

## แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้าสู่อาเซียน

รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย ได้ก่อเกิดและเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องมายาวนาน โดยสัมพันธ์กับบริบทของการเมืองระดับชาติและกลไกกฎหมายที่ผ่านออกมาบังคับใช้โดยสภานิติบัญญัติ ที่ค่อนข้างขาดเสถียรภาพและขาดความชอบธรรมจนก่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นหลายครั้ง ในยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในหลาย ๆ ด้าน ได้ส่งผลกระทบต่อมากมายหลายมิติมาสู่สังคมไทยและ อปท. เหตุนี้ จึงน่าสนใจศึกษาว่า การพัฒนาที่ผ่านมาของ อปท. ตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้นเป็นอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสถาบันภายในกรอบของกฎหมาย แนวทางการพัฒนา อปท. ในอนาคตจะเป็นอย่างไร และแนวคิดและแนวทางปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับ อปท. ในการเข้าสู่อาเซียน

จากการสำรวจเอกสารที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับ อปท. และศึกษาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ไปในทางพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายเกี่ยวกับ อปท. แต่ละรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และกำลังอยู่ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีการประกาศใช้ใน พ.ศ. 2560 ก็พบว่า อปท. ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และสถาบันมาอย่างต่อเนื่อง

---

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ข้อเท็จจริงของการเมืองไทยที่สำคัญมากอย่างหนึ่งก็คือ การเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพสูง หลังจากความขัดแย้งรุนแรงก็มักจะเกิดวิกฤตการเมืองและผู้นำทหารได้ใช้กลไกรัฐเข้ายึดอำนาจรัฐบาลมากกว่า 10 ครั้ง ในรอบ 84 ปี ส่งผลให้มีการล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปแล้วมากกว่า 10 ฉบับ และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ อปท. หลายครั้ง ที่ยังไม่มีความก้าวหน้าในด้านการกระจายอำนาจและการให้อิสระแก่ อปท. อย่างแท้จริง ในอีกด้านหนึ่ง ที่เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการปกครองตนเองในท้องถิ่นก็คือ ประชาชน ก็ยังขาดความตระหนักในหลักการสำคัญของการปกครองตนเอง พลังทางสังคมที่จะเกื้อหนุนการพัฒนา อปท. จึงอ่อนแอ ขนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวในการใช้อำนาจจัดทำกฎหมายออกมาควบคุมและพัฒนา อปท. ตลอดมา โครงสร้าง อปท. ที่มีการกำหนดไว้ 5 รูปแบบใหญ่ ๆ มีความทันสมัยพอสมควร มีการขยายอำนาจหน้าที่ออกไปหลายด้านแต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระ ทำให้การพัฒนาสถาบัน อปท. ไม่ต่อเนื่องและยังคงอ่อนแอ

ในการที่สมาชิก 10 ชาติ ของสมาคมแห่งชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ที่มีการรวมกลุ่มกันมายาวนานเกือบ 50 ปี และได้ปรับตัวครั้งสำคัญหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ด้วยการวางหลักการความร่วมมือออกเป็น 3 ด้าน หรือ “เสาหลัก” โดยเริ่มต้นจากด้านเศรษฐกิจก่อนตั้งแต่ปลายปี 2558 เพื่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นทางเศรษฐกิจที่จะต้องแข่งขันกับนานาชาติ แนวคิดและแนวทางสำคัญของ อปท. ในประเด็นนี้ก็คือ การเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลดีอย่างยั่งยืนในระยะยาว

**คำสำคัญ:** แนวทางการพัฒนา/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ การเข้าสู่อาเซียน

## **Ways for Local Governmental Organizations Development and Moving toward ASEAN**

Assoc. Prof. Dr.Senee Comsook

### **ABSTRACT**

Local governmental organizations (LGOs) in Thailand have been established and developed for long time. At least from the most important changing of the political system in B.E. 2475 to the present or more than 84 years. The changing and development of LGOs are closed relations to the national political context, which usually instability and illegitimate. After political conflicts happened, it evolved to crisis situation and finally the military leaders used the state mechanism to take coup and erased the constitution and government. Such changing in national politics have impacted to LGOs in many ways. So it is very interested to study about that impact for the changing and developing of structures, power and functions, and institutions of the LGOs in the past to the present time and to the future. And study of some important concept and practice for LGOs into Asean changing processes.

By documentary study about LGOs development and some constitutions which based on democratization will and LGOs laws from the past to the present time. The facts showed

that the LGOs development are depended on the political leaders in national government positions, whose faced on political instability and illegitimacy in many conflicts from inside and outside government. So it is the top – down development that make modernization for the LGOs’s structures in the most of 5 kinds of LGOs. There are limited in many parts of LGO’s functions in term of decentralized of powers, that make less development of LGO’s institutions. While the local peoples are not perceived in the self – governed principle. Social forces to support LGOs development, therefore, are weakened.

