกับการจัดสภาพแวดล้อมอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดจินตนาการภาพสาธารณะ การอนุรักษ์งานสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และคุณค่าทางสถาปัตยกรรม และการสร้างสรรค์สถาปัตยกรรมให้เป็นสัญลักษณ์ใหม่ของชุมชนเมือง

ประการที่สาม การสร้างสรรค์ความยั่งยืนของสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง ต้องพิจารณาการสร้างสรรคพื้นที่สีเขียว พื้นที่ลานเมือง/ลานวัฒนธรรม และถนนคนเดิน ตลอดจนการกำหนดการใช้สอยพื้นที่แบบผสมผสาน การวิเคราะห์สภาพการณ์น่าอยู่อาศัยที่ลดลงและแนวทางสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองดังกล่าวข้างต้น นำ ไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร ซึ่งได้มุ่งไปที่ให้สถาบันการศึกษาเปิดสอนหลักสูตรการออกแบบชุมชนเมืองเพิ่มขึ้น เพื่อผลิตบุคลากรวิชาชีพที่จะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองและสู่การหากระบวนการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจเลือกกับการออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองโดยตรง ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิต และการกำหนดมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งแนวทางต่างๆ ในการสร้างความมั่นคงทางวิชาชีพ

มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การออกแบบชุมชนเมือง (urban design) เพิ่งมีสถานะเป็นวิชาชีพเมื่อไม่นานมานี้ ภายหลังจากที่ได้มีการพัฒนาศาสตร์อยู่หลายทศวรรษ แลง (Lang, 1994, pp.1-12) กล่าวว่า สำหรับประเทศไทย กำลังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาศาสตร์เกี่ยวกับการออกแบบชุมชนเมืองสถาบันการศึกษาที่มีหลักสูตรระดับปริญญาตรีด้านการออกแบบชุมชนเมืองโดยตรง มีเพียง 2 แห่ง โดย 1 แห่งเป็นหลักสูตรต่อยอดโดยมีการเรียนการสอนการออกแบบชุมชนเมือง ในปีที่ 4 และ 5 ต่อจากการเรียนการสอนในหลักสูตรสถาปัตยกรรมใน 3 ปีแรก ส่วนหลักสูตรระดับปริญญาโท ด้านการออกแบบชุมชนเมือง มีการเปิดสอนในอีก 2 สถาบัน โดยรวมแล้ว มีผู้สำเร็จการศึกษาด้านการออกแบบชุมชนเมืองเพียงปีละประมาณ 75 คน ทั้งปริญญาตรีและปริญญาโท (อ่างโน วิมลสิทธิ์ หรยางกูร คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 571-575) กล่าวถึงเนื้อหาของการบริหารการพัฒนาเมือง ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญเรื่อง การบริหารการพัฒนา กับการบริหารการพัฒนาเมือง แนวคิดทฤษฎีการบริหารการพัฒนาเมือง โครงสร้างและการจัดองค์การการบริหารการพัฒนาเมือง การบริหารการพัฒนา ด้านการคลังของเมือง นักบริหารพัฒนาเมือง วิถีชีวิตและค่านิยมของประชาชนในเขตเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนาเมือง ชุมชนแออัด ความยากจนและที่อยู่อาศัยสภาพแวดล้อมด้าน

กายภาพ การจัดระเบียบบริหารเมืองและท้องถิ่นของประเทศไทย รวมถึงการบริหารการพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2-10 ซึ่งในแต่ละหัวข้อได้อธิบายรายละเอียดโดยการแยกส่วนความเชื่อมโยงเริ่มด้วยเนื้อหาเชิงทฤษฎี การยกกรณีตัวอย่างประกอบเพื่อให้เห็นรูปธรรมด้านแนวคิด (concept) กระทั่งนำไปสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์มีการบูรณาการ (analysis and synthesis) เพื่อสร้างจิตภาพของการบริหารการพัฒนาเมืองในอนาคต ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมในบริบทของเมืองและภายนอกเมือง

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (external environment analysis)

สภาพแวดล้อมภายนอก เป็นสภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและไม่สามารถควบคุมได้ (uncontrollable) สำหรับในบริบทของสภาพแวดล้อมการบริหารเมือง มีหลายปัจจัยได้แก่ ประเทศต่างๆทั่วโลกที่มีระดับและขนาดของการพัฒนาที่แตกต่างกัน สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและเทคโนโลยี เป็นต้น สภาพแวดล้อมภายนอกสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2544) คือ

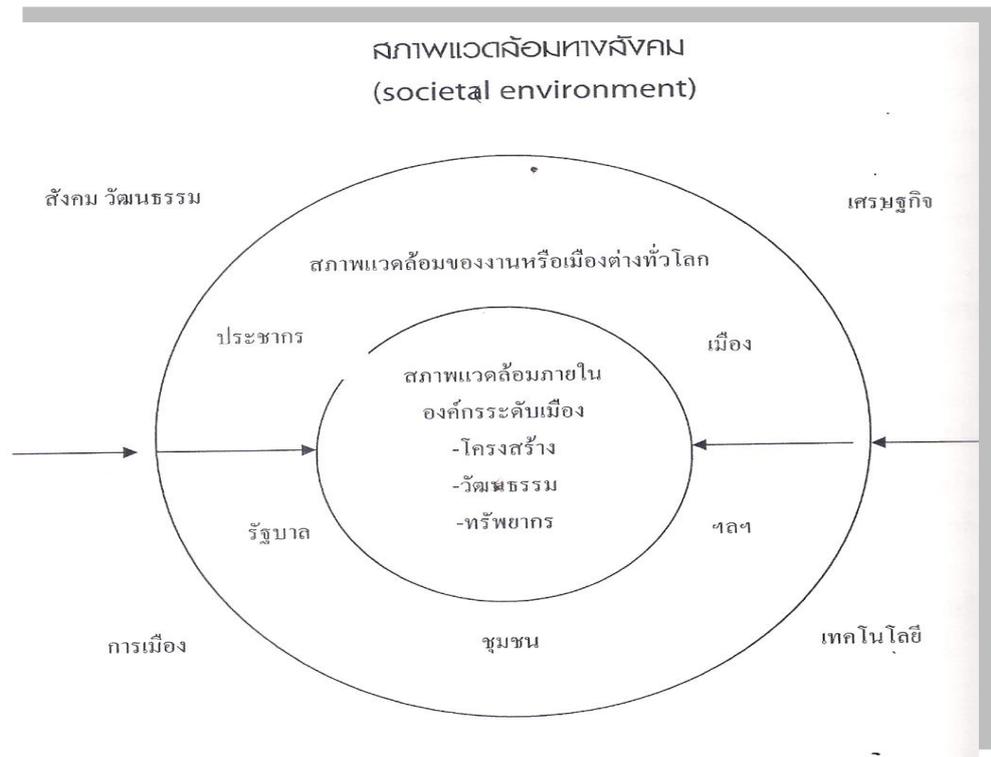
1. สภาพแวดล้อมระดับมหภาค (macro environment) เป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบโดยทั่วไปต่อองค์การ ประกอบด้วย

- 1.1 สภาพแวดล้อมทางประชากรศาสตร์
- 1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
- 1.3 สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ
- 1.4 สภาพแวดล้อมทางกฎหมายและการเมือง
- 1.5 สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและสังคม

2. สภาพแวดล้อมระดับจุลภาค (micro environment) เป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบโดยตรงต่อองค์การ ประกอบด้วย

- 2.1 สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับงาน อันได้แก่กิจกรรมการบริหารเมืองของประเทศต่างๆทั่วโลก
- 2.2 สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับการแข่งขัน หรือการดำเนินงานของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง

2.3 สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับกลุ่มสาธารณชนซึ่งได้แก่บุคคล กลุ่ม สถาบันและองค์กรต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองในแต่ละแห่งความเกี่ยวเนื่องระหว่างสภาพแวดล้อมภายในระดับเมือง กับสภาพแวดล้อมภายนอกระดับมหภาคและระดับจุลภาคสามารถพิจารณาได้จากแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพ 2 สภาพแวดล้อมภายนอกกับองค์กรระดับเมือง
ที่มา: อาคม ใจแก้ว (2551, หน้า 572)

จากแผนภูมิภาพ จะพบว่าสภาพแวดล้อมภายนอก ระดับมหภาค (macro external environment) ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยี มีผลทำให้สภาพแวดล้อมรอบๆ องค์กรระดับเมืองและระดับประเทศเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ประเทศต่างๆ พยายามที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองเพื่อให้สามารถพัฒนาและมีความยั่งยืน สามารถที่จะดำรงอยู่ได้ในท่ามกลางสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มมีผลกระทบเชิงลบที่มีความรุนแรงมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การบริหารเมือง จำเป็นจะต้องพิจารณาปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ภายใต้กระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรระดับเมืองกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อน จุดแข็งและรู้ถึงสถานการณ์ของเมืองในขณะนั้น (where are we now) กับสภาพแวดล้อมระดับจุลภาค (สภาพแวดล้อมอุตสาหกรรม) และสภาพแวดล้อมระดับมหภาคเพื่อชี้ให้เห็นถึงอุปสรรค และแนวทางการปรับองค์กรอย่างเหมาะสมต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการจะสร้างจิตภาพของการบริหารการพัฒนาเมืองในอนาคตได้อย่างเหมาะสมนั้น การประเมินสภาพและแนวโน้มการเติบโตของเมืองในอนาคตก็มีความสำคัญ เป็นข้อมูลสำคัญ จากข้อมูลมีการประเมินว่าอีกระยะเวลา 100 ปี ข้างหน้าประชากรครึ่งหนึ่งของประชากรโลกจะอาศัยในเขตเมือง ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียของเรานี้เอง มีอัตราการเติบโตของเมืองสูงถึงร้อยละ 34 ต่อปี ทำให้มหานครที่มีประชากรอย่างหนาแน่นหลาย

ล้านคนเพิ่มขึ้น มหานครใหญ่จำนวนมากตัวอย่างเช่น เมืองปักกิ่ง เมืองเซี่ยงไฮ้ เมืองบอมเบย์ เมืองจาการ์ตา กรุงมานิลา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ 1,400 ล้านคน โดยเฉพาะจากประเทศอินเดีย อินโดนีเซีย และบังกลาเทศ มากถึง 1 ใน 4 ของประชากรโลก ประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ ของประชากรในกลุ่มประเทศเหล่านี้ อาศัยอยู่ในเขตเมือง การกระจุกตัวของประชากรหลายร้อยล้านคน ในชุมชนเมือง ทำให้ 1 ใน 3 ของมหานครใหญ่ทั่วโลก ที่มีประชากรที่คาดว่าจะสี่ล้านคนนั้นตั้งในภูมิภาคเอเชีย ถ้าหากแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ภายใน 25 ปี ข้างหน้า มากกว่าครึ่งหนึ่งของมหานครใหญ่ทั่วโลก จะเกิดขึ้นภายในภูมิภาคนี้ นั่นคือถ้าไม่เตรียมการ ป้องกันการแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันเสียแต่เนิ่นๆ ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ ประชากรเมือง อันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะเสื่อมโทรมลงจะยิ่งเลวร้ายลงไปอีก จะเห็น ได้จากการให้ข้อมูลของบางประเทศ (อุษา ชิวะเจริญ, จุดประกาย, 24 พฤศจิกายน 2540) ดังต่อไปนี้

ประเทศไทยประชากรประมาณร้อยละ 20 เปอร์เซ็นต์ อาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยระดับความ เป็นเมือง ยังมีความแตกต่างกันมาก และกระจายออกไปอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งมี ประชากรทั้งหมดอยู่ในเขตเมืองกับบางจังหวัดที่ห่างไกล จำนวนประชากรเมืองยังต่ำมาก ถึงร้อยละ 5 ในขณะที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล มีประชากรรวม 9 ล้านคน ส่วนเมืองอันดับรองลงไปคือ เทศบาล นครราชสีมา มีประชากรเพียง 260,000 คน แตกต่างกันถึงกว่า 30 เท่า สะท้อนให้เห็นถึง การกระจุก ตัวและการรวมศูนย์ของกลไกการปกครอง เศรษฐกิจ และการพัฒนาอยู่ในเขตเมืองหลวงเป็นหลัก โดยสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลจากอดีตที่ผ่านมานอกจากนี้แล้ว ประชาชนของเขตเมืองจำเป็นต้อง มีน้ำสะอาด และมีส้วมที่ถูกสุขลักษณะใช้ การเพิ่มขึ้นของยานพาหนะ และอุตสาหกรรม ทำให้ คุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจัดอยู่ในระดับเลว เป็นผลเสียต่อสุขภาพ เมื่อเทียบ กับเมืองในภาคอื่นๆ โดยมีค่าดัชนีมลภาวะมากกว่า 10 ขึ้นไป ระยะเวลาตลอดสิบปีที่ผ่านมา ปัญหา การจราจรติดขัดในกรุงเทพฯ และเมืองหลัก ปัญหาน้ำเน่าเสียในลำคลองและแม่น้ำต่างๆ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ตลอดจนขาดการกำจัดขยะของเน่าเสีย สารพิษ ทั้งจากบ้านเรือน โรงงานอุตสาหกรรม อย่างถูกวิธี กลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่พบเห็นใน ชีวิตประจำวันของคนกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้จากข้อมูลการรายงานขององค์การสหประชาชาติก็ จะพบว่าความสอดคล้องกับข้อมูลที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ อัตราการเติบโตของเมืองในกลุ่มประเทศ กำลังพัฒนามีสัดส่วนสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรปและอเมริกา ซึ่งนับวันจะมีการขยายตัว ของเมืองและปัญหาการใช้สอยทรัพยากรอย่างไม่ระมัดระวัง ขาดการควบคุมการเจริญเติบโตของ เมืองอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศนั้นนอกเหนือจากนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและท้องถิ่นต่างๆ ถือได้ว่าเป็นกำลัง สำคัญอย่างยิ่งเป็นแหล่งทรัพยากรเป็นแหล่งวัตถุดิบเป็นแหล่งผลิตตลอดจนเป็นตลาดที่สำคัญของ ประเทศดังนั้นการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตและมีระบบบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นปัจจัย สำคัญต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศกรณีของประเทศไทยการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งส่วนหนึ่งรัฐได้ดำเนินนโยบายผ่านทางระบบบริหารราชการส่วนกลางโดยผ่านกระทรวง ทบวงกรมและส่งต่อระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นก็คือจังหวัดอำเภอตำบลในพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินนับว่าเป็นเม็ดเงินจำนวนมากและเมื่อรวมกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือจากทรัพย์สินหรือเงินสะสมที่มีอยู่ก็เป็นปริมาณที่เกือบเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลเลยทีเดียว

ดังนั้นต้องถือว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในแง่ที่ว่า เป็นแหล่งจ้างงานและเป็นที่มาของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศนอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูงและมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

ประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศ มีอาจหลีกเลี่ยงจากปรากฏการณ์ของการอพยพย้ายถิ่นได้ เพราะเป็นประเทศที่อยู่ในวงจรของกระบวนการพัฒนาที่นำประเทศเข้าสู่ภาวะอันทันสมัยที่ขาดความสมดุล โดยเริ่มจากแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศตามอุดมการณ์ และแนวความคิดของสังคมตะวันตก ที่เน้นการสะสมทุนอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลลัพธ์ติดตามมาจากการยึดนโยบายดังกล่าว ก็คือทำให้ประเทศเข้าสู่ภาวะที่เรียกว่า เป็นประเทศที่มีความทันสมัยแต่ไม่มีการพัฒนา (modernization without development) และประการสำคัญที่สุดก็คือ เมืองหลวงมักจะกลายเป็นเมืองเอกนครที่มีความสุดโต่งเหนือเมืองอื่นๆ ในส่วนภูมิภาคทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ผลสุดท้ายก็คือการอพยพเข้าสู่เมืองก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาระทั่งปัจจุบัน เมื่อมีการอพยพมากขึ้น ปัญหาหลายประการก็ติดตามมา ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือสภาพชุมชนแออัด การว่างงาน อาชญากรรมเป็นต้น (อาคม ใจแก้ว , 2551, หน้า 347-348)

ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน และนักท่องเที่ยว ปัญหาการวางแผนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยในการบริหารเมืองพัทยา เช่น โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กร การควบคุมการบริหารงานในระดับจังหวัด ความสัมพันธ์ และการประสานงานกับองค์กรอื่นๆ การจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กร การบริหารบุคคล การขาดความเป็นอิสระในการบริหารปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็นชัดเจน การบริหารเมืองพัทยาจึงจะประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้ จากปัญหาดังกล่าว การพัฒนาเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกือบทุกฉบับ จะเน้นหนักไปในด้านการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานครโดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นแหล่งสกัดการอพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานครและเพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท ในขณะเดียวกันก็จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมแออัดภายในกรุงเทพมหานครให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยมีนโยบายแนวทางและมาตรการ เช่น เร่งกระจายการพัฒนาเมืองหลักภาคต่างๆ โดยปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง การจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นแผนหลักระยะ 5 ปี และมีการกำหนดแนวทางชะลอการขยายตัวของนครหลวง นโยบายและมาตรการกระจาย

แหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปจากเขตการวางโครงการพัฒนาชุมชนเมืองและรอบนอก กระจายหน่วยงานและกิจกรรมของรัฐบาลออกไปจากกรุงเทพมหานคร วางมาตรการควบคุมการอพยพการย้ายถิ่นฐานเข้านครหลวงโดยใช้มาตรการทางด้านภาษีต่อกิจกรรมด้านบริการบางประเภทที่จะต้องจำกัดการขยายตัวและการส่งเสริมกิจกรรมบริการประเภทอื่นๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาค เป็นต้น

การเสนอแนวทางแก้ไขพัฒนาเมือง

สิ่งที่สำคัญของปัญหาของเมืองหากมีการวางแผน การควบคุมในด้านต่างๆอย่างเข้มข้นและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องมีสำนึกและกวดขันอย่างจริงจังการพัฒนาเมืองก็คงไม่เกิด จึงขอสรุปประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมือง พร้อมการเสนอแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

1. สร้างความเข้าใจร่วมกัน ในข้อเท็จจริงของปัญหา ว่าสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองเป็นสภาพแวดล้อมกายภาพที่อยู่นอกแก่นของความเข้าใจและขอบเขตการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกและนักผังเมืองวิชาชีพสถาปัตยกรรมคงรับผิดชอบเฉพาะงานภายในพื้นที่โครงการเป็นหลัก ส่วนวิชาชีพการผังเมืองปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองรวม เป็นงานที่จังหวัดต่าง ๆ จะต้องจัดทำแนวทางแก้ไขร่วมกัน

1.1 ส่งเสริมให้มีการขยายบทบาทความรับผิดชอบของกลุ่มสถาปนิกสู่บริบทของโครงการให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น การเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับชุมชน การถอยร่นจาก แนวเขตเป็นกรณีพิเศษเพื่อการได้รับอนุมัติเพิ่มส่วนพื้นที่อาคารตามเกณฑ์การสร้างแรงจูงใจ ด้วยการให้เพิ่มสัดส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน (F.A.R.) เป็นการตอบแทนการออกแบบรูปปลั๊กซ์ทางสถาปัตยกรรมให้มีความกลมกลืนกับอาคารและสภาพแวดล้อมโดยรอบ ฯลฯ

1.2 ส่งเสริมให้นักผังเมืองมีโอกาสร่วมรับผิดชอบงานวางผังเฉพาะภายในกรอบของผังเมืองรวม การลงรายละเอียดในการจัดทำ ผังเมืองเฉพาะ ย่อมมีผลต่อการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมือง เช่น การจัดทำ ผังเฉพาะในเขตรัตนโกสินทร์

1.3 ส่งเสริมให้นักออกแบบชุมชนเมืองมีบทบาทในทางวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม มีโอกาสได้รับการจ้างงานมีโอกาสสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองตามกรอบบทบาททางวิชาชีพในที่นี้จึงเลือกแนวทางแก้ไขที่ 3 เป็นแนวทางหลัก และเสริมด้วยแนวทางแก้ไขที่ 1 และที่ 2

2. ให้มีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองโดยตรง โดยการจัดทำ เช่นการยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองพ.ศ. เป็นต้น

ซึ่งจะสามารถออกกฎหมายกระทรวง ข้อกำหนดและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีผลต่อการควบคุมสภาพแวดล้อม เช่น สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับป้ายโฆษณารูปแบบสถาปัตยกรรม การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมที่เป็นสัญลักษณ์ของชุมชนเมือง พื้นที่ลานเมือง /ลานวัฒนธรรม ตลอดจนการใช้พื้นที่ในลักษณะผสมผสาน ฯลฯ แทนที่จะอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและพระราชบัญญัติการผังเมืองซึ่งตามนัยของข้อ 1 ยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองโดยตรง ทั้งนี้ให้พระราชบัญญัติควบคุมสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง เน้นเรื่องการสร้างสรรคความน่าอยู่อาศัย การยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการกำหนดมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกและความรื่นรมย์ต่างๆ (amenities) และสุนทรียภาพ อันพึงมีสำหรับชุมชนเมือง

3. ให้นิยามหน่วยงานภาครัฐจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลงานสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองทั่วทุกภูมิภาค โดยเฉพาะงานจัดทำผังเฉพาะ (specific plan) โดยให้แยกอิสระจากหน่วยงานที่ดูแลทางด้านผังเมือง ซึ่งเน้นการวางแผนและนโยบายที่มักไม่คำนึงมิติทางกายภาพ ซึ่งเป็นงานสร้างสรรค์ กำหนดให้โครงการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง หรือเป็น ‘สถาปนิกชุมชนเมือง’ ร่วมในโครงการตามข้อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน (term of reference) เหล่านี้ย่อมเป็นหลักประกันความมั่นคงทางวิชาชีพการออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง

4. สถาปนิกควรต้องเร่งออกข้อกำหนดและระเบียบต่างๆ เพื่อการดูแลผู้ปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมผังเมือง (urban design) เช่นเดียวกับที่ได้ดำเนินการและที่กำลังดำเนินการสำหรับสาขาสถาปัตยกรรมหลัก และสาขาสถาปัตยกรรมอื่นๆ ทั้งนี้รวมถึงการจัดให้มีโครงการพัฒนาวิชาชีพต่อเนื่อง (continuing professional development, CPD) และการจัดให้มีโครงการพัฒนาการฝึกปฏิบัติงาน (internship development program, IDP) สำหรับงานสถาปัตยกรรมผังเมือง

5. สถาบันการศึกษาต้องพิจารณาเปิดสอนหลักสูตรการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่อยู่ระหว่างสาขาวิชาสถาปัตยกรรมกับสาขาวิชาการผังเมือง ผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการออกแบบชุมชนเมือง ย่อมสามารถ “ให้อะไรกับสังคม” ได้หากมีความมั่นคงทางวิชาชีพตามที่ดำเนินการในข้อ 1 ข้อ 4 เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ชุมชนเมืองของประเทศไทยได้พัฒนาไปไกลจนไม่อาจละเลยปัญหาที่เป็นปัญหาของการออกแบบชุมชนเมืองจากความไม่เป็นวิชาชีพ ก็ต้องก้าวสู่ความเป็นวิชาชีพที่ชัดเจนและมั่นคง สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในประเทศไทยจึงต้องตระหนักถึงภาระความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) โดยการผลิตบุคลากรวิชาชีพสถาปัตยกรรมผังเมือง

6. สถาปนิกหรือนักออกแบบชุมชนเมืองย่อมไม่สามารถทำงานออกแบบที่บรรลุเป้าหมายได้ เพราะเป็นการทำเพื่อชุมชนเมือง ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายนั้นคือ การมีส่วนร่วมของชาวชุมชนที่เกี่ยวข้องในความต้องการและความเห็นชอบกับการออกแบบชุมชนร่วมกับสถาปนิกชุมชนเมืองที่จะต้องประสานให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับชุมชน ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะให้ชาวชุมชนเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นที่ตรงกับใจของตนเองในการแสวงหาสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัยสำหรับชุมชนของตน ปัญหาที่ยังซับซ้อนมากขึ้น หากชาวชุมชนมีหลายกลุ่มหลายฝ่ายที่มีความต้องการแตกต่างกัน ในขณะที่ทรัพยากรมักมีจำกัด ศักยภาพในการสื่อสารอาจนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของชาวชุมชนได้อย่างเหมาะสม เช่น ในกรณีการมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์รูปแบบอาคารที่ชาวชุมชนต่างก็เป็นเจ้าของโดยผลประโยชน์จะตกเป็นของชาวชุมชนเอง รวมทั้งคุณค่าทางจิตใจ หรือในกรณีที่มีการว่าจ้างภาคเอกชนในการจัดทำ ผังเฉพาะของเขตพื้นที่โดยต้องฟังเสียงของชาวชุมชนที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

7. สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบชุมชนเมือง โดยสมาคมสถาปนิกชุมชนเมืองไทย (Thai urban designers association) จำเป็นต้องมีนโยบายและแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีจิตวิญญาณและพลังในการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนที่น่าอยู่อาศัยสำหรับโครงการประเภทต่างๆ ทั้งโครงการการวางผังเมืองเฉพาะโครงการวางผังพื้นที่เฉพาะ (มหาวิทยาลัย โรงงาน นิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ) โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โครงการอนุรักษ์และ

ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองเก่า ฯลฯ ตลอดจนงานวิชาการของสถาบันการศึกษา ทั้งของคณาจารย์และนักศึกษา ทั้งงานโครงการออกแบบชุมชนและโครงการงานวิจัยที่มีคุณค่า

การบริหารพัฒนาเมืองในอนาคต

ทิศทางการพัฒนาจากการศึกษาในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศยุโรป ตะวันตก การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมาก และเน้นไปในทางรัฐสวัสดิการหรือการดูแลสวัสดิการสังคมเป็นหลัก ความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดเวลา โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ยุคปัจจุบันนี้เทคโนโลยีทันสมัยในระบบธุรกิจต่างๆ อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจในภาคเอกชนดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว้างขวาง และมีเครือข่ายต่อเนื่องกันไปทั่วโลก หากกลไกการปกครองท้องถิ่นยังเป็นการบริการสาธารณะที่เหมาะสม หรือตอบสนองความจำเป็นใหม่ๆ บทบาทสำคัญของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญดังนี้

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นมีอย่างกว้างขวาง หรือมีผลกระทบการกินดีอยู่ดีของประชาชน เศรษฐกิจและสังคม

3) งบประมาณค่าใช้จ่ายสาธารณะในระดับท้องถิ่น มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น นั่นก็หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบมากขึ้น

4) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในระดับผูกพันใกล้ชิดกับประชาชน ที่อยู่ในท้องถิ่นโดยตรง ไม่ใช่เพียงฐานะของหน่วยงานที่ให้บริการถึงมือประชาชน โดยตรงเท่านั้นแต่ยังเป็นการผูกพันใกล้ชิดของประชาชนกับท้องถิ่นที่เขาอาศัยอยู่ การมีส่วนร่วมในทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น ความต้องการในครองครองของประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ประชาชนให้ความสนใจต่อการเมืองของชาติ และของท้องถิ่นในระดับที่ใกล้เคียงกัน

ธนิชา นิยมวัน (2552, หน้า 87) กล่าวว่าเราอาจสรุปรูปแบบการขยายตัวของเมืองจากมุมมองของการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้ว่าการขยายตัวของเมืองสมควรที่จะเคารพพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นที่มาของอาหารและยาเชื้อเพลิงเส้นใยวัสดุก่อสร้างเมล็ดพันธุ์และต้นกล้าดอกและกิ่งประดับและเคารพสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ช่วยรักษาสมดุลลดภาวะโลกร้อนและปรับสภาพจิตใจของเราให้อ่อนโยน เขตขยายตัวของเมือง (urban growth boundary) จึงถูกควบคุมจากภายนอกด้วยใจที่ต้องการรักษาเขตอนุรักษ์สำหรับเกษตรกรรมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ (agricultural and natural resource lands) และควรได้รับแรงกระตุ้นภายในจากความต้องการที่จะขยายเขตให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (utility service areas) โดยมีเขตขยายตัวของเมือง (urban growth boundary) เป็นเขตแดน (แบบหลวมๆ) ระหว่างพลังทั้งสองถ้าการขยายตัวของเมืองได้รับการขึ้นนำดังที่กล่าวมาก็น่าจะวางใจได้ว่าการขยายตัวอย่างไรทิศทางจะลดน้อยลงจนอยู่ในเกณฑ์ที่ควบคุมได้นั้นหมายถึงเมืองที่มีประสิทธิภาพใช้พลังงานน้อยมีสมดุลของพื้นที่ใช้งานกับพื้นที่โล่งและเราก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

จากการพัฒนาเมืองในอดีตที่ไร้ระเบียบ มีการวางผังเมืองตามแต่สภาพที่เป็นอยู่ จึงเห็นสภาพที่คละกันทั้งภาพบ้านเรือนอยู่ร่วมกับโรงงานอุตสาหกรรมห้องแถว ความขัดแย้งกันในการใช้ระบบสาธารณูปโภคไม่ว่า น้ำประปา ตลอดจนสภาพชุมชนแออัดที่แม้จะปรับเปลี่ยนไปอยู่ตึกสูงหลาย

ลึบชั้น แต่คุณภาพชีวิตของคนยังคงเดิม ปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เช่น ความร้อนในเขตเมืองที่สูงขึ้นจนเกิดการเจ็บป่วย ที่หลายเมืองใหญ่เผชิญอยู่ขณะนี้ มีคลื่นความร้อนสูงในเขตเมือง จนต้องอพยพหาที่อยู่ใหม่หรือใกล้แหล่งน้ำ

บางครั้งมีน้ำท่วมระบบระบายน้ำไม่เพียงพอก็จะเกิดภาวะน้ำท่วมขัง สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือ การระบาดของโรคในเขตเมือง โดยเฉพาะโรคร้ายแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเด็กและคนชราอย่างไรก็ตาม พื้นที่เขตเมืองต่อไปแม้จะขยายมากขึ้น จากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกอย่างรวดเร็ว แต่โลกใบนี้มีพื้นที่จำกัด ส่วนใหญ่เป็นพื้นน้ำมากกว่าพื้นดิน จึงต้องคิดกันว่าเมืองในอนาคตที่จะพัฒนาจะต้องปรับตัวกันอย่างไรในอนาคต หลายคนตั้งคำถามว่ามนุษย์ชาติจะมีชีวิตอยู่หรือไม่ ในเมื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในปัจจุบันเลวร้ายยิ่งขึ้น ทั้งสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อปริมาณอาหารที่ลดลงทั้งพืชผักและเนื้อสัตว์ที่เป็นอาหารของมนุษย์ จนมีโจทย์ที่ตั้งขึ้นเพื่อให้เมืองใหม่ที่จะสร้างขึ้นต้องวางแผนงานรองรับความมั่นคงทางอาหารเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของความต้องการอาหาร และ ความต้องการทรัพยากรพลังงาน ความต้องการพื้นที่ในการดำรงชีวิตของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นมหาศาล เป็นโจทย์สำคัญในปัจจุบันและอนาคต จึงจำเป็นต้องกำหนด ทิศทางการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน สร้างมาตรฐานการรองรับประชากรอย่างเป็นระบบ ที่มีความยั่งยืน ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย ภาวะโลกร้อนที่คุกคามชีวิตมนุษย์มากมายมหาศาล คงต้องเตรียมพร้อมที่จะปรับตัวให้อยู่บนโลกใบนี้ ซึ่งหมายถึงรุ่นของประชาชนในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ เมืองใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงต้องออกแบบดังนี้

1. สร้างความพร้อมในการเตรียมอาหารสำหรับอนาคต ทั้งเตรียมการรองรับปัญหาเหล่านี้ ต้องเตรียมความพร้อมในการผลิตอาหารและสร้างความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ต้องคำนึงถึงการดำรงอยู่ของประชาชนชาวเมืองที่แออัด

2. ต้องสร้างอากาศที่ใสสะอาดโดยเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองให้พอเพียงกับประชากรในเขตเมือง ทั้งผู้สูงอายุและเด็กเล็กให้อยู่ได้

3. ต้องสร้างพื้นที่ให้เพียงพอกับความหนาแน่นประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะพื้นที่ใช้สอยนอกจากปัญหาการรองรับความต้องการประชากรของเมืองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้แล้ว ต้องคำนึงถึงของเสียที่จะเกิดขึ้นทั้งขยะ น้ำเสียและสิ่งปฏิกูลที่เพิ่มขึ้น

จากปัญหาหลายส่วนที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มประชากรและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต การออกแบบน่าจะมีคำตอบ เพื่อการหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาในอนาคตในหลายประเทศ จึงเป็นการออกแบบเพื่อให้เกิดวงจรแห่งความยั่งยืน และเป็นอาคารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นการออกแบบเมืองให้อยู่ในน้ำได้ เช่นรูปแบบเกาะลอยได้ โดยอาศัยพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลมและมีเครื่องเปลี่ยนน้ำทะเลเป็นน้ำจืดการออกแบบเมืองที่มีการระบายอากาศและความร้อนถ่ายเทได้อย่างรวดเร็ว แนวคิดเมืองที่ลอยอยู่ในทะเลจึงน่าจะเป็นคำตอบที่น่าสนใจเช่นกัน ยิ่งกระแสน้ำท่วมโลกในอนาคต จึงเป็นความเหมาะสมสำหรับอนาคต (รัฐ เรื่องโซติวิทย์, 2554, ย่อหน้า 2)

การบริหารการพัฒนาเมืองทุกระดับไม่ว่าจะเป็นเมืองลำดับเมืองใหญ่หรือเล็กสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือจะต้องเกี่ยวข้องการบริหารระดับภูมิภาคคือ จังหวัด อำเภอ ตำบล ที่เป็นการรับนโยบายตรงจากรัฐบาลโดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม และยังมีเอกราชการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ระดับต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันและไม่อาจแบ่งแยกได้จำเป็นต้องพึ่งพาและมีการบริหารร่วมกันมีรายละเอียดที่ต้องศึกษาและทำความเข้าใจ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย

เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นบทเรียนการปกครองท้องถิ่นของในต่างประเทศ (จากประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน) ในการปกครองท้องถิ่นของไทยประเด็นของความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนั้นมาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและล่างสุดคือส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของภารกิจของรัฐภารกิจท้องถิ่นความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแลในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นพิเศษมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ในบทวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นไทยในเรื่องทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย (ก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยผู้วิจัยขอยึดฉบับนี้เป็นหลัก เพราะขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลยุค คสช.) องค์การปกครองท้องถิ่นไทยในมิติใหม่ที่เป็นส่วนสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถแยกได้ดังนี้

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

ซึ่งมีความหมายว่าหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

ซึ่งหมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคโดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

ซึ่งหมายถึงหลักการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อพิจารณาถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (deconcentration) สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

รูปแบบทั่วไป

ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็น กิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็น เรื่องที่เกินขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

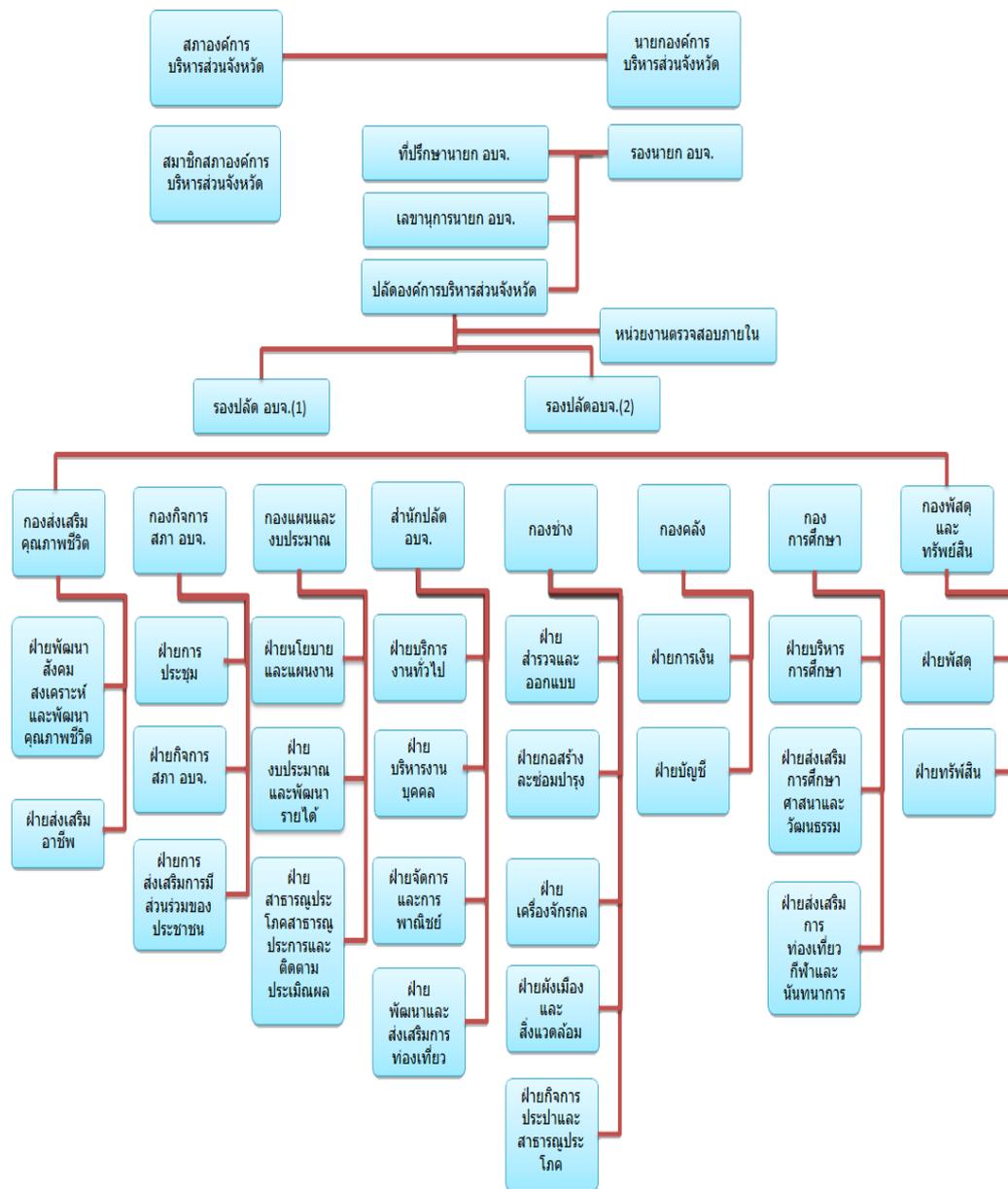
1) โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 (ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.2557 จากการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมุ่งจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง “โดย” ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้อีกต่อไป ในส่วนของรายละเอียดของการจัดองค์กรภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีดังนี้

ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยยึดตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 (โดยขอยึดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเองขึ้นมาเป็น ประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิดประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามนอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมี

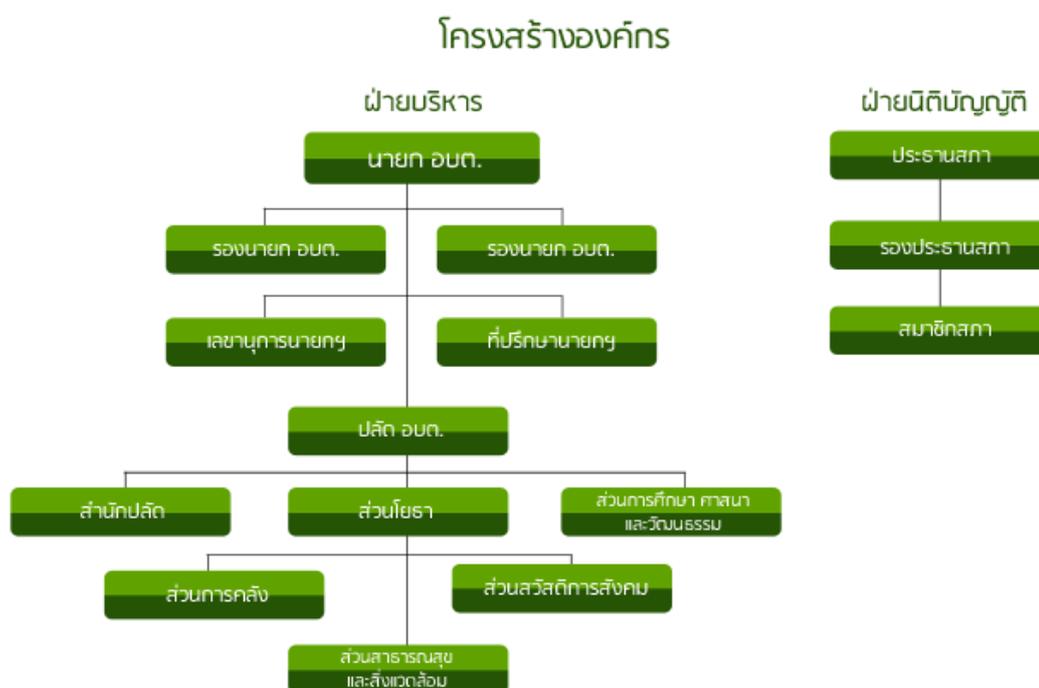
อำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัดนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ภาพ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ
ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ (2556, ย่อหน้า 2)