“ASEAN” be formed for nearly 50 years and developed the association of 10 nation members to the three main pillars for more competition in rapidly changing of the globalization era. It is going to AEC, the first pillar, from the end of the year 2015, that means to have more co-operation and be oneness of the members. For that changing of Asean, LGOs have to focus a main duty in human resources development (HRD) for the purpose of sustainable development in the future.

**KEYWORDS:** Ways for Development/ Local Governmental Organization/ Moving Toward ASEAN

## ความนำ

นับตั้งแต่ “สุชาภิบาล” ได้ก่อกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 และ พ.ศ. 2448 ในยุคการปฏิรูปการปกครองให้ทันสมัย (Modernization) และการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralized of Powers) เป็นต้นมา ถ้าถือว่าการกำเนิดสุชาภิบาลเป็นการเริ่มต้น “การกระจายอำนาจ” (Decentralized of Powers) เพราะเบื้องต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการให้ราษฎรได้ช่วยกันดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในท้องถิ่นหรือชุมชนของตนเอง การพยายามกระจายอำนาจให้กับคนในชุมชนและท้องถิ่นของไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงและพัฒนาหลายยุคหลายสมัย จนนำมาสู่การเกิดรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (อปท.) 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษอีก 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ในปัจจุบัน และยังมี ความพยายามจากคนหลายฝ่ายในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมทั้ง การกระจายอำนาจอย่างรอบด้านและการพัฒนา อปท. ทั้งรูปแบบเดิมและ จัดตั้งรูปแบบใหม่ขึ้นในบางพื้นที่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้ง ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมในสังคมไทย และสังคมโลกที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากหลายด้านในยุคที่เรียกกันว่า “โลกาภิวัตน์” (Globalization)

ตลอดระยะเวลากว่า 100 ปีที่ผ่านมา อปท. ได้เกิดการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาไปในหลาย ๆ ด้าน ที่ชัดเจนที่สุด คือ ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการพัฒนาสถาบัน แต่เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจสำคัญอยู่ที่รัฐบาล กลางหรือในระดับชาติ และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละชุด รวมทั้งการ

พัฒนาการเมืองในแนวทางประชาธิปไตย (Democratic Development) ตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นไปอย่างขาดเสถียรภาพ (Political Instability) มาโดยตลอด โดยมักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบ “หมุนวนเป็นวงจรที่ไม่ดี” (Vicious Cycle) คือ การจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ → การเลือกตั้ง → การเกิดรัฐสภา → การจัดตั้งรัฐบาล → เกิดความขัดแย้ง → ค่อย ๆ เกิดวิกฤต → การรัฐประหาร → ล้มรัฐธรรมนูญ → การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ → ... จนล่าสุดก็เกิดการรัฐประหาร (Coup D'état)<sup>2</sup> โดยผู้นำกองทัพและข้าราชการเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งส่งผลให้การพัฒนา อปท. ต้องหยุดชะงักไปชั่วระยะหนึ่ง และต้องรอการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กลุ่มผู้มีอำนาจในรัฐบาลจะจัดวางเจตนารมณ์ทางการเมืองไปในทิศทางใด และจะกำหนดแนวทางเกี่ยวกับ อปท. อย่างไร โดยส่วนสำคัญก็คือการเขียนสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ถือตามหลักการว่าเป็น “กฎหมายสูงสุด” (Supreme Law) ในการปกครองประเทศ

ในบทความนี้ จึงจะขอวิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนา อปท. ของไทยภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยจะเน้นพิจารณาใน 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ (1) พัฒนาการที่เป็นมาในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา (2) การเปลี่ยนแปลงและ

---

<sup>2</sup> ในทางรัฐศาสตร์ (Political Science) เรียกว่าการรัฐประหาร เพราะมีผลเพียงเปลี่ยนแปลง “กติกา” และกลุ่มผู้มีอำนาจ ถ้าเป็นการ “ปฏิวัติ” (Revolution) มักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงรุนแรง รวดเร็ว แบบ “ถอนรากถอนโคน” หรือล้มทั้งผู้ปกครองเดิม และอุดมการณ์ทางการเมืองเดิม ตลอดจนโครงสร้างและวัฒนธรรมทางสังคมเดิม เช่น ปฏิวัติในรัสเซีย พ.ศ. 2460 และในจีน พ.ศ. 2492 เป็นต้น