ค) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สำหรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี



ภาพ 5 ตัวอย่างโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว (2556, ย่อหน้า 1)

พ.ศ.2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปีนับตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ) โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่นี้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

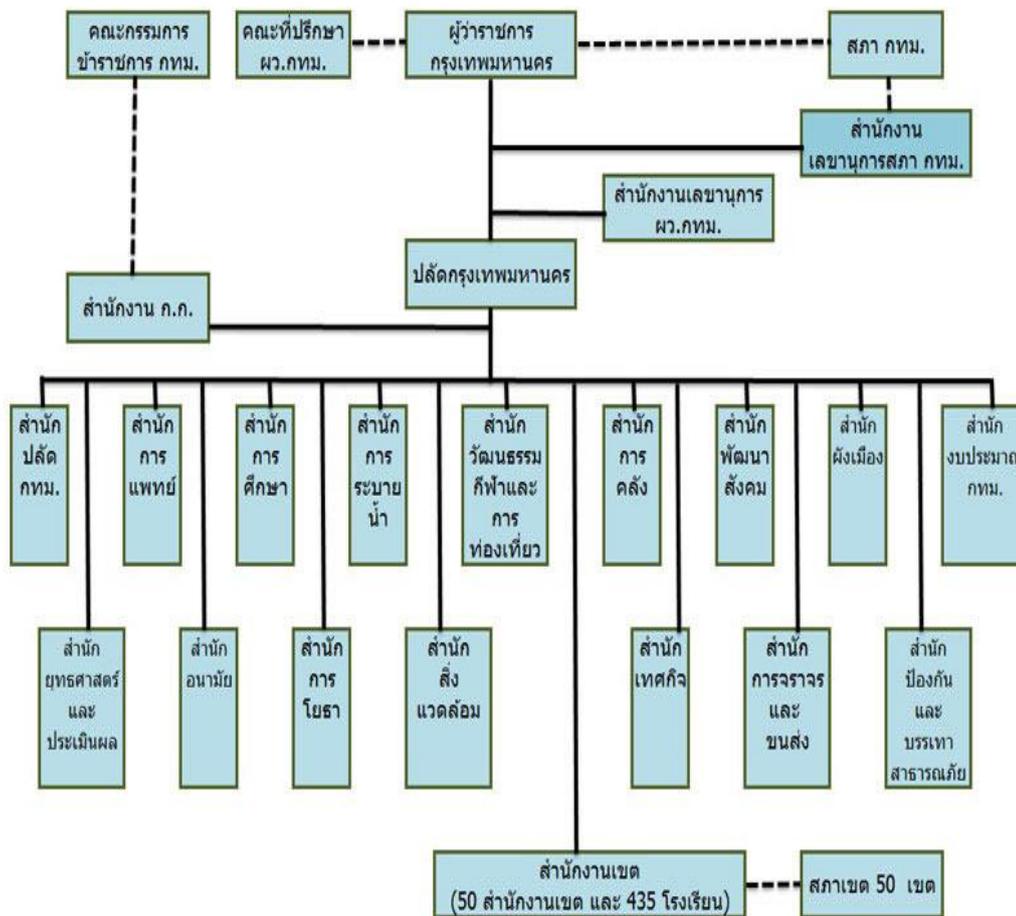
พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติมควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

รูปแบบพิเศษ

ซึ่งได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาของจังหวัดชลบุรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ก) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ.2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครได้แบ่งการจัดองค์กรออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สามารถเลือกประธานสภาได้ 1 คน และรองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาจะเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกิน 4 คน และยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากการบริหารในระดับบนแล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังแบ่งการปกครองออกเป็นเขตย่อยอีก 50 เขต ซึ่งทั้ง 50 เขตนี้จะมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ และในแต่ละเขตจะจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกๆ 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสน และสำนักงานเขตเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครในด้านงานบริการ โดยแบ่งส่วนการปกครองออกเป็น งานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น สำนักงานเขตนี้จะมีผู้อำนวยการเขตเป็นหัวหน้าปกครอง และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต เป็นผู้ช่วย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกัน



ภาพ 6 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

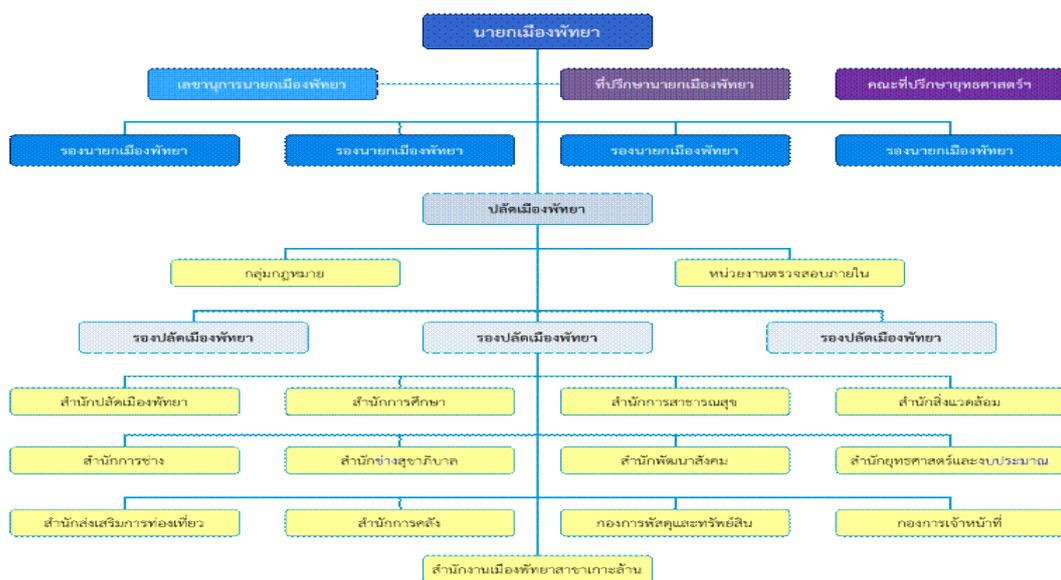
ที่มา: สำนักงานกรุงเทพมหานคร (2557, ย่อหน้า 2)

ข) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ซึ่งเมืองพัทยานี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคยนำเอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (city manager) อย่างหลายๆ เมืองในสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา โดยมีสภาเมืองพัทยา

เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมือง

ต่างๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยาในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยารูปแบบใหม่จะประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา นอกจากนี้ยังให้มีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน และมีอำนาจหน้าที่ในกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบัญญัติและ



ภาพ 7 โครงสร้างเมืองพัทยา

ที่มา: ฐานข้อมูลสถาบันพระปกเกล้า <http://www.kpi.ac.th> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2557

นโยบายสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยาแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาวางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีซึ่งจะมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า (city manager) ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมายในส่วนราชการอื่นตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

เนื่องด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ (ภายใต้การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช.) ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน จึงขอยึดรูปแบบเดิมนั้นก็คือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งมีรูปแบบและมีขนาดที่แตกต่างกันอยู่มาก อีกทั้งไม่มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใดที่มีเนื้อหาครอบคลุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทุกประเภท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็มีลักษณะที่หลากหลาย ในที่นี้จึงได้ทำการแบ่งการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาในเรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น ประเด็นหลักอันหนึ่งที่ควรคำนึงถึงอย่างมากคือ การรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของไทยมีมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารประเทศ และการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญนั้นถูกรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลางและกลไกการบริหารในส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยภารกิจหรืองานที่ตกเป็นของท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นงานที่ง่าย ๆ และไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการมากนัก ดังเช่น งานในด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท เป็นต้น ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะเห็นว่า งานที่ท้องถิ่นรับผิดชอบนั้นมีขอบเขตและลักษณะที่กว้างขวางกว่านั้นมาก เช่น ท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการสร้างและบริหารสนามบินนานาชาติ ท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐานจนถึงขั้นมหาวิทยาลัย หรือท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการสร้างและบริหารระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ เป็นต้น

หากกล่าวโดยย่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะเป็นตัวชูโรงการกระจายอำนาจในยุคต่อไป เป็นตัวแบบในการเคลื่อนที่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เช่นเดียวกันกับ กทม. เมื่อปี พ.ศ. 2518 ที่ได้เป็นตัวเบิกทางเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางตรง ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็ได้ดำเนินรอยตาม การจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงนับเป็นโอกาสที่ดีที่ท้องถิ่นจะพิสูจน์ได้ว่าสามารถทำงานในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นดีกว่าที่ประชาชนคาดหวัง หากเป็นเช่นนี้แล้ว โอกาสที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะเพิ่มขึ้น และย่อมเป็นผลดีต่อการส่งเสริมผลักดันการกระจายอำนาจในอนาคตซึ่งคาดว่าจะหมายถึงในรัฐธรรมนูญที่กำลังจะถูกร่างโดยสภานิติบัญญัติซึ่งถูกจัดตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีแนวโน้มจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง และอาจมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะทำหน้าที่ทับซ้อนกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวความคิดซึ่งในทางปฏิบัติยังมีหลายฝ่ายท้วงติง เพราะสูญเสียผลประโยชน์ เป็นต้น

การกระจายอำนาจรูปแบบพิเศษหรือการสร้างเขตปกครองในพื้นที่ภาคใต้น่าจะเป็นการสร้างพื้นที่ในการบริหารจัดการร่วมกัน (common ground) สำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนำไปสู่การจัดการปัญหาแบบสันติ (peace building) ในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอรื้อถอนการปกครองรูปแบบพิเศษก็อาจมีผลด้านลบ กล่าวคือ ข้อเสนอเช่นนี้มักไปกระทบต่อความรู้สึกดีๆ ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องต่อประเด็นด้านความมั่นคง ต่อประเด็นเรื่องโครงสร้างอำนาจรัฐของประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว และกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ว่าเหตุใดพื้นที่สามจังหวัดจึงได้รับสิทธิ์บางอย่างเป็นพิเศษ” (ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2553, หน้า11)

การบริหารพื้นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวจะต้องมีการจัดการเฉพาะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น สมุย ภูเก็ต ฯลฯ ส่วนพื้นที่เหมาะสมในการปกครองรูปแบบพิเศษเป็นเพราะเมืองทั้งเหล่านี้มีขนาดใหญ่มากนัก และมีผลการศึกษารองรับอยู่ทั้งหมดแล้ว ทำให้สามารถหยิบผลการศึกษาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ได้เลย รวมทั้งเมืองทั้งสามแห่งนี้มีความเป็นเอกเทศในตัว ในกรณีของแม่สอดจะมีปัญหาเล็กน้อย เพราะเป็นเทศบาลเก่าแก่มีเขตพื้นที่การปกครองที่เล็กมาก การขยายพื้นที่การปกครองจะคาบเกี่ยวกับพื้นที่ท้องถิ่นใกล้เคียงและต้องมีการจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อลดแรงต้านในพื้นที่ ในทางกลับกัน พื้นที่เมืองอื่นๆ ยังไม่มีการศึกษาหรือข้อมูลใดๆ มารองรับการออกแบบระบบบริหารจัดการและการปกครองไว้เลย ซึ่งรวมถึงภูเก็ตและพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงทำให้เมืองอื่นๆ ยังไม่ได้ถูกยกกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั่นเอง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดๆ ก็ตามในการบริหารสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการปกครองให้ประชาชนมีความผาสุก ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น มีระเบียบวินัย การใช้ทรัพยากรให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดนั้นก็คือนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร

แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวความคิดนี้มีการรวบรวมไว้มากมายจากการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาล หรือ good corporate governance (เรียกสั้นๆ ว่า CG) เกี่ยวข้องกับทุกระดับ ตั้งแต่ตัวบุคคล สังคม กิจการ จนถึงระดับประเทศชาติในระดับของกิจการ อาจเรียกว่า “บริษัทภิบาล”

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแปล CG (corporate governance) อย่างเป็นทางการว่า “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” ระดับภาครัฐ อาจใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ไม่ว่านำ CG ไปใช้ที่ใด หรือในระดับใด แนวทางและหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลดูเหมือนจะคล้ายคลึงกัน คือ การตั้งอยู่ในความถูกต้องและเป็นธรรม สังคมชุมชนก็จะอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หน่วยงานหลายแห่งทั้งในระดับสากลและภายในประเทศได้กำหนดหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลไว้

เช่น ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติองค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (หรือ OECD : organization for economic co-operation and development centre) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 22)

สำหรับหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลที่จะกล่าวถึงนี้เป็นหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ตามด้วยหลักการที่นำเสนอโดยคณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหลักในการบริหารที่องค์กรส่วนใหญ่ยึดเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินหรืออาจเรียกว่าหลักธรรมาภิบาล (good governance) สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) หมายถึงหลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ประกอบด้วย องค์ประกอบ 10 หลัก ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งฉันทามติ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการกำหนดความหมายสำคัญของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 องค์ประกอบไว้ดังนี้

ตาราง 2 หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล	ความหมาย
หลักประสิทธิผล (effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
หลักประสิทธิภาพ (efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม
หลักการตอบสนอง (responsiveness)	<ul style="list-style-type: none"> การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา ที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

ตาราง 2 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ความหมาย
หลักภาระรับผิดชอบ (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงให้เห็นถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ
หลักความโปร่งใส (transparency)	<ul style="list-style-type: none"> กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้าม ตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้
หลักการมีส่วนร่วม (participation)	<ul style="list-style-type: none"> กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา
หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)	<ul style="list-style-type: none"> การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชน ดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างสภาพพึ่งพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ
หลักนิติธรรม (rule of law)	<ul style="list-style-type: none"> การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หลักความเสมอภาค (equity)	<ul style="list-style-type: none"> การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดย ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ
หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented)	<ul style="list-style-type: none"> การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

นิติธรรม

the rule of law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (common law) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไตซ์ก็กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมาภิบาลอังกฤษ” นั่นคือหลักนิติธรรม ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไตซ์ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาเบื้องต้นศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใดๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวางไม่จำกัด และใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ 2 คือไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

คำอธิบายหลักนิติธรรมของไตซ์ข้างต้นมีสาระสำคัญใกล้เคียงกับแนวคิดว่าด้วย “นิติรัฐ” สมัยใหม่ (legal state (ENG.) หรือ etat de droit (FR.) หรือ rechtsstaat (GR.)) ของระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (civil law) ของภาคพื้นยุโรป ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนไทยด้วยในฐานะที่เห็นว่าหลักนิติรัฐเป็นระบบที่เกื้อหนุนและเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หากปราศจากซึ่งหลักนิติรัฐ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย

ความหมายของหลักนิติรัฐ (legal state) ในระยะเริ่มแรก ความหมายของหลักนิติรัฐไม่ได้มีความหมายดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่มีความหมายที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิดว่าด้วย “กฎหมายธรรมชาติ” (natural law) ของสังคมดั้งเดิมซึ่งมีวัฒนธรรมที่เชื่อว่าในธรรมชาติมีกฎเกณฑ์ที่สูงและเหนือกว่ากฎหมายของรัฐ รากฐานของกฎธรรมชาติอยู่เหนืออำนาจของรัฐ และโดยเหตุนี้จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกฎหมายของบ้านเมืองอีกทอดหนึ่ง โดยเหตุนี้กฎหมายที่ออกโดยรัฐจึงมิใช่มาจากเจตจำนงอิสระของผู้ปกครอง แต่เป็นเจตจำนงโดยรวมของชาติที่สืบเนื่องกันมายาวนาน ผู้ปกครองของยุคใดยุคหนึ่งเพียงแต่แปรเจตจำนงของกฎหมายธรรมชาติและเจตจำนงรวมของชาติดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมแก่สังคมยุคนั้นๆ เท่านั้น กฎหมายของบ้านเมืองแต่ละยุคสมัยจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกฎเกณฑ์แห่งธรรมะอันชอบธรรม ความหมายของหลักนิติรัฐนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทวีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนยิ่งขึ้นเมื่อนัก

นิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสคนสำคัญชื่อว่าการ์เร่ เดอมาลแบร์ (carré de malberg) ได้อธิบายความหมายของหลักนิติรัฐใหม่จนเป็นที่ยอมรับนับถือทั่วไปในวงการนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส และกลายมาเป็นรากฐานของความหมายของนิติรัฐในกฎหมายมหาชนของนานาประเทศในปัจจุบัน

การ์เร่ เดอมาลแบร์ (carré de malberg, 1982, p.123) กล่าวว่า “นิติรัฐในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น หมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และยอมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเอาไว้ อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย” ในแง่นี้นิติรัฐจึงหมายถึง รัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายมิใช่โดยมนุษย์ (government of law, not of men) เพราะแม้แต่องค์กรผู้ตรากฎหมายและใช้บังคับกฎหมายก็ต้องถูกผูกพันอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้นด้วย

วิวัฒนาการของการอธิบายความหมายของหลักนิติรัฐเป็นผลมาจากสภาพของสังคมภายหลังสงครามโลกทั้งสองครั้ง ซึ่งประเทศยุโรปเวลานั้นตระหนักถึงภัยร้ายของอำนาจรัฐบาลเผด็จการ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) แห่งเยอรมนีซึ่งขึ้นสู่อำนาจโดยวิถีทางประชาธิปไตย แต่เมื่อได้รับอำนาจเต็มที่แล้วกลับกลายเป็นเผด็จการโดยอาศัยอำนาจของรัฐสภาเป็นตรายางออกกฎหมายกดขี่เช่นฆ่าประชาชน หลักนิติรัฐจึงมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของรัฐบาลหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย และรัฐบาลหรือผู้ปกครองจะตรากฎหมายและใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนไม่ได้

ระบบนิติรัฐกับกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

กระบวนการยุติธรรมที่กล่าวถึงในงานเขียนชิ้นนี้มีได้มีความหมายเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีในศาลรัฐธรรมนูญหรือในศาลปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หากแต่หมายรวมถึงระบบกระบวนการยุติธรรมใดๆ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างประเทศไทย เราไม่อาจพิจารณาความหมายของหลักนิติรัฐตามตัวอักษรโดยไม่คำนึงถึงหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครอง ระบบกฎหมายของรัฐและหลักการในทางกฎหมายระหว่างประเทศประกอบได้ด้วยได้ ปัจจุบันคำว่า “นิติรัฐ” ถูกนำมาใช้อย่างพินเฟือ โดยมีการใช้แบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย ดังนี้

1. การปกครองโดยนิติรัฐในเชิงรูปแบบ หมายถึงรัฐที่มีการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายของบ้านเมืองและมีสภาพบังคับกับราษฎรทุกคน ในแง่นี้รัฐทุกรัฐในปัจจุบันย่อมเป็นนิติรัฐ เนื่องจากมีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนทั้งสิ้น แม้แต่ประเทศเมียนมาร์ซึ่งปกครองโดยคณะรัฐบาลทหารที่ทำการรัฐประหารยึดอำนาจภายหลังจากที่พรรคสหพันธ์แห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยมของ ออง ซาน ซู จี ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 นิติรัฐในความหมายนี้เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น อาจเรียกว่าเป็น “การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐ” (rule by law) มากกว่าจะเป็นการปกครองโดยหลักกฎหมาย (rule of law)

มีข้อควรสังเกตว่า กฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้รัฐที่ปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือไม่มีหลักประกันว่าเป็นกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นอาจถูกตราขึ้นโดยผู้เผด็จการก็ได้และโดยกระบวนการตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ กฎหมายเหล่านี้ผู้เผด็จการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามอำเภอใจ สุดแต่ที่ผู้เผด็จการจะเห็นว่าวิธีการใดจะบรรลุเป้าหมายได้

วิธีการจึงไม่มีความสำคัญเท่าเทียมกับเป้าหมาย รัฐประเพณีนี้จึงเป็นนิติรัฐเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหาเป็นรัฐเผด็จการหรือรัฐตำรวจ

2. การปกครองโดยนิติรัฐในเชิงเนื้อหา จากคำกล่าวของการ์เร่ เดอมาลแบร์ (Carré de Malberg) ที่อธิบายความหมายของนิติรัฐไว้ข้างต้น นิติรัฐจึงประกอบด้วยสาระสำคัญหลายประการ ดังนี้

2.1 จากคำกล่าวของเมอแลง (carré de malberg) ที่กล่าวว่า “ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน” นิติรัฐจึงเป็นระบบกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำโดยอำเภอใจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพราะรัฐได้ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้น

2.2 เมื่อพิจารณาหลักนิติรัฐประกอบกับปรัชญาเสรีประชาธิปไตยและแนวคิดที่ว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติซึ่งถือว่ามิกฎเกณฑ์แห่งธรรมะอีกชั้นหนึ่งที่สูงและเหนือกว่ากฎหมายของรัฐโดยเหตุนี้กฎหมายที่บัญญัติภายใต้นิติรัฐจึงไม่ใช่กฎหมายที่มีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ หรือซึ่งตราขึ้นโดยกระบวนการอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดย (1) อาศัยวิถีทางประชาธิปไตย คือตราโดยความเห็นชอบของประชาชนโดยตรงหรือขององค์กรผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน และ (2) เนื้อหาของกฎหมายไม่ฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนตั้งอยู่บนหลักการที่เคารพการใช้สิทธิและรักษาเสรีภาพของประชาชน โดยทั่วไปกฎหมายที่บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กล่าวมานี้ได้แก่กฎหมายสูงสุดของแผ่นดินหรือรัฐธรรมนูญ จึงสามารถให้หลักประกันแก่สถานภาพทางกฎหมายของประชาชนได้ดีที่สุด

2.3 กฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

มองเตสกีเออ (Montesquieu, 1920, p.46) กล่าวว่า “เสรีภาพจะมีได้ต้องประกอบด้วยความแน่นอน หรืออย่างน้อยในความคิดเห็นของผู้คนจะต้องรู้สึกว่าการเสรีภาพมีความแน่นอน” ความแน่นอนนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในนิติรัฐเสรีภาพและสวัสดิภาพของประชาชนจะไม่อยู่ภายใต้และถูกกำหนดโดยอำเภอใจของผู้ปกครองซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีกิเลสและอคติที่ครบถ้วน แต่อยู่ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ในสภาวะเช่นนี้ประชาชนจะรับรู้สิทธิและหน้าที่ของตนตามตัวบทกฎหมายล่วงหน้า แต่ทุกคนจะสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้แน่นอนถึงผลทางกฎหมายที่ตามมาสำหรับการกระทำหนึ่งๆ ของตนได้ สิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลจึงมีความแน่นอนชัดเจนในฐานะที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ และมีความมั่นคงในฐานะที่มีกฎหมายคุ้มครองให้หลักประกัน โดยเหตุผลนี้ มองเตสกีเออ (Montesquieu) จึงเห็นว่าแม้กฎหมายจะมีเนื้อหาที่เข้มงวดและมีบทลงโทษที่รุนแรงเพียงใด หากมีความแน่นอนชัดเจนและเป็นการบังคับใช้โดยทั่วไป ไม่เจาะจงต่อบุคคลใดหรือต่อกรณีใดโดยเฉพาะ และไม่ได้บังคับให้มีผลย้อนหลังแล้ว ก็ยังถือว่าไม่ขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย เพราะองค์กรที่ใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายที่เข้มงวดนั้นจะอย่างไรก็ตามจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น ในส่วนของประชาชนก็ถือว่าตนอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมาย มิใช่อยู่ภายใต้อำนาจตัวบุคคล

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ได้รับการสนับสนุนจาก ดับเบิลยู ไลน์เนอร์ (W. Leisner) ที่เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนิติรัฐที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการให้หลักประกันสูงสุดกับเรื่องการคาดเห็นได้ถึงผลของการกระทำ (previsibilitate) ของบุคคล โดยผูกพันว่าอำนาจรัฐต้องกระทำการ (เช่นออกกฎ วินิจฉัยสั่งการ) ในลักษณะทั่วไป คือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ประชาชนจะสามารถคาดหมายถึงผลหรือความเสี่ยงสำหรับการกระทำของตนได้

2.4 จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่ารัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาแห่งอำนาจ (source) และเป็นทั้งข้อจำกัดแห่งอำนาจ (limitation) ของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายต่างๆ ในขณะเดียวกัน” เพราะกฎหมายจะเป็นผู้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจัดทำเรื่องใดได้บ้าง จะต้องกระทำเรื่องที่ถูกกฎหมายมอบหมายให้ นั้นโดยวิธีการอย่างไร และมีเงื่อนไขอย่างไร ยกตัวอย่างเช่นอำนาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรืออำนาจจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในร่างกาย แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวในการเดินทางของบุคคล แต่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้โดยเหตุผลความจำเป็นบางประการเพื่อประโยชน์มหาชน โดยให้อำนาจแก่รัฐที่จะทำการเวนคืนที่ดินหรือมีอำนาจจับขังบุคคลได้ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็วางกฎเกณฑ์ข้อจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าว เช่นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจเชิงเนื้อหา (วัตถุประสงค์ของการเวนคืนฯ) เงื่อนไขการใช้อำนาจเชิงรูปแบบ (ต้องตราเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ) และรัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนแก่เอกชนอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

อำนาจอิสระ

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการให้อิสระจะต้องไม่กระทบกับ “รูปแบบของประเทศ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญคือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ และได้ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

1. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและจัดทำบริการสาธารณะที่ดี และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบังคับบัญชาพนักงานของตน

3. ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง เพราะภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหางบการเงินมาใช้จ่าย ก็ต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางซึ่งส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจาก เมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็ต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 90 – 91)

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้พากันเสนอข้อแก้ไข

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในวันที่กฎหมายบังคับใช้ (24 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) จึงทำให้ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสารบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

กฎหมายได้ให้บทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายช่องทาง โดยการบัญญัติขอบข่ายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายมาตรา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไป “เล่น” โดยสมัครเป็นสมาชิก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมถึงตรวจสอบถ่วงดุลผ่านการประชุม การเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติ และการถอดถอนผู้บริหาร หรือถ้ากระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพได้ด้วยข้อจำกัดในหลายด้าน แต่การมีช่องทางตามกฎหมายก็เป็นฐานความชอบธรรมที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการปกครอง และกำหนดทิศทางท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม “การเล่นการเมืองของชาวบ้าน” ในวิธีอื่นก็สามารถตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการควบคุมโดยธรรมชาติและบางครั้งได้ผลดีกว่าการควบคุมผ่านกฎหมาย การที่สมาชิก และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ทำให้ต้องคำนึงถึงฐานเสียง การกระทำหรือไม่กระทำต่ออาศัยความนิยมของประชาชนทำให้การบริหารงาน ไม่อาจผิดไปจากความคาดหวังของประชาชนถ้าผิดไปจากความคาดหวังของประชาชนเขาเหล่านั้น ก็จะไม่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนจึงมีพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฐานะ “ผู้แสดง” “ผู้ตรวจ” “ผู้เล่น” ในหลากหลายบทบาทหลายสถานะ ทำให้พื้นที่เล็กๆ นี้เป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้น



ภาพ 8 ความเชื่อมโยงหลักธรรมาภิบาล

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2556, ย่อหน้า 3)

จากการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือวิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2547, หน้า 67) ได้ให้คำจำกัดความสั้นๆไว้ในการบรรยายนักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า

อย่างไรก็ดี คำว่า Good Governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” บูนมิ (Boonmi, 2002) ซึ่งไม่ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรมการข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จันทองประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546)

หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักยึดสำหรับผู้บริหาร การปกครองรัฐให้ความเสมอภาคให้บริการโดยยึดประโยชน์สุขแห่งมหาชนเป็นแนวทางที่ถูกต้องการให้การอภิบาลบำบัดทุกข์บำรุงสุขยึดหลักกฎหมาย การบริหารโดยมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ นอกจากนี้การบริหารดังกล่าวก็ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมภาคพื้นที่หรือภาคประชาชนด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

หลักการมีส่วนร่วม (participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่สำคัญ รวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในระดับกิจการ บริษัทจะกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์หลากหลายช่วยบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ศิลปพร ศรีจันเพชร, 2553, หน้า 12)

ในส่วนของความหมายของการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศที่มีความรู้ ความสามารถ และทำวิจัย แต่งตำรา เกี่ยวกับเรื่องนี้มานาน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ซึ่งมีความแตกต่างและเหมือนกันบ้างดังรายละเอียด ดังนี้คือ

จินตนา สุขจันท์ (2549, หน้า 44) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของชุมชน โดยให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ปฏิบัติและประเมินงาน เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน

ทรงวุฒิ เรื่องวาทศิลป์ (2550, หน้า 1) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกประการตามกำลังความสามารถของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกัน นำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานในกลุ่มให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สัญญา เคนาภูมิ (2551, หน้า 5) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่สมาชิกได้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะต้องมาจากความสมัครใจ พึงพอใจ และได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากชุมชนโดยส่วนรวมร่วมกัน

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2553, หน้า 15) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามผล

การเข้าไปมีส่วนร่วมในบางครั้งอาจจะมีบทบาทอะไรเลย ซึ่งผลในเรื่องคุณภาพ ผู้เข้าร่วมจะต้องรู้จักใช้อำนาจและสามารถควบคุมกิจกรรมนั้นได้จึงจะทำให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำเปิดต้องเปิดโอกาสให้ผู้ตามทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหา

ซึ่งโดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกันการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกันในทุกขั้นตอนซึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาคและสามารถนำผลที่ได้นำมาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานเพื่อพัฒนาหรือใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาของชุมชนและพัฒนางานในกลุ่มให้มีความโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั่นเอง

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การประชาคมคือการเคลื่อนไหวเพื่อดำเนินการใดๆก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมภาคประชาชนซึ่งต้องร่วมกันรับผิดชอบด้านการจัดการปัญหาต่างๆความจำเป็นและความต้องการพื้นฐานของกลุ่มองค์กรชุมชนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนจะสามารถตอบสนองและแก้ปัญหาของชุมชนได้ดีกว่าวิธีการจัดทำแผนแบบเดิมที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีนักคิดและนักวิชาการได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมดังนี้

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองเกษมสันต์ (Kasemsan, 1994, pp.37-41) กล่าวว่า การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมชุมชนเมืองให้น่าอยู่อาศัย ย่อมหมายถึงความสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของชาวชุมชนเมืองและเกิดความพอใจ การมีส่วนร่วมของชาวชุมชนในกระบวนการวางแผนและการออกแบบสร้างสรรค์จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เป็นการวางแผนและการออกแบบชุมชนเมืองเพื่อชุมชน (community based urban design) ในการจัดทำผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับจะมีการปรับปรุงทุกๆ 5 ปีตามกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้โดยตรงในทุกขั้นตอนของการวางแผนและจัดทำ ผังเมืองรวมทั้งนี้ผู้มีส่วนร่วมย่อมต้องมีความรู้พื้นฐาน มีความเข้าใจว่าจะอะไรเป็นสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับชุมชนต้องมีความเข้าใจและวิจาร์ณญาณต่อการพิจารณาแนวทางเลือกต่างๆ แต่ละแนวทางว่ามีข้อดีข้อเสียประการใดและคุ้มกับการลงทุนหรือไม่อย่างไร เช่น ในการตัดสินใจที่จะจัดทำ ทางจักรยานในชุมชน

เพื่อลดการใช้รถยนต์และเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งรูปแบบและเส้นทางของทางจักรยาน จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากชาวชุมชน เพื่อความมั่นใจได้ว่า เส้นทางจักรยานที่จะจัดสร้างขึ้น สามารถสนองความต้องการที่แท้จริงและจะมีการใช้จริงตามที่เรียกร้อง ฯลฯ นักออกแบบชุมชนเมืองทำหน้าที่ประสานความต้องการของชาวชุมชน กับการแก้ปัญหาทางเทคนิคในการจัดทำแบบสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมสำหรับชุมชน ทั้งความหลากหลายของโจทย์และความหลากหลายของคำตอบที่เป็นไปได้ในโครงการออกแบบชุมชนเมือง ทำให้งานออกแบบชุมชนเมืองมีระดับความซับซ้อนมากกว่าโครงการงานสร้างสรรค์ทั่วไปที่มีเจ้าของหลักเพียงรายเดียวซึ่งมักสามารถกำหนดความต้องการที่ชัดเจนได้

การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้นในทางปฏิบัติต้องถือว่ามิข้อจำกัดมาก "การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ" ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมากจนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาตินอกจากนี้ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเองก็ไม่เหมาะแก่ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการการปกครองท้องถิ่นในเบนเยียมเช่นกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการของรัฐบาล กล่าวคือเมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งการยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็จะเป็นไปได้ยาก

2) ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชนและการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิดถกเถียงและตัดสินใจเลือกยอมรับส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

3) ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบต่อประชาชน (account ability) ที่ผ่านมามีคำว่า accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทยแต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกเพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธสัญญาหรือความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้งเนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่าพวกเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัวต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น

4) ก่อให้เกิดเวทีสร้างนักรการเมืองระดับชาติการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักรการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

5) ก่อให้เกิดการสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนจากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ

6) ก่อให้เกิดการเข้าสู่ทางการเมืองของประชาชน (politicization) เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้มีกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองและประชาชนก็จะเกิดความผูกพันและใส่ใจการเมืองมากขึ้นเพราะการบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน

การได้ข้อมูลจากชาวบ้านด้วยการเล่นเกมจำลอง (gaming simulation) เป็นต้นว่าเกมจำลองภัยพิบัติการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนเมือง ฯลฯ โดยผู้เข้ามีส่วนร่วม มีความเข้าใจองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในระยะเวลาอันสั้น ให้ผู้มีส่วนร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นได้ตรงกับใจ เกมจำลองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการหาข้อมูล เพื่อกำหนดนโยบายและการวางแผน ฉะนั้นการมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของท้องถิ่น ร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำกับตรวจสอบการทำงานของประชาชนหรือองค์กรภาคตัวแทนในท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญมาก ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา/แก้ไขปัญหาท้องถิ่นโดยการให้มีการทำเวทีประชาคมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อน และการให้ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอน (recall) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจที่ดีที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

การจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

เป็นการเตรียมความพร้อมของกลไกและองค์การการจัดการพื้นที่ให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม นำไปสู่การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน

1. ปรับกระบวนการพัฒนาชนบทและเมืองให้มีบูรณาการเพื่อสร้างพื้นฐานการ พัฒนาจากชุมชนให้เป็นกรอบการวางแผนงานโครงการอย่างแท้จริง โดย

(1) ปรับกลไกการพัฒนาภายใต้คณะกรรมการนโยบายระดับชาติให้ครอบคลุมการประสานนโยบายพัฒนาเมือง ชนบท ท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งพื้นที่ชายแดนทั้งหมด เพื่อรองรับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ให้ภาครัฐปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนภาคประชาสังคมในการวางแผนระดับชุมชนที่ยึดประชาชนเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งปรับระบบงบประมาณให้เอื้อต่อการสร้างเครือข่ายเรียนรู้ให้แก่ชุมชนที่เข้มแข็งและชุมชนที่อ่อนแอได้เรียนรู้ร่วมกัน และเพื่อให้คนขาดโอกาสในชนบทได้มีโอกาสร่วมฟื้นฟูทรัพยากรป่าและแหล่งน้ำภายใต้หลักการพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม โดยให้มีการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชนโดยตรง ให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้

2. ปรับกลไกการจัดการพื้นที่และสร้างเครือข่ายเพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาได้อย่างเสมอภาค โดย

1) ปรับกลไกการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่มีอยู่ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในรูปแบบขององค์กรหรือบริษัทพัฒนาพื้นที่ โดยให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงระบบการผลิตของชุมชนกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและเชื่อมโยงระบบการผลิตของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ควบคู่กับการให้ความสำคัญต่อความสมดุลระหว่างสาขาการผลิตและความสมดุลกับสิ่งแวดล้อมและสังคม

2) เตรียมความพร้อมการพัฒนาเมืองชายแดน โดยจัดกลไกร่วมระหว่างภาครัฐร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนรวมทั้งการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและการปรับปรุงระเบียบเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

3) ส่งเสริมบทบาทการพัฒนาของภาคประชาสังคม รวมทั้งกลไกการทำงานระดับพื้นที่ทั้งในแนวตั้งซึ่งเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น และกลไกแนวราบ ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ต่างๆโดยให้สถาบันการศึกษาเป็นศูนย์กลางสร้างองค์ความรู้และประสานการทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคม

4) ให้มีกลไกและกระบวนการลดความขัดแย้งในสังคมจากผลของการพัฒนา ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตชนบทและเมือง ควบคู่กับการสร้างความเข้าใจโครงการพัฒนาต่างๆ แก่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง

5) เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารจัดการ การจัดการสาธารณะ ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานและการตรวจสอบ

6) กระจายบทบาทการวางผังเมืองให้ท้องถิ่นและชุมชน โดยให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองและบริหารการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทสนับสนุน

3. เสริมสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นและชุมชนในการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันให้เกิดระบบที่ดี มีความโปร่งใส ไร้ทุจริต โดย

1) ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง รวมทั้งสันนิบาตและสหพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแกนหลักในการสร้างเสริมขีดความสามารถของชุมชนและท้องถิ่น โดยประสานการทำงานและการเรียนรู้ในแนวราบระหว่างองค์กรชุมชนและส่วนท้องถิ่น

2) ให้องค์กรส่วนกลางปรับปรุงระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของส่วนท้องถิ่นและชุมชนอย่างคล่องตัว สะดวกและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งฝึกอบรมและสร้างองค์ความรู้แก่ส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการวางแผน การบริหารและการปฏิบัติงานพัฒนา อาทิ การใช้ที่ดิน การดูแลที่สาธารณประโยชน์การควบคุมอาคาร การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) สร้างทัศนคติค่านิยมในด้านความซื่อสัตย์ สุจริตในการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารให้บริการประชาชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ความเข้าใจ ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ร่วมดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดระบบที่ดีโปร่งใส ไร้ทุจริต

การมีส่วนร่วมภาคพื้นที่ และการมีส่วนร่วมภาคประชาชนเป็นหัวใจของการบริหาร การปกครองประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร อาทิเช่น ร่วมแสดงความคิดเห็นในส่วนที่มีผลกระทบกับวิถีชีวิต กับความเป็นอยู่ ประชาชนอาจร่วมกันระดมความคิดเห็นออกแบบชุมชน ออกแบบโครงการที่เห็นว่าเหมาะสมและตนเองได้ประโยชน์ ในลักษณะการลงประชามติระดับชุมชนก็ได้ นอกจากนี้แนวคิดที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองก็เป็นแนวความคิดที่พูดถึงกันมากในขณะนี้เช่นเดียวกัน

แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

ความหมายและที่มาของแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง

แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวคิดที่เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ.2551 จากแนวความคิด การพึ่งตนเองในเรื่องเกษตรชุมชน ร่วมกับการนำบทเรียนจากวิกฤติทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2547-2549 เข้ามาเป็นประเด็นพูดคุยกันในเวทีของภาคส่วนต่างๆ เช่นคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.) และสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) เป็นต้น ที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชนบนฐานคิดที่ประชาชนในแต่ละชุมชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมในการกระบวนการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียม การตัดสินใจอยู่บนฐานความเป็นเจ้าของที่เป็นผู้กำหนดเอง และบนฐานที่มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และในปี พ.ศ. 2552 เริ่มมีกระแสการยกแนวความคิด "การจัดการตนเอง" ขึ้นมาเป็นประเด็นการพูดคุยมากขึ้น โดยกลุ่มนักวิชาการภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคเหนือ) ร่วมจัดเวทีขับเคลื่อนพัฒนาการเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนประเด็นของการเมืองท้องถิ่นซึ่งเวทีนี้ได้พูดถึงการปฏิรูปประเทศเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย จึงเกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน มีการถอดแบบองค์ความรู้ของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในเรื่อง "ผู้ว่า CEO" รวมทั้งแนวความคิด "จังหวัดบูรณาการ"

มีนักวิชาการที่ประสบการณ์การศึกษาจากต่างประเทศ นำแนวความคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงทางการบริหารจัดการเช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นกรอบในการสร้างรูปแบบที่เหมาะสม หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2553 เครือข่ายองค์กรที่เคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเอง ร่วมกันจัดเวทีการศึกษาและถอดองค์ความรู้ในประเด็นการจัดการสังคมการพัฒนาเมืองและการบริหารท้องถิ่น ได้เสนอเรื่อง "การจัดการตนเอง" แก่คณะกรรมการภาคประชาสังคม สถาพัฒนาการเมือง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เกิดการจัดตั้งโครงการ "จังหวัดจัดการตนเอง" และนอกจากนี้ในปี พ.ศ.2555 ในเดือนมกราคมมีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ.2555 เป็นฉบับแรกจึงเป็นที่มาของจังหวัดจัดการตนเองนั่นเองแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" จากความร่วมมือของสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช ภาคเหนือ) และกลุ่มนักวิชาการอิสระในภาคเหนือจัดเวทีขับเคลื่อนพัฒนาการเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็นของการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเวทีนี้ได้พูดถึงแนวคิดปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้น เนื่องจากผู้ร่วมเวทีมีการแลกเปลี่ยนกันถึงการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน โดยนำแนวคิด การพึ่งตนเองมาบูรณาการใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่มีการเคลื่อนไหวหรือขับเคลื่อนแต่อย่างใด เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์สนับสนุนและยังมีกลุ่มประชาชนสนใจน้อยมาก