การพัฒนาด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และสถาบันภายใต้กรอบของกฎหมาย และ (3) แนวทางการพัฒนา อปท. ในอนาคต ก่อนที่จะได้นำเอาแนวทางที่ อปท. ควรจะต้องจัดวางแนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการเข้าสู่อาเซียน (ASEAN) มาเสนอไว้อีกส่วนหนึ่ง

### **ประวัติศาสตร์และการพัฒนา อปท.**

#### **1. ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475**

รูปแบบการปกครองของรัฐสยาม (ไทย) ก่อน พ.ศ. 2475 ยังไม่มี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ อปท. ตามที่รู้จักกันในปัจจุบัน เพราะรัฐแบบดั้งเดิม ทั้งสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ และอีกหลายรัฐหรือเมืองในบริเวณใกล้เคียงกัน เป็นรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ จัดโครงสร้างการปกครองเป็นชั้น ๆ จากศูนย์กลางคือ พระมหากษัตริย์ ราชธานี ออกไปสู่เมืองใกล้เคียง ที่มีทั้งเมืองลูกหลวง หลานหลวง เมืองขึ้นหรือเมืองออก เมืองประเทศราช การบังคับบัญชามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางเดียว จากบนลงล่าง (Top - down Command)

ในแต่ละเมืองมีการแต่งตั้ง “เจ้าเมือง” ปกครอง มีอำนาจสูงสุดในเมือง ชุมชนหรือเมืองเล็ก ๆ มีการแบ่งเป็นแขวง มีนายอำเภอปกครอง เล็กลงไปกว่านี้ ก็มีนายแคว้น (หรือกำนัน) ปกครอง จนถึงระดับกลุ่มบ้านเรือน (หรือหมู่บ้าน) ก็มีนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านปกครอง ที่ปรากฏเป็นรูปแบบเด่น ๆ ที่ใช้กันต่อเนื่องมาติดต่อกันหลายร้อยปีในสมัยอยุธยา เริ่มมีการเรียกเมืองรอบ ๆ ราชธานีเป็นเมืองเอก โท ตรี จัตวา และแต่ละเมืองแยกเป็นแขวง ตำบล และบ้าน (หลาย ๆ คริวเรือน) ผู้ปกครองแต่ละระดับก็มีเจ้าเมือง หมื่น

แขวง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน<sup>3</sup> (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 211-214) และรูปแบบนี้ก็ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงยุคการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญ พ.ศ. 2435-2453

โครงสร้างของรัฐบาลระดับชาติ และการปกครองเมืองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. 2411-2453) จากเหตุผลสำคัญคือการคุกคามของ ลัทธิอาณานิคม (Colonialism) และจักรวรรดินิยม (Imperialism) ของ ประเทศมหาอำนาจในยุโรปยุคนั้น ส่วนกลางได้เลิกระบบจตุสดมภ์แล้วจัดตั้ง เป็น “กระทรวง ทบวง กรม” ตามแบบอย่างของ “ตะวันตก” (Westernization) เริ่มมีการตั้งการปกครองส่วนภูมิภาค คือ “มณฑล เทศาภิบาล” แทนเมืองในแบบเดิม ในระดับของตำบล หมู่บ้าน กิริเริ่มให้ ราษฎรได้เป็นฝ่าย “เลือก” กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งแรก ในสมัยรัชกาล ที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453-2468) ได้มีการออกประกาศใช้ พ.ร.บ.ลักษณะ การปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน พ.ร.บ.ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนมากขึ้น

สุขาภิบาล ในส่วนภูมิภาคแห่งแรกจัดตั้งขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม (จังหวัดสมุทรสาคร) เมื่อ พ.ศ. 2448 หลังจากจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นแห่ง แรกสุด<sup>4</sup> และต่อมา “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ประจํามณฑลเทศาภิบาลต่าง ๆ

---

<sup>3</sup> มีการทดลองจัดระเบียบตำบล หมู่บ้าน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ที่แขวงบางปะอิน เมืองกรุงเก่า (อยุธยา) ราษฎรพร้อมใจกันเลือกขุนวรกิจพิศาล (นายจรัส รัตนกุล) ผู้รักษาพระราชวังบางปะอินเป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก

<sup>4</sup> เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ” ตั้งเมื่อ พ.ศ. 2440 ให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดี กระทรวงนครบาล ทั้งนี้ รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำรัสบางตอนว่า “...ประเทศอื่น ๆ