เมื่อรัฐสามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างเพียงพอและเหมาะสมให้กับประชาชนทุกภาคส่วนมีอำนาจอันชอบธรรมด้วยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องย้ายศูนย์กลางอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตแต่จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังคงเผชิญกับการต่อต้านและเป็นไปอย่างล่าช้า โดยเฉพาะ ความพร้อมของท้องถิ่นในการรับภาระจัดบริการสังคม การศึกษา บริการสาธารณสุข และการบริหารงบประมาณ ที่แม้ว่ากฎหมายจะ

กำหนดให้ต้องแบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นไทย จากความขัดแย้งทางความคิดระดับประเทศสู่ทางแก้รูปธรรมในระดับท้องถิ่น

จังหวัดจัดการตนเองหมายถึงการที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาการจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจสังคมทางปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมและเมื่อเกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันสถานการณ์ปัญหา (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2555, หน้า 6)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจังหวัดจัดการตนเอง ในรูปแบบกระบวนการพัฒนาสังคม ยังมองได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวภายใต้กรอบคิด “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่” ซึ่งเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบหนึ่งซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปประเทศไทย แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (new social movement) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ไม่ใช่ความรุนแรงหรือปฏิบัติอันขัดกฎหมาย แต่ดำเนินยุทธศาสตร์เคลื่อนไหวโดยวิธีการของภาคประชาชนขับเคลื่อนโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การสร้างให้ประชาชนสำนึกต่อความเป็นพลเมืองในการร่วมบริหารจัดการดูแลประเทศในระบอบประชาธิปไตย

พัฒนาการ “จังหวัดจัดการตนเอง”

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2552 สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) จัดเวทีแลกเปลี่ยนร่วมกันในภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการนำเสนอเรื่อง “การจัดการตนเอง” ในประเด็นของอำนาจท้องถิ่น การกระจายอำนาจในระดับจังหวัด รวมถึงภายในเวทีได้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้จากนักวิชาการหลายท่าน ถอดองค์ความรู้นโยบาย “ผู้ว่า CEO” รวมทั้งแนวคิด “จังหวัดบูรณาการ” ขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นกระแสการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยแต่ก็ยังไม่ปฏิเสธอำนาจรัฐส่วนกลาง โดยเป็นเพียงการร่างแผนโดยท้องถิ่น เรียกว่า “แผนประชาชน” เสนอจังหวัดผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อผู้ว่าราชการหมดวาระแผนฯ นั้นก็ตกไปไม่ต่อเนื่อง ซึ่งก็ไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร แต่นโยบาย “จังหวัดบูรณาการ” ก็ทำให้เกิดกระแสการพูดถึงการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดมากขึ้น สร้างรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จในระดับจังหวัด เป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่มองพื้นที่เป็นตัวตั้งมากกว่า ศูนย์กลาง ซึ่งในประเทศไทยก็มีแนวคิดเรื่องพื้นที่เป็นตัวตั้งในลักษณะรูปธรรมคือ ท้องถิ่นและภูมิภาค เช่น อบต. เทศบาล อบจ. เป็นต้น ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จน้อยมาก ผู้เข้าร่วมเวทีนั้นจึงมีความคิดเห็นตรงกันว่า ท้องถิ่นควรจะขยายอำนาจให้ใหญ่ขึ้นไปสู่ ระดับจังหวัด

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2553 เครือข่ายองค์กรที่เคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเองร่วมกันจัดเวที การศึกษาและถอดองค์ความรู้ในประเด็น การจัดการสังคม การพัฒนาการเมืองและการบริหารงานท้องถิ่น ไว้อย่างต่อเนื่องหลายเวที จึงได้เสนอเรื่อง “การจัดการตนเอง” แก่ทาง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. จึงได้ตั้งชื่อโครงการว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” เพื่อของงบประมาณในการนำร่องขับเคลื่อนประมาณ 10% ของงบประมาณที่ พอช.สามารถจัดสรรได้ต่อมาในเดือน เมษายนปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน

กรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) โดยมีศาสตราจารย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูปและมีสำนักงานปฏิรูปหรือ สปร. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ จึงได้มีการเสนอเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” สู่อำนาจปฏิรูป ซึ่งมีแนวทางสอดคล้องและเป็นช่องทางในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้ออกหนังสือปกสีส้ม “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” เรื่อง จังหวัดจัดการตนเอง จึงได้ถูกบรรจุลงเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือปกสีส้ม ในประเด็นการเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น หัวข้อการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้เป็นประเด็นข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ต่อมาคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ได้นำประเด็นจังหวัดจัดการตนเองมาเป็นประเด็นในการเสนอมติและผ่านมาเป็นมติของสำนักงานปฏิรูป คำว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” จึงกระจายไปในวงกว้างมากขึ้น รวมถึงสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการเคลื่อนไหวให้ด้วย เป็นการเพิ่มแนวทางขยายแนวความคิด โดยการดำเนินการจัดเวทีเพื่อขยายแนวความคิดและระดมภาคีในระดับภูมิภาคจนถึงระดับท้องถิ่น

ต่อมาสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) ร่วมกับเครือข่ายขับเคลื่อน ประกอบไปด้วยสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคเหนือ) รวมทั้งองค์กรอิสระในพื้นที่ เช่น เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น ภาคีคนอีกเชียงใหม่ สภาองค์กรชุมชน และสถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ร่วมกันผลักดันประเด็นจังหวัดจัดการตนเองเพื่อประสานงานในการจัดเวทีขยายความรู้ ขยายความคิด แลกเปลี่ยนความรู้และขยายไปยังภาคต่างๆ ของประเทศไทยจังหวัดจัดการตนเองจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว ความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีการขยายองค์ความรู้และแนวความคิดมาโดยตลอด ก็เริ่มมีกลุ่มประชาชนและเครือข่ายที่เห็นด้วยกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองนำไปประยุกต์แลกเปลี่ยนในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่จัดการตนเอง จังหวัดปฏิรูป เกิดการขยายองค์ความรู้ไปยังภาคต่างๆ เช่น เวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ ในประเด็น “แนวคิด ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้ จังหวัดจัดการตนเอง” ภาคอีสาน ในปลายพฤษภาคม 2554 ซึ่งรวมไปถึง ปัตตานีมหานคร ซึ่งก่อนหน้านี้ แนวคิดปัตตานีมหานคร เป็นแนวคิดการรวมตัวกันของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นเมืองเดียวกันและเกิดขึ้นมานานมาก แต่เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการแบ่งแยกดินแดนและเสี่ยงต่อการเสียดินแดน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไป จึงไม่มีการเคลื่อนไหวในเชิงรูปธรรมมากนัก ซึ่งนำผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มผู้เคลื่อนไหวมาถกกันในประเด็น “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งรวมถึงผู้นำชุมชน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงได้แลกเปลี่ยนแนวคิดระหว่างกันรวมทั้ง การขยายเวที “แนวคิด ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง” ไปถึงภาคใต้ จึงมีการแลกเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบระหว่าง แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองกับแนวคิดปัตตานีมหานครมากขึ้น ต่อมาเกิดเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการในประเด็นจังหวัดจัดการตนเองในภาคกลางหลายๆ จังหวัดทั่วประเทศ โดยได้นำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองไปต่อยอดความคิดเพื่อสร้างรูปแบบการจัดการตนเองในรูปแบบที่เหมาะสมกับจังหวัดหรือท้องถิ่นของตนเอง

ในเวลาเดียวกัน เกิดกระแสการแสดงความคิดเห็นด้วยกับแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ได้ออกแถลงการณ์ตอบโต้แสดง

ความไม่เห็นด้วยกับ แนวคิดนี้และหนังสือปกส้มๆ เพราะเล็งเห็นว่า ทำให้ขาดเอกภาพในการปกครองประเทศและอาจนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดปัญหาทางการเมืองภายในมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นจุดที่เหมาะสมและสำคัญที่สุด ในการกระจายและขยายแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถมองภาพแนวความคิดนี้ได้ชัดเจนมากขึ้น โดยยกประเด็นความขัดแย้งเป็นประเด็นตัวอย่างในการที่จะใช้ “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นประเด็นในการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อที่จะก้าวข้ามประเด็นปัญหาทางการเมืองภายในไป ซึ่งแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ได้รับการตอบรับอย่างดีโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือ จึงได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายขับเคลื่อนทางการเมืองที่สำคัญคือ เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น ซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน เป็นเครือข่ายที่สำคัญในการรวบรวมเครือข่ายและประสานงานขับเคลื่อนเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงสามารถจัดเวทีประสานภาคส่วนต่างๆในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น เช่น ภาคธุรกิจท้องถิ่น กลุ่มสื่อเหลือง กลุ่มสื่อแดง จึงสามารถใกล้ชิดกันให้คลี่คลายสถานการณ์ในพื้นที่ไปได้บางส่วน

ในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ทว่ามีความสามารถจำกัด ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่เอาไว้ เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการส่วนงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ขณะที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัด ไม่แก้ปัญหาลocal ทั้งๆ ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้เพราะต้องปฏิบัติตามแผนงาน โครงการของกระทรวงและกรมในส่วนกลาง ต้องรอคำสั่ง ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบจากกรมในส่วนกลางเป็นหลักและยังมีงบประมาณเป็นหมื่นล้านบาทต่อปี มีประชากรสี่แสน เพียงแค่แจกชาวบ้านเพียงอย่างเดียวชาวบ้านก็รวยแล้ว แต่ปรากฏว่าส่วนใหญ่กลายเป็นงบบริหารของหน่วยราชการในจังหวัดที่มีประมาณ 300 กว่าหน่วย การบริหารงานแบบแยกส่วนทำให้งบประมาณละลายไปหมด ทั้งๆ ที่มีผู้มีความรู้ความสามารถจำนวนมาก แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพราะการทำงานต้องรอคำสั่งจากข้างบน ไม่สามารถทำงานให้ตอบสนองกับชาวบ้านได้

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (สรุปจากการเรียบเรียงจากบทบรรณาธิการ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2555) กล่าวว่า ก่อนที่จะเกิดการที่จังหวัดต่างๆ พากันยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นจังหวัดจัดการตนเองของตัวเองออกมา รัฐควรพิจารณากำหนดกรอบของความเป็นจังหวัดจัดการตนเองให้ชัดเจนก่อน รัฐสภาเองก็อาจออกกฎหมายกำหนดกรอบของความเป็นจังหวัดจัดการตนเองออกมาก็ได้ หากไม่แล้วจังหวัดจัดการตนเองก็จะเหมือนบรรดามหาวิทยาลัยนอกระบบที่ต่างคนต่างออกกฎหมายของตนเองมาจนไม่มีความเป็นเอกภาพและเกิดความเหลื่อมล้ำกันในบางเรื่อง

ประการแรก ที่จะต้องพิจารณาคือ จะยังคงราชการส่วนภูมิภาคไว้หรือไม่ ถ้าจะไม่ให้มีราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องวางเกณฑ์ของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนกลางกับจังหวัดจัดการตนเองเอาไว้อย่างชัดเจนเพราะไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามจังหวัดจัดการตนเองก็ยังคงเป็น "ส่วนหนึ่ง" ของประเทศไทยที่จะต้องเดินหน้าไปตามแนวทางที่รัฐบาลได้วางเอาไว้ แต่ถ้าจะให้มีการส่วนภูมิภาคอยู่ต่อไปจะปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคอย่างไรที่จะไม่ให้ไปอุปสรรคขัดขวางความเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้

ประการที่สอง ก็คือ อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง ต้องวางกรอบให้ชัดเจนว่า ในจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่น ๆ เช่น เทศบาล ซ้อนอยู่ข้างในด้วยหรือว่าจะยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่อยู่ในจังหวัดจัดการตนเองแล้วเหลือเพียงจังหวัดจัดการตนเองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แต่เพียงองค์กรเดียวในพื้นที่นั้น เรื่องนี้ต้องมีความชัดเจนและต้องให้เป็นเอกภาพในทุกจังหวัดจัดการตนเอง หากไม่แล้วก็จะมีความมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อได้คำตอบที่ชัดเจนแล้วก็ต้องมาพิจารณาต่อไปว่า จังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจแค่ไหน ควรรับผิดชอบเรื่องตำรวจหรือไม่ ควรมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้ในจังหวัดของตนเองได้หรือไม่ สัดส่วนของการแบ่งภาษีอากรต่างๆ ระหว่างรัฐกับจังหวัดควรเป็นอย่างไร ทั้งหมดนี้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้จังหวัดจัดการตนเองเดินหน้าไปได้อย่างดีและมั่นคง จากนั้นก็จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนถึงสวัสดิการประเภทต่างๆ ที่จังหวัดจัดการตนเองจะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสาธารณสุข การศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถานฝึกอบรม เป็นต้น

ประการที่สาม ก็คือ การกำกับดูแล ปัญหาส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดจังหวัดจัดการตนเองก็คือ เพื่อที่จะหนีไปให้พ้นจากการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตาม ในเมื่อจังหวัดจัดการตนเองยังคงเป็น "ส่วนหนึ่ง" ของประเทศไทย คงปฏิเสธการกำกับดูแลไปไม่ได้ แต่กรอบของการกำกับดูแลควรต้องเปลี่ยนไปจากการกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยอาจต้องทำการศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สำหรับในประเทศไทยที่มีปัญหาการทุจริตมากอาจต้องดูความจำเป็นของการตรวจสอบการทุจริตที่หากจะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ควรจะต้องมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจัดการตนเองด้วย เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด ส่วนเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล เช่น เรื่องการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา ควรเพิ่มบทบาทภาคประชาชนให้มากขึ้นให้สมกับความเป็นจังหวัดจัดการตนเอง

ประการสุดท้าย ควรจะต้องหาวิธีการที่จะทำให้ได้คนดีที่สุด เก่งที่สุด ซื่อสัตย์ที่สุดเข้ามาทำงานในจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเองเป็นคนของพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะของพรรคการเมืองระดับชาติตั้งที่เป็นอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งในปัจจุบัน เกิดการแย่งกันเข้ามาเป็นผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเองที่เข้ามาเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง วิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมดรวมไปถึงสมาชิกสภาและบุคคลากรระดับสูงจึงควรเป็นไปอย่างดีที่สุด (สรุปจากการเรียบเรียงจากบทบรรณาธิการ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2555 เข้าถึงข้อมูล วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2557 www.pub-law.net)

ดังนั้น แนวคิดจังหวัดจัดการตัวเอง (self-governing province) จึงจำเป็นและควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ เกิดจากการรวม (merging) ขององค์การ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ “อบจ.” และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคตั้งอยู่บนพื้นฐานการปกครองตัวเองรูปแบบนี้จะช่วยแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากโครงสร้างบริหารราชการ

แผ่นดินแบบ “fragmentation” ทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากรเข้ามาเป็นองค์เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ควรกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการจ้างงาน จัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด จัดระบบสาธารณสุข ส่งเสริมสุขภาพ ฝึกระวังป้องกันโรคติดต่อ รักษาพยาบาล อนามัย ชุมชน อนามัยแม่และเด็ก หรือจัดการศึกษาในระดับต่างๆ มีการจัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย จัดระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ การจัดการตนเองด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อมดิน น้ำ ป่า การจัดการตนเองด้านสาธารณสุข ท่องเที่ยว ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านสวัสดิการ ด้านการกีฬา ด้านระบบภาษี เป็นต้น

ในปัญหาข้างต้นจังหวัดเองก็ไม่สามารถจัดการตนเองได้เต็มตามศักยภาพเพราะอาจติดขัดด้วยปัญหาหลายประการ หากทั้งหมดนี้จังหวัดสามารถจะต่อเชื่อมยกระดับการจัดการตนเองขึ้นไปได้ในทุกเรื่อง แล้วจังหวัดเองมีเครือข่ายอยู่เต็มไปหมด แต่ทุกวันนี้เครือข่ายพุ่งเป้าไปที่ส่วนกลางทุกปัญหาจะแก้ไขได้ในตัวของมันเอง สิ่งที่จังหวัดจะไม่เข้าไปจัดการนั้นก็คือ ความมั่นคงทางทหาร การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระบบเงินตราภายในประเทศ ระบบศาล ระบบยุติธรรม

โครงสร้างของจังหวัดจัดการตนเอง ประกอบด้วย

- 1) สภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น
- 2) ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
- 3) ผู้บริหารส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงาน
- 4) สภาพลเมือง ประกอบด้วยตัวแทนจาก ด้านพัฒนาชุมชน ด้านพัฒนาบุคคลจากทุกกลุ่ม เช่น สตรี เด็ก คนชรา ผู้พิการ เป็นต้น ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านสาธารณสุข ตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ

อำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง กล่าวคือดูแลนโยบายการพัฒนา เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือและรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ส่งเสริมให้สมาชิกองค์กรพลเมืองท้องถิ่น ร่วมกันอนุรักษ์ ฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ร่วมมือและประสานกับทุกภาคส่วน เผยแพร่ และให้ความรู้ ตลอดจนจรรยาบรรณที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจากการดำเนินการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสาธารณะชน สุดท้ายคือจัดทำรายงานประจำปีของสภาพลเมือง

การคลังท้องถิ่น

ควรให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง เป็นการทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการจ่ายเงินให้กับท้องถิ่น เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสภาท้องถิ่นไปด้วย และจะต้องคำนึงถึงหลักสำคัญ 3 ประการคือ 1) ต้องจัดสัดส่วนรายได้ให้เพียงพอกับภารกิจท้องถิ่น 2) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ของตนเองโดยตรง 3) กระบวนการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเงินไม่ได้ส่วนกลางจะต้องจัดเก็บแทนในนามท้องถิ่น สิ่งสุดท้ายของการคลังท้องถิ่นนั่นก็คือ ระบบการเงินการคลังท้องถิ่นต้องพิจารณาภารกิจเป็นตัวตั้งโดยพิจารณาว่ารายได้แบบไหนที่เป็น การสนับสนุนภารกิจท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ และต้องเป็นรายได้ของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดวิธีการ และช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนต่างๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย หรือการออกเสียงประชามติเห็นชอบเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่น การประชุมการประเมินภาษี

การแจ้งข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น กรณีที่การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หรือกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่จะเป็น ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมการตัดสินใจ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูล และต้องนำผลของการรับฟังมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจ ประกอบกับต้องมีมาตรการที่เหมาะสมหรืออาจป้องกัน เยียวยา หรือชดเชยความเสียหายแล้วแต่กรณี เป็นต้น

การจัดการตนเองในต่างประเทศ

ในต่างประเทศการมีส่วนร่วมมีมานานและค่อนข้างชัดเจนโดยประเด็นเรื่องแนวความคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองก็ได้เป็นประเด็นที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หรือด้านการคลังท้องถิ่นให้ความสนใจโดยเฉพาะการจัดการในระดับชุมชน ระดับเมือง หรือระดับจังหวัด ซึ่งมีหลายประเทศที่น่าสนใจในการศึกษาครั้งนี้จะขอยกประเทศที่มีลักษณะโดดเด่นในการจัดการตนเอง การจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชียมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีองค์พระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการบริหาร เหมือนกับประเทศไทย การปกครองของญี่ปุ่นสืบเนื่องมาจากการเข้ายึดครองของสหรัฐอเมริกา (หลังจากพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2) สหรัฐได้เข้ามาปฏิรูป โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1947 เป็นการร่างโดยคณะยึดครองของสหรัฐ เป็นการเข้ามาจัดระเบียบในเรื่องการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นฉบับแรกที่ระบุหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92-95 ได้บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งสำคัญของระบบการปกครองของรัฐ และยังมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เช่นกฎหมายปกครองตนเองท้องถิ่น (local autonomy law) เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศยกเลิกกระทรวงมหาดไทย มีการปฏิรูปการคลังของท้องถิ่น ทั้งมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2544)

2. ประเทศจีน

จีนมีการปกครองแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละมณฑลมีอำนาจทางการบริหารค่อนข้างมาก เช่น รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการอนุมัติโครงการ

การลงทุนขนาดใหญ่จากนักลงทุนต่างชาติได้มากขึ้น ในขณะที่ รัฐบาลระดับมณฑลมีสิทธิอนุมัติโครงการลงทุนจากต่างชาติที่มีมูลค่าไม่เกิน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างความคล่องตัวและลดขั้นตอน ทำให้รัฐบาลระดับมณฑลเกิดความคิดริเริ่มในเชิงนโยบาย และคิดค้นมาตรการการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนแข่งขันกันในการดึงดูดทุนจากต่างชาติเนื่องจากกฎระเบียบในระดับประเทศที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้กำกับดูแลแล้ว รัฐบาลแต่ละมณฑลของจีนยังมีอำนาจในการออกกฎระเบียบบังคับใช้ในระดับท้องถิ่น และนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีในปี 2537 ได้มีการแยกระบบการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นออกจากกัน พร้อมทั้งวางกรอบการทำงานของระบบการคลังในแต่ละระดับทำให้ระบบการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินงบประมาณเพื่อความเป็นอิสระและสร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลมณฑลในการหารายได้เข้ามณฑลของตนเอง การวางเป้าหมายของการพัฒนาจากการเน้นในเชิง “ปริมาณ” มาเป็น “คุณภาพ” ที่ให้ความสำคัญกับ “ความมั่งคั่งของประชาชน” แสดงว่าพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลจีนได้ยกระดับให้ “การปรับปรุงโครงสร้างการกระจายรายได้” เป็นประเด็นในระดับยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ ซึ่งนับเป็นก้าวอย่างสำคัญของการปรับเปลี่ยนแนวคิดด้านการบริหารการจัดการของพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลจีนในยุคใหม่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2551, หน้า 52)

3. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ประเทศเกาหลีใต้ ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี ทางทิศตะวันออกของเอเชียและประเทศนี้เองยังถูกห้อมล้อมด้วยประเทศมหาอำนาจ 3 ประเทศด้วยกันนั่นก็คือ ประเทศสหภาพโซเวียต จีน และญี่ปุ่น ปัจจุบันมีประชากรกว่า 71 ล้านคน ด้วยประชากรและดินแดนที่มีถึง 222,000 ตารางกิโลเมตร ทำให้การดูแลและจัดบริการสาธารณะให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศจึงมีความยากยิ่งและท้าทายความสามารถของรัฐบาลเป็นอย่างมาก การที่ทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งได้จากความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองหลายครั้ง เพื่อให้เกิดสมรรถนะในการบริหารมากขึ้น พร้อมๆ กับความมีประชาธิปไตยไปด้วย และเมื่อเร็วๆ นี้มีการปฏิรูปอย่างจริงจัง อันผลสืบเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในระดับชาติ

เกาหลีใต้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (ในสมัยใหม่) ฉบับแรกตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 (local autonomy act in 1949) และมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้หลายต่อหลายครั้งและกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ.1994 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดนับตั้งแต่ ปี ค.ศ.1949 เป็นต้นมา กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542, หน้า 42)

นอกจากที่กล่าวมาแล้วในส่วนของจังหวัดจัดการตนเองทั้งในและต่างประเทศ เป็นแนวความคิดที่เห็นว่าน่าจะเหมาะสมกับบริบทในประเทศไทยในขณะนี้แต่ก็ยังมีปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางตลอดจนความกระตือรือร้นของภาคประชาชนที่จะต้องรู้รับผิดชอบมากกว่าในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาอีกพอสมควร เมื่อกล่าวถึงข้อมูลในปัจจุบันของจังหวัดภูเก็ต มีบริบทที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ของประเทศไทย

การบริหารจังหวัดภูเก็ต

จังหวัดภูเก็ตหรืออาจเรียกได้ว่า ”มหานครสภาพลเมืองภูเก็ต” หากมองในมุมของจังหวัดจัดการตนเองนั้น เป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่เผชิญปัญหาความ ไม่สมดุลระหว่างการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นและทิศทางการพัฒนา เส้นทางของภูเก็ตจัดการตนเองจึง มีความพยายามเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารมาตั้งแต่ ปี 2525 ที่เสนอญัตติ “ภูเก็ตกับการบริหารอิสระ” เข้าสู่สภา มีการร่าง พ.ร.บ. บริหารราชการนครภูเก็ตในปี 2530 เสนอรูปแบบการปกครองที่ควรจะเป็นของจังหวัดคือภูเก็ตมหานครในปี 2536 ต่อมา มีการพูดถึงบทบาทของผู้ว่า CEO ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปี 2544 จนถึงข้อเสนองให้ภูเก็ตมีคณะกรรมการจังหวัดภูเก็ต 15 คน 12 เสียงให้ภูเก็ตจัดการตนเองก็เริ่มตั้งขึ้นอีกครั้ง โดยพ่อค้า นักธุรกิจ นักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชนท้องถิ่น นักวิชาการ ที่มาร่วมพูดคุยและจัดตั้งเป็นคณะทำงานภาคประชาชนขับเคลื่อนภูเก็ตจังหวัดจัดการตนเองในช่วงปลายเดือนตุลาคม 2554 และเคลื่อนไหวอย่างคึกคักในปีถัดมา โดยถือเอาวันที่ 24 มิถุนายน 2555 เป็นวันแห่งการเริ่มเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ภูเก็ต ด้วยการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดันให้ภูเก็ตจัดการตนเองและจัดตั้งสภาพลเมืองภูเก็ต ผ่านข้อเรียกร้อง 3 ประการ คือ (1) รัฐต้องเร่งสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่จังหวัดภูเก็ต (2) รัฐต้องเร่งจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการพัฒนาและ แก้ปัญหาต่างๆ ของจังหวัดภูเก็ต และ (3) รัฐต้องให้พลเมืองทุกภาคส่วนในภูเก็ตโดยคณะกรรมการภูเก็ตจัดการตนเองร่วมตัดสินใจจัดทำแผนพัฒนาและแก้ปัญหาให้จังหวัดภูเก็ตน่าอยู่ ยั่งยืน (ข้อมูลจากสำนักงานปฏิรูป) ในธรรมนูญประชาชนจัดการตนเอง ตอบโจทย์ลดความขัดแย้ง เหลื่อมล้ำ บ้านเมือง)

หากดูในส่วนของภาคใต้การท่องเที่ยวก็มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเช่นกัน เนื่องจากภาคใต้มีความพร้อมด้านแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายโดยเฉพาะจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของไทยในระดับ world class ที่นักท่องเที่ยวทั่วโลกต่างรู้จักกันดีและปรารถนาที่จะมาเยือนสักครั้งคาดว่าในปีนี้จะมียกนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามายังภูเก็ตเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 โดยเป็นการเดินทางเข้ามาตลอดทั้งปีซึ่งต่างจากเดิมที่มักจะเข้ามาเฉพาะช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว (high season) สำหรับนักท่องเที่ยวไทยคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชุมหรือสัมมนา เป็นต้น

ขนาดพื้นที่และอาณาเขตการปกครอง

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดในภาคใต้ตอนบนของประเทศไทย ตั้งอยู่ระหว่างละติจูดที่ 7 องศา 45 ลิปดา ถึง 8 องศา 15 ลิปดาเหนือ และลองจิจูดที่ 98 องศา 15 ลิปดา ถึง 98 องศา 40 ลิปดา ตะวันออก มีลักษณะเป็นเกาะ จัดเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย มีเกาะบริวาร 32 เกาะ ส่วนกว้างที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 21.3 กิโลเมตร ส่วนยาวที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 48.7 กิโลเมตร เฉพาะเกาะภูเก็ตมีพื้นที่ 543.034 ตารางกิโลเมตร ส่วนเกาะบริวารมีพื้นที่ 27 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ทั้งหมด 570.034 ตารางกิโลเมตร หรือ 356,271.25 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ตามเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 และทางหลวงจังหวัดหมายเลข 402 รวมระยะทาง 867 กิโลเมตร หรือ ระยะทาง ทางอากาศ คิดเป็น 688 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้ (จังหวัดภูเก็ต, 2557, ย่อหน้า 2)

ทิศเหนือติดช่องแคบปากพระจังหวัดพังงา เชื่อมโดยสะพานสารสิน สะพานศรีสุนทร ทิศตะวันออกติดทะเลเขตจังหวัดพังงา ทิศใต้ติดทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ทิศตะวันตกติดทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย

ข้อมูลจังหวัดภูเก็ต

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ของประเทศไทย เป็นจังหวัดที่เป็นเกาะขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ (international) เป็นสถานที่ท่องเที่ยวระดับโลกซึ่งจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะต่างจากจังหวัดอื่นอย่างสิ้นเชิง เพราะเป็นจังหวัดเดียวในประเทศไทยที่พื้นที่ของจังหวัดทั้งหมดเป็นเกาะในมหาสมุทรอินเดียจังหวัดที่ใกล้เคียงทางทิศเหนือ คือ จังหวัดพังงา ทางทิศตะวันออก คือ จังหวัดพังงาและจังหวัดกระบี่ ทั้งเกาะล้อมรอบด้วยมหาสมุทรอินเดีย และยังมีเกาะที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัดภูเก็ตทางทิศใต้และตะวันออก การเข้าสู่จังหวัดภูเก็ตนอกจากทางเรือแล้ว สามารถเดินทางโดยรถยนต์ซึ่งมีเพียงเส้นทางเดียวเท่านั้นโดยการเดินทางผ่านจังหวัดพังงา โดยข้ามสะพานสารสินและสะพานคู่ขนาน คือ สะพานท้าวเทพกระษัตรีและสะพานท้าวศรีสุนทรเพื่อเข้าสู่ตัวจังหวัด และทางอากาศโดยมีท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ตรองรับ ท่าอากาศยานนี้ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะ



ภาพ 9 ตราสัญลักษณ์ประจำจังหวัดภูเก็ต

ที่มา: จังหวัดภูเก็ต (2557, ย่อหน้า 2)

คำว่า ภูเก็ต คาดว่าน่าจะเพี้ยนมาจากคำว่า บุกิต น่าจะมีรากฐานมาจากภาษามลายูแปลว่า ภูเขา หรือที่เคยรู้จักแต่โบราณเราเรียกว่า “เมืองกลาง” นอกจากนี้แล้ว ภูเก็ตยังถือเป็นจังหวัดที่มีจำนวนเกาะในเขตพื้นที่จังหวัดมากถึง 154 เกาะ นับเป็นอันดับ 2 ของประเทศไทยรองจากจังหวัดพังงาที่มีมากถึง 155 เกาะเดิมคำว่า ภูเก็ต นั้นใช้คำว่า “ภูเก็ต” อันแปลว่า เมืองแก้ว จึงใช้ตราเป็นรูปภูเขา(ภู)มีประกายแก้ว (แก้ว) เปล่งออกเป็นรัศมี ซึ่งสามารถดูได้จากตราที่ฝาฉลากลูกเสื่อในปัจจุบัน ตรงกับความหมายเดิมซึ่งชาวทมิฬเรียก **มณิครัม** จากหลักฐาน ใน พ.ศ. 1568

นักเดินเรือที่ใช้เส้นทางระหว่างจีนกับอินเดีย โดยผ่านแหลมมลายู รู้จักภูเก็ตมีหลักฐานที่เก่าแก่ที่สุดก็คือ นั่นก็คือหนังสือภูมิศาสตร์และแผนที่เดินเรือของคลอ狄อุสปโตเลมี ประมาณราวพ.ศ. 700 กล่าวถึงการเดินทางจากแหลมสุวรรณภูมิลงมาจนถึงแหลมมลายู ซึ่งต้องผ่านแหลม **จิงซีลอน** หรือเกาะกลางนั่นเองจากประวัติศาสตร์ไทย ภูเก็ตเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรตามพรลิงก์อาณาจักรศรีวิชัย สืบต่อมาจนถึงสมัยอาณาจักรศิริธรรมนคร เรียกเกาะภูเก็ต หรือเรียกอีกอย่าง เมืองตะกั่วถาง เป็นเมืองที่

11 ใน 12 เมืองนักชัตรี ซึ่งใช้ตราเป็นรูปสุนัข จนถึงสมัยสุโขทัย เมืองกลางไปขึ้นกับเมืองตะกั่วป่าจวบจนสมัยอยุธยา ชาวฮอลันดา ชาวโปรตุเกส และชาวฝรั่งเศส(ยุคล่าอาณานิคม) ได้สร้างสถานที่เก็บสินค้าเพื่อรับซื้อแร่ดีบุกจากเมือง(กลาง)ภูเก็ต ผ่านในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้เกิดสงครามเก้าทัพขึ้น พระเจ้าปดุงซึ่งเป็นกษัตริย์ของประเทศพม่าในสมัยนั้น ได้ให้แม่ทัพยกทัพมาตีหัวเมืองปักษ์ใต้ เช่น ไซยา นครศรีธรรมราช(คือจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดชุมพรในปัจจุบัน) และให้ยี่หุบนำกำลังทัพเรือพล 3,000 คนเข้าตีเมืองตะกั่วป่า เมืองตะกั่วทุ่ง และเมืองกลาง ซึ่งขณะนั้นเจ้าเมืองกลาง(พญาพิมลธัยขันเป็นเจ้าเมือง) เพิ่งถึงแก่อนิจกรรม ท่านผู้หญิงจัน ภรรยา และคุณมุก น้องสาว จึงรวบรวมกำลังต่อสู้กับพม่าจนชนะเมื่อวันที่ 13 มีนาคมพ.ศ. 2328 ซึ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ท่านผู้หญิงจันเป็น ท้าวเทพกระษัตรี และคุณมุกเป็นท้าวศรีสุนทรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รวบรวมหัวเมืองชายทะเลตะวันตกตั้งเป็น “มณฑลภูเก็ต” และเมื่อปี พ.ศ. 2476 ได้ยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาล เปลี่ยนมาเป็นจังหวัดภูเก็ตและมีการสร้างอนุสาวรีย์ต่อมาซึ่งเราพบเห็นกันปัจจุบันนี้นั่นเอง

การปกครองแบ่งออกเป็น 3 อำเภอประกอบไปด้วย อำเภอภูเก็ต อำเภอกะทู้ อำเภอกลาง มี 1 เทศบาลนคร (เทศบาลนครภูเก็ต) 2 เทศบาลเมือง (เทศบาลเมืองป่าตอง) (เทศบาลเมืองกะทู้) 6 เทศบาลตำบล 9 องค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้งหมด 17 ตำบล 104 หมู่บ้านมีประชากรชายหญิงรวมกัน 369,522 คน โดยแยกเป็นแต่ละอำเภอได้ดังนี้

ตาราง 3 การปกครองของจังหวัดภูเก็ตโดยแยกเป็น 3 อำเภอ 8 ตำบล และ 44 หมู่บ้าน

อำเภอ	ตำบล	จำนวนหมู่บ้าน
1. เมือง	1. ตลาดใหญ่	-
	2. ตลาดเหนือ	-
	3. เกาะแก้ว	7
	4. รัชฎา	7
	5. วิจิต	9
	6. ฉลอง	10
	7. ราไวย์	7
	8. กะรน	4
2. กะทู้	1. กะทู้	-
	2. ป่าตอง	-
	3. กมลา	6

ตาราง 3 (ต่อ)

อำเภอ	ชื่อตำบล	จำนวนหมู่บ้าน
3. กลาง	1. เทพกระษัตริ	11
	2. ศรีสุนทร	8
	3. เขิงทะเล	6
	4. ป่าคลอก	9
	5. ไม้ขาว	7
	6. สาคู	5

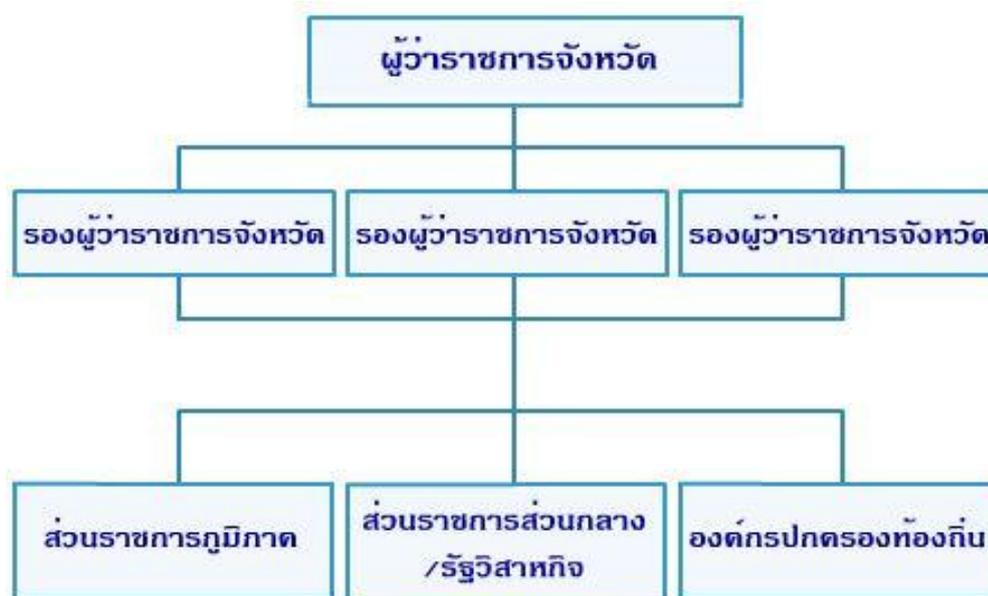
ที่มา: จังหวัดภูเก็ต (2557, ย่อหน้า 2)

ในแต่ละจังหวัดจะมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดภูเก็ตก็เช่นเดียวกันมีการดำเนินการใช้สำนักงานจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกลางสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงาน ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ซึ่งสำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบและนอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการโดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการจังหวัด

โครงสร้างอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ของจังหวัด ได้มีการกำหนดไว้ในตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 53 ว่าในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ จังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด หนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่ กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้า สำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงหรือ ทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้

หัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรมการจังหวัด เพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้



ภาพ 10 โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดภูเก็ต
ที่มา: จังหวัดภูเก็ต (2557, ย่อหน้า 1)

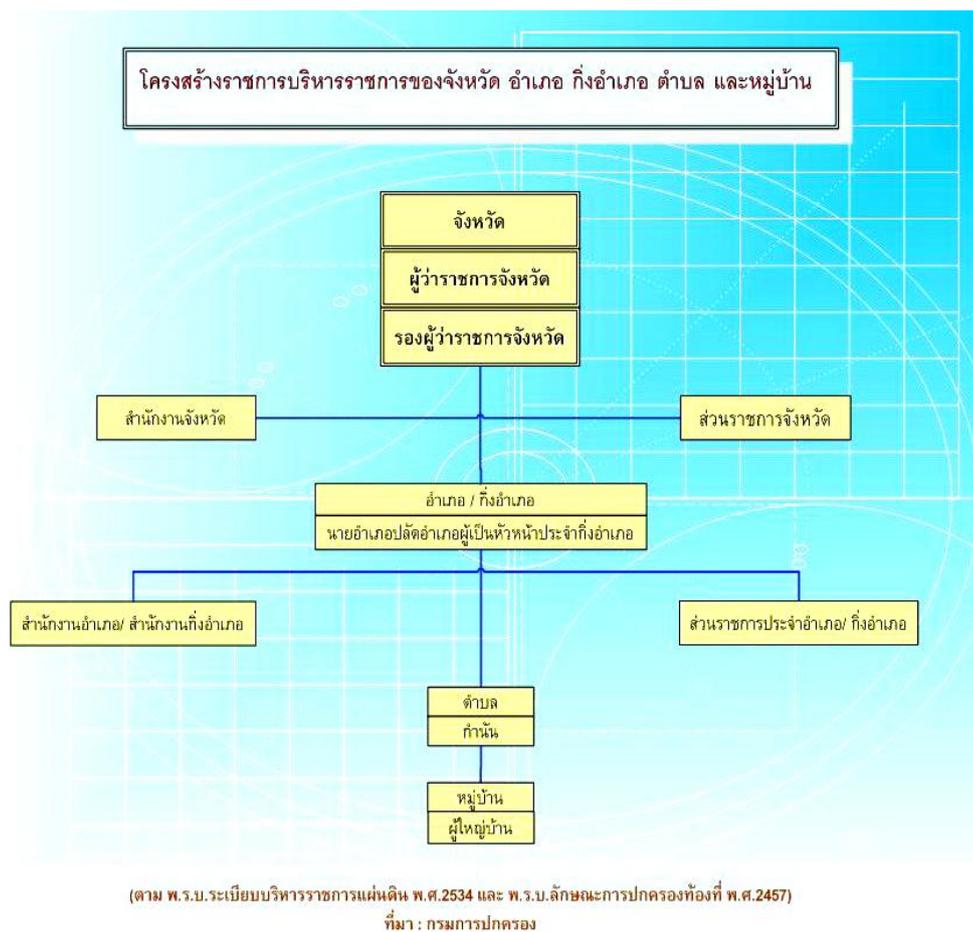
ในส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดกล่าวคือ แปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผนและเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด โดยเป็นศูนย์สารสนเทศของจังหวัด เพื่อการการบริหารและวางแผนพัฒนาจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินการตามแผน กำกับ และติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นโยบายและแผนพัฒนาจังหวัดอำนวยการ ประสาน ปฏิบัติและสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

กรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย ตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วทันการณ์ เอื้อต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่เน้นเป้าหมายรวมของจังหวัด มิใช่ยึดติดกับนโยบายโดยตรงจากต้นสังกัดจากส่วนกลางอย่างเดียว สามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรของ

จังหวัดไปในจุดที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด โดยพิจารณาถึงความสะดวก ความรวดเร็ว และความมีประสิทธิภาพ ในส่วนของนายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด สามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา 38 (10) (11) และ (12) นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด ตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งสามารถแยกประเภทการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่นการพัฒนารายได้ท้องถิ่นการเงินการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น และการตรวจสอบการคลังท้องถิ่น



ภาพ 11 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดภูเก็ต อำเภอ และกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
ที่มา: กรมการปกครอง (2555, ย่อหน้า 1)

จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนราชการที่สำคัญและสังกัดกระทรวงมหาดไทย คือ สำนักงานจังหวัด และที่ทำการปกครองจังหวัด

อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และงานบริหารราชการของอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอที่สำคัญ คือ ที่ทำการปกครองอำเภอและสำนักงานอำเภอ

กิ่งอำเภอ เป็นส่วนหนึ่งของอำเภอ ตั้งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มีปลัดอำเภอประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้า เมืองครที่สำคัญ คือ ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

ตำบลและหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองส่วนย่อยของอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ตั้งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ตำบลจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยมี

กำนันเป็นผู้รับผิดชอบตำบล ส่วนหมู่บ้าน จัดตั้งโดยประกาศจังหวัด มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบหมู่บ้าน

ปัญหาในปัจจุบันที่เกิดขึ้นในจังหวัดภูเก็ต

มีการค้นคว้าและได้กล่าวถึงปัญหาของจังหวัดภูเก็ตอยู่หลายมิติด้วยกัน อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนับวันจะทวีคูณ สูงขึ้นก็เพราะปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการหลงใหลมาเที่ยวของนักท่องเที่ยวที่สูงขึ้นทุกวัน และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นไปเรื่อยๆ และปัญหาเหล่านั้น เช่น ปัญหาขยะล้นเมืองของอนุสรณ์ สว่างชัย (2555, หน้า ก-ข) สรุปได้ดังนี้คือ

1) จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและนานาชาติเดินทางมาเกาะภูเก็ตเพิ่มขึ้นทุกปี การจัดการขยะของเกาะภูเก็ตในปัจจุบันจึงเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการขยะเท่าที่ควร

2) ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีการเก็บรวบรวมขยะไปทิ้ง แต่ไม่ได้มีการคัดแยกขยะต้นทาง ส่งผลให้การจัดการขยะบนเกาะภูเก็ตเป็นปัญหาอยู่ในระดับมาก

3) ยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต ประกอบด้วย

3.1) ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกในการจัดการขยะต้นทาง

3.2) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ

3.3) ยุทธศาสตร์การสร้างศูนย์การเรียนรู้การจัดการขยะ

4) ยุทธศาสตร์การจัดให้มีพื้นที่ต้นแบบในการลดปริมาณขยะในเกาะภูเก็ต

5) ยุทธศาสตร์การพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการขยะ

6) ยุทธศาสตร์พัฒนาข้อมูลกฎหมาย การทิ้งขยะเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

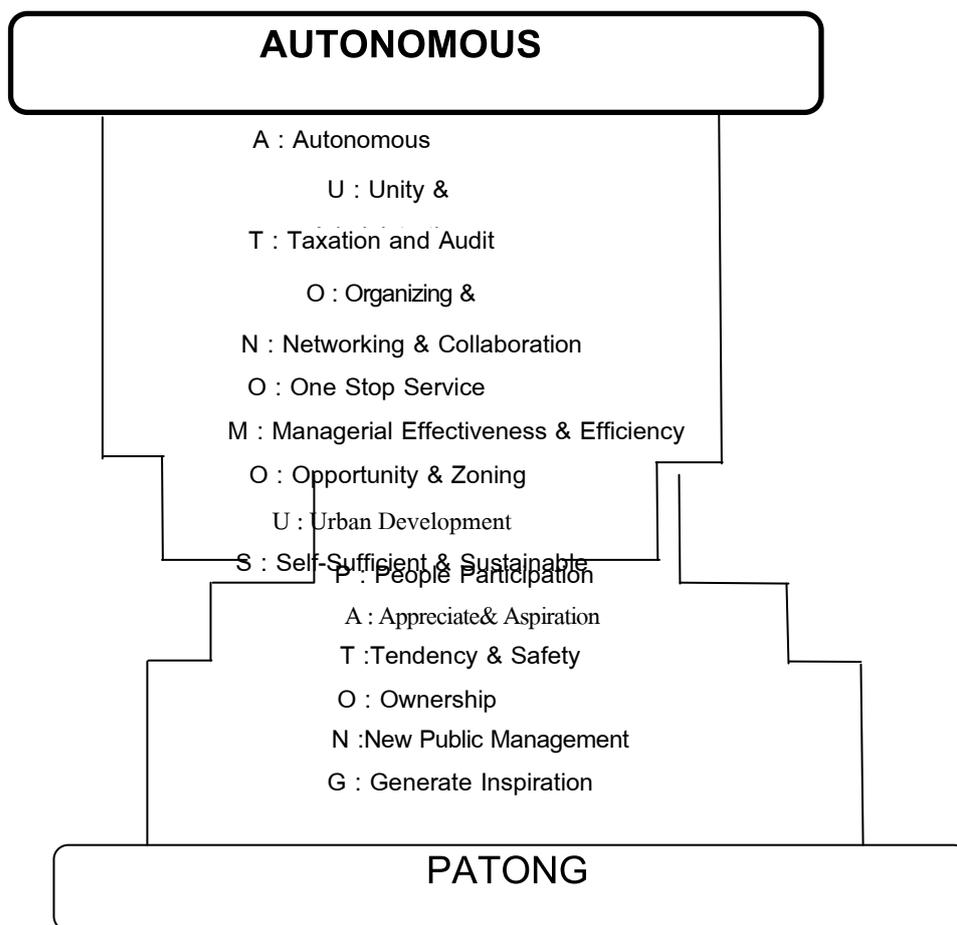
มีผลการวิจัยของสมคิด เลิศไพฑูรย์, และคนอื่นๆ (2548) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต พบว่า ความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนนั้นมีความเอื้อต่อการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติในเรื่องความสนใจในการเมืองท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น และการใช้หลักเหตุผลของคนในชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมกันของความเป็นชุมชน รวมทั้งตระหนักในหน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นและพฤติกรรมอันเป็นการสะท้อนถึงว่าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจแก่ประชาชนได้ เพราะฉะนั้นประชาชนจะรับรู้เพียงบทบาทหน้าที่บางด้านที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ด้านสาธารณสุข โภชนาการ สาธารณูปการ รวมทั้งมีความคิดเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเดิมนั้นมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนไม่มีข้อมูลและไม่เข้าใจในบทบาทของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นดีพอ แต่ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เพราะเชื่อว่าจะได้ผู้นำที่มีความเข้าใจและรู้ปัญหาของท้องถิ่น ตลอดจนจนสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากการที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใดนั้นประชาชนยังไม่สามารถชี้ชัดได้ ซึ่งสอดคล้องอย่างยิ่งกับผลการศึกษาที่แสดงว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของท้องถิ่น ในขณะที่ข้อมูลของผู้บริหารท้องถิ่นพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจและมีความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร

ท้องถิ่นในระดับที่สูง ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างผู้นำในท้องถิ่นกับผู้ตามหรือฐานะของประชาชนในเรื่องของความรู้ความเข้าใจต่อท้องถิ่น ดังนั้นหากจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการบริหารของภูเก็ตได้นั้น ดังนั้นการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองนั้น ผู้บริหารและประชาชนเมืองป่าตองมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารการพัฒนาเมือง จึงต้องการให้เมืองป่าตองเกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมุ่งหวังว่าหากมีการปกครองด้วยตนเองแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัดภูเก็ต

และยังได้พบปัญหาอื่นๆอีกซึ่งมีการวิจัยของปรีชาวุฒิ กี่สัน (2557, หน้า ข) ศึกษาเรื่องการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตอง : รูปแบบที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า ต้องเริ่มจากการปกครองท้องถิ่นที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่และเข้าถึงชาวบ้าน และมีการพัฒนาและยกระดับจนกลายเป็นเทศบาลตำบลเหมือนเช่นในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารจะนำแผนพัฒนามาเป็นญัตติเข้าไปในสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้สภาเทศบาลอนุมัติเห็นชอบ ซึ่งรูปแบบการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆให้ทันต่อเหตุการณ์ในปัจจุบันได้ เพราะว่าการตัดสินใจหรือการบริหารงานต่างๆยังเป็นรูปแบบราชการที่ยังยึดรูปแบบเก่าอยู่ ลำช้าและหลายขั้นตอนมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองมีดังนี้

- 1) ปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว
- 3) ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 4) ปัญหาสังคมและทรัพยากรมนุษย์
- 5) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารเมืองป่าตอง
- 6) ปัญหาอำนาจในการบริหารและสั่งการในหน่วยงานต่างๆในพื้นที่

มิติทางปัญหาของจังหวัดหากจะยกเอาสิ่งที่เกิดขึ้นของภูเก็ตเป็นกรณีศึกษาโดยการเทียบเคียงด้วยเหตุผลของท้องถิ่นของหาดป่าตอง ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวแวะเวียนไปพักผ่อนมากมาย ก็สามารถอธิบายปรากฏการณ์ปัญหาของจังหวัดภูเก็ตได้โดยปัญหาหลัก เช่น ปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมขัง ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาเรื่องไฟฟ้า และ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ได้แก่ ความไม่เป็นระเบียบของผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวชายหาด รถบริการต่างๆ การเปิดปิดสถานบันเทิง และปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ ปัญหาขยะ ปัญหาฝุ่นละออง ปัญหาสุขภาพอนามัย และปัญหาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ เช่น ปัญหาการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน สตรีและคนชรา ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ชุมชนแออัด แรงงานต่างด้าว ฯลฯ และ ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารเมืองซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภค บริการสาธารณะต่างๆ และปัญหาอำนาจในการบริหารและสั่งการในหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ทำให้การขับเคลื่อนจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้า สามารถสรุปการสร้างโมเดลเพื่อนำมาพัฒนาเมืองป่าตองได้ดังรูปภาพด้านล่างดังนี้

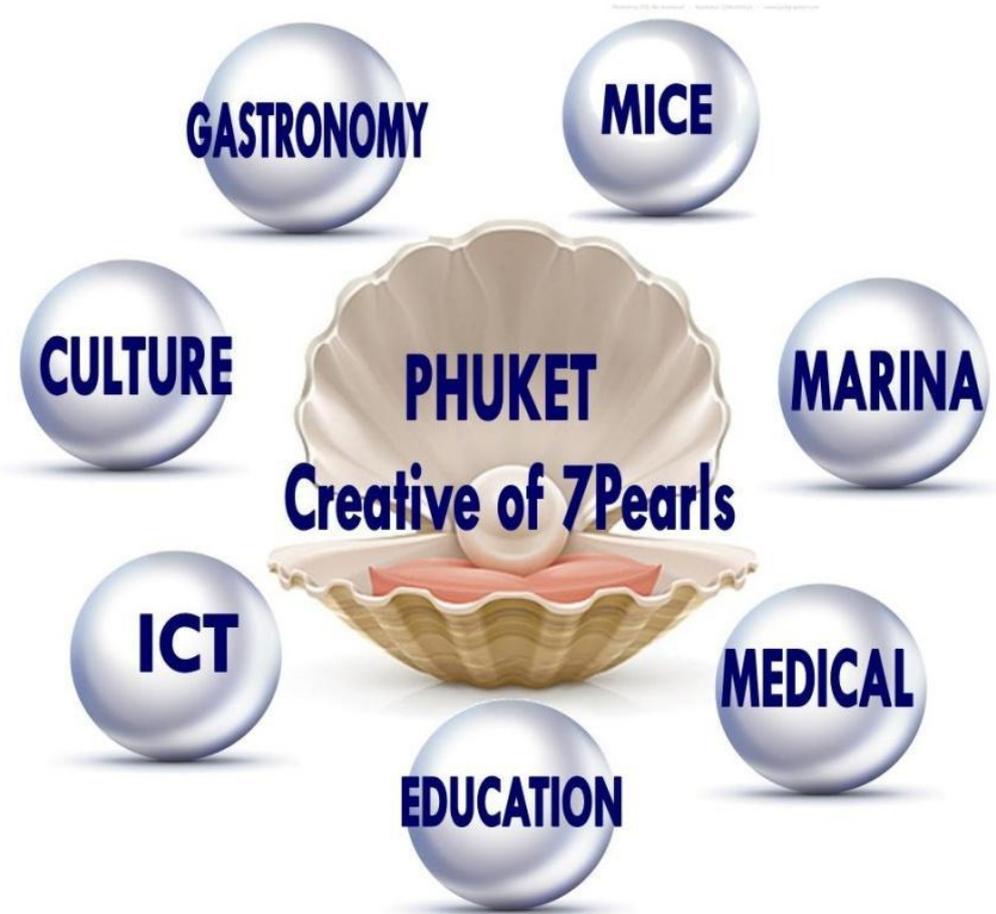


ภาพ 12 รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตอง (AUTONOMOUS PATONG MODEL)

ที่มา: ประชาวุฒิ กี่สัน (2557, หน้า 211)

ในการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตอง จะต้องประกอบไปด้วย การบริหารแบบต้องมีเอกภาพ (unity & administrative) มีการตรวจและดูแลภาษี (taxation and audit) มีการจัดระบบองค์กรโดยให้บุคคลภายนอกมาบริหาร (organizing outsourcing) มีกลุ่มความร่วมมือทางโครงข่ายทางอิเล็กทรอนิกส์ (networking & collaboration) มีการบริการจุดเดียวจนเสร็จสิ้น (one stop service) มีผู้บริหารที่คุณภาพสูง (managerial effectiveness) มีการพัฒนาในระดับท้องถิ่น (urban development) มีการบริหารแบบเศรษฐกิจพอเพียงอย่างมีส่วนร่วม (self-sufficient & sustainable) มีการมีส่วนร่วมภาคพลเมือง (people participation) มีการให้ความสำคัญกับเสียงมหาชน (appreciate aspiration) ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (tendency & safety) มีเจ้าภาพที่ชัดเจน (ownership) มีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มีการร่วมใจกันสร้างการพัฒนา (generate inspiration)

มีการศึกษาเรื่อง”ภูเก็ตเมืองสร้างสรรค์” (Phuket creative of 7 pearls) ของกฤษฎา ต้นสกุล (2557, หน้า ค) เป็นการนำเสนอลักษณะเมืองสร้างสรรค์ที่ ครอบคลุมใน 7 ด้าน จากต้นทุนและศักยภาพของเมืองที่มีคุณค่าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่จะก้าวสู่ความเป็นเมือง สร้างสรรค์เฉกเช่นเมืองสร้างสรรค์อื่นๆทั่วโลกที่เป็นกระแสความนิยมต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับเมืองในปัจจุบัน กระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนทิศทางของเมืองสร้างสรรค์ภายใต้ นโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน เครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายสู่การเป็นเมือง สร้างสรรค์ได้อย่างมีทิศทาง CREATIVE Model เป็นผลผลิตจากงานวิจัยที่จะเป็น เครื่องมือที่สำคัญสำหรับการบริหาร จัดการภูเก็ตสู่เมืองสร้างสรรค์ (Phuket management towards creative city CREATIVE Model ประกอบด้วย 8 ด้านคือ 1. C แทนคำว่า collaborative networks การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันทั้งภาครัฐ (public sector) ภาคเอกชน (private sector) ภาคประชาชน (people sector) จากการวิจัยพบว่าปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนาเพื่อไปสู่เป้าหมายแนวทางใดแนวทางหนึ่งคือความร่วมมือระหว่างกัน ด้วยศักยภาพแต่ละด้านที่มีอยู่ของจังหวัดภูเก็ต มีความกระจุกกระจาย ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมสร้างสรรค์ไม่ปรากฏความร่วมมือระหว่างกันที่ชัดเจนนักการบริหาร จัดการภูเก็ต สู่เมืองสร้างสรรค์สิ่งที่จำเป็นคือการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่มกิจกรรมสร้างสรรค์ เปลี่ยนไปจากที่เคยดำเนินกิจกรรมแบบอิสระ (independent) ใช้ความรู้ (knowhow) ประสบการณ์ (experience) และทรัพยากร (resource) เท่าที่ตนเองมีจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นลดขนาดของการพัฒนาในปัจจุบันนอกจากนี้การรวมกลุ่มกันของกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ในลักษณะเดียวกัน จะมีประโยชน์ ทางด้านการแบ่งปันทรัพยากร (resource sharing) ระหว่างกัน ทั้งด้านความรู้ (know how) การจัดการ (management) การตลาด(marketing) สิ่งสำคัญคือการรวมกลุ่มใน รูปแบบกิจกรรมสร้างสรรค์ที่ได้กำหนดไว้ 7 กลุ่ม (PHUKET creative of 7 pearls) โดยมีโครงสร้างรูปแบบองค์กรและแนวทางการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแต่ละกลุ่มสร้างสรรค์นอกจากความร่วมมือในแต่ละภาคส่วน ระหว่างบุคคล (people sector) ผู้ประกอบการ (private sector) องค์กรภาครัฐ (public sector) ความร่วมมือระหว่างกันของทุกฝ่าย เป็นความจำเป็นของการขับเคลื่อนสู่การเป็นเมืองสร้างสรรค์ที่มีเป้าหมายชัดเจนร่วมกัน กลไกที่จะทำ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน



ภาพ 13 ภูเก็ตเมืองสร้างสรรค์ 7 ไข่มุก (Phuket Creative of 7 Pearls)
ที่มา: กฤษฎา ตันสกุล (2557, หน้า 217)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฤษฎา ตันสกุล (2557, หน้า ค) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการภูเก็ตสู่เมืองสร้างสรรค์ เป็นการนำเสนอลักษณะเมืองสร้างสรรค์ที่ ครอบคลุมใน 7 ด้าน จากต้นทุนและศักยภาพของเมืองที่มีคุณค่าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่จะก้าวสู่ความเป็นเมือง สร้างสรรค์เช่นเมืองสร้างสรรค์อื่นๆ ทั่วโลกที่เป็นกระแสนิยมต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับเมืองในปัจจุบัน กระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนทิศทางของเมืองสร้างสรรค์ภายใต้ นโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน เครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายสู่การเป็นเมือง สร้างสรรค์ได้อย่างมีทิศทาง CREATIVE Model เป็นผลผลิตจากงานวิจัยที่จะเป็น เครื่องมือที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการภูเก็ตสู่เมืองสร้างสรรค์ (Phuket management towards creative city CREATIVE Model ประกอบด้วย 8 ด้านคือ 1. C แทนคำว่า collaborative networks การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันทั้งภาครัฐ (public sector) ภาคเอกชน (private sector) ภาคประชาชน (people sector) จากการวิจัย

พบว่าปัจจัยที่สำคัญ ของการพัฒนาเพื่อไปสู่เป้าหมายแนวทางใดแนวทางหนึ่งคือความร่วมมือระหว่างกัน ด้วยศักยภาพแต่ละด้านที่มีอยู่ของจังหวัดภูเก็ต มีความกระจัดกระจาย ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมสร้างสรรค์ไม่ ปรากฏความร่วมมือระหว่างกันที่ชัดเจนนักการบริหาร จัดการภูเก็ต สู่มืองสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นคือการ สร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่มกิจกรรมสร้างสรรค์ เปลี่ยนไปจากที่เคยดำเนินกิจกรรมแบบอิสระ (independent) ใช้ความรู้ (knowhow) ประสบการณ์ (experience) และทรัพยากร (resource) เท่าที่ ตนเองมีจำ เป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นลดขนาด ของการพัฒนาใน ปัจจุบันนอกจากนี้การรวมกลุ่มกันของกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ในลักษณะเดียวกัน จะมีประโยชน์ ทางด้าน การแบ่งปันทรัพยากร (resource sharing) ระหว่างกัน ทั้งด้าน ความรู้ (know how) การจัดการ (management) การตลาด(marketing) สิ่งสำคัญคือการรวมกลุ่มใน รูปแบบกิจกรรมสร้างสรรค์ที่ได้ กำหนดไว้ 7 กลุ่ม (PHUKET creative of 7 pearls) โดยมีโครงสร้างรูปแบบองค์กรและแนวทางการบริหาร จัดการ เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแต่ละ กลุ่มสร้างสรรค์นอกจากความร่วมมือในแต่ละภาคส่วน ระหว่างบุคคล (people sector) ผู้ประกอบการ (private sector) องค์กรภาครัฐ (public sector) ความ ร่วมมือระหว่างกันของทุกฝ่ายเป็นความจำเป็นของการขับเคลื่อนสู่การเป็นเมืองสร้างสรรค์ที่มีเป้าหมาย ชัดเจนร่วมกัน กลไกที่จะทำ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือ ระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน

สนชัย ใจเย็น (2549, หน้า ก-ข) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารเกาะสมุยรูปแบบเขตเมืองพิเศษ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ ในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) เพื่อศึกษาลักษณะและบริบทของการบริหารเกาะสมุย รวมถึง ปัญหาในการบริหารจัดการเกาะสมุยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) เพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร ที่เหมาะสมกับเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษที่สามารถพัฒนาความเจริญเติบโตแก่เกาะสมุยอย่าง ยั่งยืน โดยการศึกษานโยบายเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับต่างประเทศแล้วนำมา ประยุกต์ใช้ โดยการสร้างรูปแบบการบริหารในรูปแบบเขตเมืองพิเศษขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับการ บริหารเกาะสมุย ณ ปัจจุบัน และเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันของเกาะสมุย โดยทำ การสัมภาษณ์จากผู้นำชุมชนและข้าราชการของสำนักงานเทศบาลตำบลเกาะสมุยเป็นจำนวน 52 คน ผลการวิจัยพบว่า เกาะสมุยมีลักษณะพิเศษที่มีสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติที่สวยงามจึงทำให้เป็นเมือง ท่องเที่ยว แต่อีกด้านหนึ่งก็คือ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ถูกทำลายไปด้วยและยังมีปัญหาอีก มากมายที่ต้องการการแก้ไข ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการบริหารเมืองก็จะทำ ให้การแก้ไขปัญหาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งจากผลการศึกษาที่ได้จึงทำให้เกิดรูปแบบการบริหารเกาะสมุย ในแบบเมืองพิเศษที่ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเมืองเกาะ สมุย และนายกเมืองเกาะสมุย การบริหารเมืองในรูปแบบนี้จะตั้งอยู่บนแนวความคิดของการบริหารงานธุรกิจเอกชนซึ่งมีผู้รับผิดชอบ การบริหารโดยตรงเรียกว่าผู้จัดการหรือนายกเมืองเกาะ สมุย และต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ ในการบริหารและมีสภาเมืองเกาะสมุยเป็นสภานิติบัญญัติซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับคณะกรรมการในรูป บริษัทที่มีอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ตราเทศบัญญัติและควบคุมการเงิน ซึ่งการ บริหารเมืองแบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นหลัก และเน้นวิธี บริหารงานแบบธุรกิจเอกชนมีการจัดสรรและคัดเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็น มืออาชีพมาบริหารงานเมืองเกาะสมุย ยิ่งไปกว่านั้นการนำเอาการบริหารเมืองแบบสภาผู้จัดการมาใช้

ยังมุ่งหวังที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังให้หมดไปจากเมืองเกาะสมุย รวมตลอดไปถึงขจัดการเล่นพรรคเล่นพวกและขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในเทศบาลนี้ด้วย

ปรีชาวุฒิ กี่สั้น (2557, ข-ค) ศึกษาเรื่องบริหารการพัฒนาเมืองป่าตอง : รูปแบบที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า ต้องเริ่มจากการปกครองท้องถิ่นที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่และเข้าถึงชาวบ้าน และมีการพัฒนาและยกระดับจนกลายเป็นเทศบาลตำบลเหมือนเช่นในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารจะนำแผนพัฒนามาเป็นญัตติเข้าไปในสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้สภาเทศบาลอนุมัติเห็นชอบ ซึ่งรูปแบบการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆให้ทันต่อเหตุการณ์ในปัจจุบันได้ เพราะว่าการตัดสินใจหรือการบริหารงานต่างๆยังเป็นรูปแบบราชการที่ยังยึดรูปแบบเก่าอยู่ ล่าช้าและหลายขั้นตอน

มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองมีดังนี้ 1) ปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 3) ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 4) ปัญหาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ 5) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารเมืองป่าตอง จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตอง โดยใช้ "TONOMOUSPATONG" MODEL ประกอบด้วย 1) A แทน autonomous การปกครองด้วยตนเอง 2) U แทนคำว่า unity & administration ความมีเอกภาพในการบริหารพัฒนาเมืองป่าตอง 3) T แทนคำว่า taxation and audit การจัดเก็บภาษีและการตรวจสอบ 4) O แทนคำว่า organizing & outsourcing การปรับบทบาทหน้าที่องค์กรให้เหมาะสม 5) N แทนคำว่า networking & collaboration การมีเครือข่ายการดำเนินงานของเมืองป่าตอง 6) O แทนคำว่า one stop service ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จสำหรับเมืองป่าตอง 7) M แทนคำว่า managerial effectiveness & efficiency ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางการจัดการ 8) O แทนคำว่า opportunity & zoning โอกาสในการพัฒนาเมืองป่าตองอย่างเป็นระบบ 9) U แทนคำว่า urban development การพัฒนาเมืองป่าตองในมิติต่างๆ 10) S แทนคำว่า self-sufficient & sustainable การพึ่งตนเองของเมืองป่าตอง 11) P แทนคำว่า people participation การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองในด้านต่างๆ 12) A แทนคำว่า appreciate & aspiration การยกย่องหรือการชื่นชมเมืองป่าตอง 13) T แทนคำว่า tendency & tourist safety การดูแลเอาใจใส่ 14) O แทนคำว่า ownership ความเป็นเจ้าของ 15) N แทนคำว่า new public management การจัดการรัฐแนวใหม่และ 16) G แทนคำว่า generate inspiration การสร้างแรงดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยว

จากผลการวิจัยและการวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารพัฒนาเมืองป่าตองเมื่อนำมาปรับให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จะได้รูปแบบการบริหารการพัฒนาเมืองป่าตองที่ควรจะเป็นในอนาคต กล่าวคือ มีการกำหนดให้เมืองป่าตองเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษและขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายเมืองป่าตอง สำหรับที่ปรึกษาให้กับนายกป่าตองและสภาเมืองป่าตอง รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเมืองป่าตองขึ้นโดยมีหน่วยงานราชการต่างๆ มาให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ

ประดิษฐ์ ดิวัฒน์กุล (2549, หน้า ค) ศึกษาเรื่องการบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนา รูปแบบที่เหมาะสม เป็นการศึกษารูปแบบการบริหารเมืองหลวงให้มีการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับ

กรุงเทพมหานคร โดยการวิจัยทางเอกสารและการสัมภาษณ์นักบริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร นักการเมือง ประชาชน ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิผู้ซึ่งสนใจในรูปแบบกรุงเทพมหานคร เพื่อ กรุงเทพมหานครจะได้พัฒนารูปแบบเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและเป็นที่ยอมรับของมหานคร ทัวไป ผลการวิจัยพบว่า แนวความคิดในการปฏิรูประบบการบริหารกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่เกินไป ควรแบ่งพื้นที่การบริหารเป็น องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อยๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ ต้องปรับปรุงห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการกระจายอำนาจให้ กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การคมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น กลุ่ม ที่ 3 มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหารจัดการให้มากขึ้น ทำ หน่วยงานให้เล็กลงต่อประชากรต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น ให้ถือว่าการบริการประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต การพัฒนารูปแบบควรดำเนินการเป็นระยะ 3 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะสั้น ควรใช้รูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงห่วงโซ่การบริหารที่ยังไม่ราบรื่นจาก โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พร้อมจัดโครงสร้างสำนักงานเขตใหม่และกระจายอำนาจ ให้สำนักงานเขตมากขึ้น เพื่อรองรับรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 2) ระยะกลางควร แบ่งระบบการบริหารออกเป็น 3 ระดับ โดยการบริหารระดับบนให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภา กรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้ง และกรุงเทพมหานครขึ้นตรงกับ นายกรัฐมนตรี และให้มีสภาเอกรูปประจำเขต 3) ระยะยาว ควรจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลเป็นการ บริหารท้องถิ่น โดยมีสภาเอกรูปทำหน้าที่เสนอโครงการ โดยมีความเห็นชอบจากสภาเขตที่มีประธานเป็น ผู้อำนวยการเขต ซึ่งมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้ง

วราเมศวร์ วิเชียรแสน (2552, หน้า 1) โครงการพัฒนาแบบจำลองด้านการพัฒนาเมืองและ การขนส่ง สำหรับกรุงเทพฯ และปริมณฑล: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อนำเสนอกรอบการวิเคราะห์การพัฒนาเมืองและการขนส่งเชิงบูรณา การในบริบทของการพัฒนาในประเทศไทย การศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่าแนวทาง ปฏิบัติในปัจจุบันพบว่าการวิเคราะห์เพื่อการวางแผนการขนส่งยังแยกจากการวิเคราะห์การพัฒนา เมืองกล่าวคือการวิเคราะห์มิใช่การวิเคราะห์เชิงบูรณาการซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริงตามผล การศึกษาอิทธิพลของการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่มีต่อมูลค่าที่ดินตามแนวเส้นทาง รถไฟฟ้าบีทีเอสที่ได้แสดงให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่ง จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์การขนส่งและการพัฒนาเมือง แนวทางหนึ่งในการ วิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งก็คือการประยุกต์ใช้แบบจำลองบูรณา การการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งซึ่งในการศึกษานี้ประยุกต์ใช้แบบจำลอง TRANUS เพื่อสร้าง แบบจำลองบูรณาการการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งสำหรับกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล การศึกษานี้ได้ทำการเปรียบเทียบและนำแบบจำลอง TRANUS มาใช้ในการวิเคราะห์และ ทดสอบนโยบายต่างๆเช่นการเก็บเงินค่าเช่าพื้นที่การพัฒนาเมืองขนส่งมวลชน เป็นต้น นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังได้พัฒนาแบบจำลองราคาที่พักอาศัยซึ่งนำอิทธิพลของท้องถิ่น (local effect) มา พิจารณาการสร้างแบบจำลองกล่าวคือแบบจำลองที่ได้เป็นแบบจำลองถดถอยถ่วงน้ำหนักเชิง

ภูมิศาสตร์ จากผลการวิเคราะห์พบว่าแบบจำลองนี้มีความถูกต้องมากกว่าแบบจำลองถดถอยแบบเดิมซึ่งมิได้พิจารณาอิทธิพลท้องถิ่น

อนุศรา สว่างชัย (2555, หน้า ค-ง) ยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและรูปแบบการจัดการขยะ โดยใช้การวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากครัวเรือนในเกาะภูเก็ต เป็นการสร้างยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนหน่วยงานและกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะเกาะภูเก็ตทุกภาคส่วน และใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบสวอต (SWOT analysis) เพื่อยกร่างยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต ขั้นตอนที่สามเป็นการตรวจสอบยุทธศาสตร์ โดยการจัดเวทีประชาคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเกาะภูเก็ต และตรวจสอบยุทธศาสตร์โดยผู้ทรงคุณวุฒิระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ผลการวิจัย พบว่า

1. เกาะภูเก็ตเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและนานาชาติเดินทางมาเกาะภูเก็ตเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ปริมาณขยะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันระบบการบริหารจัดการขยะของเกาะภูเก็ตมีอยู่อย่างจำกัด และระบบคัดแยกขยะมูลฝอยก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ในขณะที่ระบบเตาเผาที่สามารถกำจัดขยะได้ เพียง 250 ตันต่อวัน ส่งผลให้ปริมาณขยะที่ต้องนำไปฝังกลบเพิ่มขึ้น โดยพื้นที่ที่เตรียมไว้สำหรับการฝังกลบขยะนั้นก็มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งจังหวัดภูเก็ตได้ร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยการสร้างเตาเผาขยะแห่งที่ 2 เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับปัญหาขยะดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายทาง มิได้พิจารณาถึงสาเหตุปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้เกิดขยะ การจัดการขยะของเกาะภูเก็ตในปัจจุบันจึงเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการขยะเท่าที่ควร

2. ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีการเก็บรวบรวมขยะไปทิ้ง แต่ไม่ได้มี การคัดแยกขยะต้นทาง ส่วนใหญ่ทิ้งขยะไม่แยกตามประเภทของถังขยะ โดยมากเป็นขยะสดหรือขยะอินทรีย์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมซึ่งบดบังภูมิทัศน์ความสวยงามส่งกลิ่นเหม็นและความรำคาญใจให้กับประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่มีการเก็บรวบรวมขยะ การคัดแยกและการกำจัดเป็นบางครั้งเท่านั้น ส่งผลให้การจัดการขยะบนเกาะภูเก็ตเป็นปัญหาอยู่ในระดับมาก

3. ยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกในการจัดการขยะต้นทาง 2) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ 3) ยุทธศาสตร์การสร้างศูนย์การเรียนรู้การจัดการขยะ 4) ยุทธศาสตร์การจัดให้มีพื้นที่ต้นแบบในการลดปริมาณขยะในเกาะภูเก็ต 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนานวัตกรรมระบบจัดการถังขยะ 6) ยุทธศาสตร์พัฒนาข้อมูลภูมิศาสตร์เพื่อการรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

คะเนิงภรณ์ วงเวียน (2555, หน้า ข-ง) การพัฒนายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเกาะเสม็ดจังหวัดระยอง การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สถานการณ์การท่องเที่ยวของเกาะเสม็ด 2) ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะเสม็ด 3) สร้างยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืนที่เกาะเสม็ดจังหวัดระยอง ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้แบ่งเป็น 6 กลุ่มคือ 1) บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ 2) บุคลากรในภาคธุรกิจ 3) ประชาชนท้องถิ่น 4) มัคคุเทศก์ 5) นักท่องเที่ยวชาวไทย 6) นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบสอบถามแบบประเมินร่างยุทธศาสตร์และแบบประเมินยุทธศาสตร์เก็บรวบรวมข้อมูล

โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกการใช้แบบสอบถามการสนทนากลุ่มการประชุมอภิปรายกลุ่มการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติโดยใช้ค่าร้อยละค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลการวิจัยพบว่า

1) เกาะเสม็ดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและป่าไม้ไม่มีความสวยงามและจุดเด่นในด้านหาดทรายขาวละเอียดน้ำทะเลใสมีอ่าวต่าง ๆ มากมายและเป็นสัญลักษณ์ของวรรณคดีเรื่องพระอภัยมณีมีความเหมาะสมของกิจกรรมการท่องเที่ยวบริการทางการท่องเที่ยวการจัดการทางการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมทางการท่องเที่ยวของเกาะเสม็ดโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางถึงมากและปริมาณนักท่องเที่ยวที่ต้องการให้มาท่องเที่ยวที่เกาะเสม็ดส่วนมากอยู่ระหว่าง 200,001-500,000 คน/ปี

2) เกาะเสม็ดมีปัญหาด้านมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมเช่นการกำจัดขยะการจัดการน้ำเสียทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมความขัดแย้งด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินและปริมาณน้ำจืดไม่เพียงพอส่วนอุปสรรคคือขาดการบูรณาการในการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐขบประมาณในการบริหารจัดการท่องเที่ยวและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เพียงพอขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังขาดการวางผังพื้นที่เฉพาะในการพัฒนา/อนุรักษ์เกาะเสม็ดและขาดหน่วยงานหลักหรือกลไกการประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่เกาะเสม็ดอย่างจริงจัง

3) ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืนที่เกาะเสม็ดจังหวัดระยองมีวิสัยทัศน์คือ “เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเลที่ได้มาตรฐานและยั่งยืนในภาคตะวันออกของไทย” ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนท้องถิ่นและนักท่องเที่ยว 2) เสริมสร้างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุข 3) พัฒนาศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการตลาดท่องเที่ยวเชิงคุณภาพอย่างยั่งยืนซึ่งในการประเมินยุทธศาสตร์ดังกล่าวโดยผู้เชี่ยวชาญพบว่ายุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของเกาะเสม็ดและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

สุชน อินทเสมอ (2555, หน้า 10) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์: กรณีศึกษาตำบลปากน้ำปราณ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบทการท่องเที่ยวของตำบลปากน้ำปราณ 2) ศึกษาพฤติกรรมความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวตำบลปากน้ำปราณ 3) สร้างและประเมินยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์: กรณีศึกษาตำบลปากน้ำปราณโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเก็บรวบรวมข้อมูล เชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกการสนทนากลุ่มการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT analysis) ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมพร้อมด้วยเทคนิค AIC การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามการตรวจสอบข้อมูลใช้วิธีการสามเส้าการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติใช้ค่าร้อยละและค่าเฉลี่ยผลการวิจัยพบว่า

1. ตำบลปากน้ำปราณมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพทางระบบนิเวศมีกิจกรรมที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวคือการเดินศึกษาธรรมชาติการปลูกป่าชายเลนการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้สะดวกมีเส้นทางท่องเที่ยวที่สามารถเชื่อมโยงไปยังแหล่งท่องเที่ยวใกล้เคียงได้

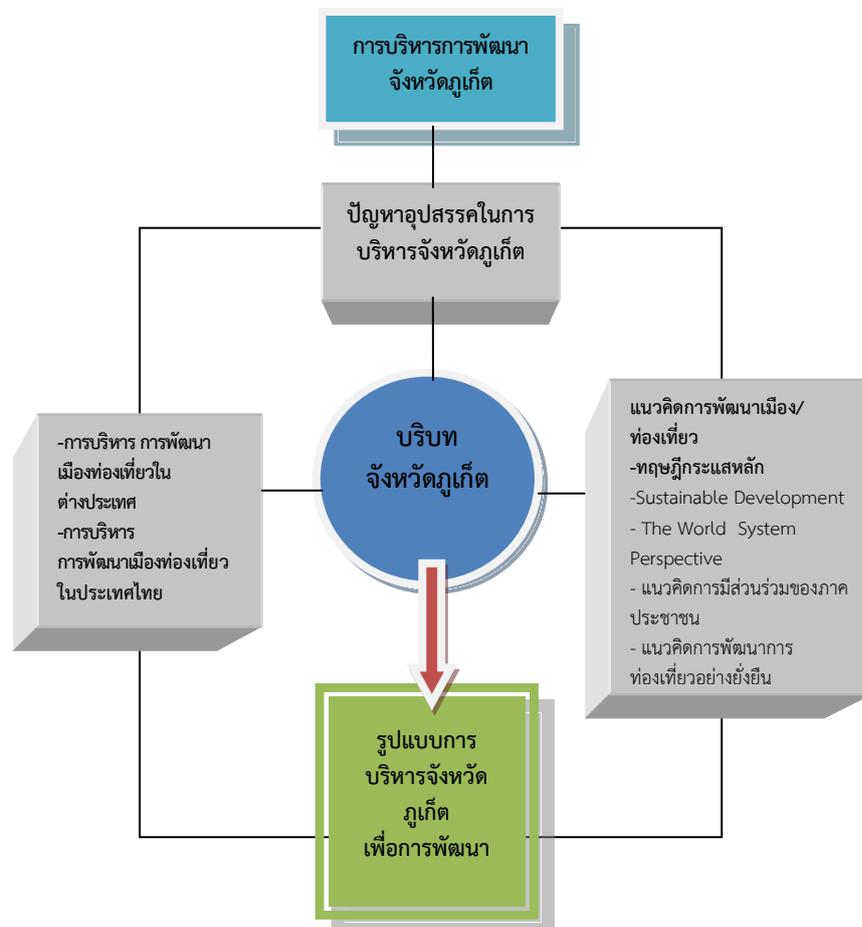
2. นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการมาท่องเที่ยวตำบลปากน้ำปรามอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่พบจากการมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวคือการกำจัดขยะการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำปรามบุรีสถานที่จอดรถและห้องสุขาสาธารณะไม่เพียงพอไม่มีป้ายบอกทางที่ชัดเจน

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวได้วิสัยทัศน์คือ “พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ชุมชนปลูกจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน)”

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 2) ส่งเสริมและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ชุมชน 3) การบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการและ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนและผลการประเมินยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมระดับมากสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง “การบริหารภูเก็ตเพื่อการพัฒนา” ดังต่อไปนี้



ภาพ 14 กรอบแนวความคิดการวิจัย