ได้เสนอขอจัดตั้งขึ้นในหลายมณฑล แต่ก็ยังไม่แพร่หลายมากนัก เพราะจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นทั้งสิ้นประมาณ 35 แห่งทั่วประเทศ โดยกระทรวงมหาดไทยได้ร่างกฎหมายและต่อมาได้ออกประกาศใช้เป็น พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2471) มีการกำหนดหน้าที่ไว้ 4 ด้าน คือ รักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ การบำรุงรักษาเส้นทางในท้องที่และการศึกษาขั้นต้น และแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ เขตเมืองและตำบล

## 2. ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

พิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองระดับชาติ และสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ สามารถจัดแยกช่วงของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา อปท. ออกได้ดังนี้ คือ

### 2.1 ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2475-2516

การจัดตั้ง “เทศบาล” ด้วยการตรากฎหมาย พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จัดโครงสร้างขององค์กรเทศบาลคล้ายคลึงกับระบบการเมืองและสถาบันการเมืองระดับชาติ คือ แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี ที่ให้มาจากสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) กำหนดให้มีวาระ 5 ปี โดยในบทเฉพาะกาลของกฎหมายฉบับนี้ ให้การแต่งตั้ง ส.ท. ก่อนเรียกว่า “ผู้เริ่มการ” จนเมื่อครบ 1 ปี

---

ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ... จึงได้คิดทำเป็นการผัดกัน ตรงกันข้าม...”

หลังจากสภาประชุมครั้งแรกจึงให้มี ส.ท. จากเลือกตั้งไม่น้อยกว่าจากแต่งตั้ง และถ้ามีราษฎรจบการศึกษาประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งให้ ส.ท. มาจากเลือกตั้งทั้งหมด

ใน พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

ตามกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2476 ยังกำหนดให้มี “สภาจังหวัด” เป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่ “กรมการจังหวัด” ซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด

กฎหมายเทศบาลได้มีการปรับเปลี่ยนครั้งแรก พ.ศ. 2481 และต่อมาใน พ.ศ. 2486 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ก็ยังคงโครงสร้างเทศบาลไว้เช่นเดิมและอำนาจหน้าที่ที่ยังคงจำกัดไว้เช่นเดิม คือยังให้อำนาจกับฝ่ายปกครองในการควบคุม และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารของเทศบาล คืออำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เทศบาลจึงยังขาดอิสระ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปริชาติ โชติยะ, 2538, หน้า 6-7) และยังไม่มึลักษณะของ “การปกครองท้องถิ่นของประชาชน” อย่างแท้จริง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเมืองไทยได้เกิด “ผันผวน” หลายครั้ง ตั้งแต่การเกิดรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เกิดกบฏไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง และเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 6 ฉบับ รัฐบาลก็เปลี่ยนแปลงไปหลายชุด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เป็นนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งนานที่สุด ครั้งแรกระหว่าง พ.ศ. 2481-2487 ทั้งในฐานะสมาชิกคนสำคัญของ “คณะราษฎร” ที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และใน

ฐานผู้นำทหาร และครั้งที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2491-2500 ในฐานะของผู้นำทหารและผู้นำพรรคเสรีมนังคศิลา

ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สังคมโลกได้ผ่านเข้าสู่ “ยุคสงครามเย็น” และการแบ่งเป็นขั้วชัดเจน 2 ขั้วใหญ่ ฝ่ายหนึ่งคือ “ฝ่ายโลกเสรี” มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ อีกฝ่ายหนึ่งคือ “ฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์” มีสหภาพโซเวียตรัสเซีย (USSR) เป็นผู้นำ รัฐบาลไทยล้วนประกาศนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และดำเนินนโยบาย “ใกล้ชิด” กับสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ในด้านของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขกฎหมายสุขภาพ พ.ศ. 2495 และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2496

พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ยังคงกำหนดให้เทศบาลมี 3 ระดับหรือประเภท คือ นคร เมืองและตำบล กำหนดให้เป็น “ทบวงการเมือง” โครงสร้างเทศบาลยังคงแบ่งเป็น 2 โครงสร้าง คือ “สภาเทศบาล” มีสมาชิก (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี จนถึง พ.ศ. 2499 จึงได้ยกเลิก ส.ท. ประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง และ “คณะเทศมนตรี” มาจากสมาชิกสภาเทศบาล

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังได้ออกประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อให้ทำงานควบคู่ไปกับระบบเทศบาลที่ยังไม่สามารถขยายออกไปได้อย่างทั่วถึง ในลักษณะที่รัฐบาลเรียกว่า เป็นการ “กระจายอำนาจ” อีกแนวทางหนึ่ง แต่ภายใต้กฎหมายโครงสร้างของทั้ง 2 องค์กรใหม่ก็ยังไม่มีความลักษณะของการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองจริง ๆ ของประชาชน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด และมีข้าราชการส่วนภูมิภาคอีกหลายตำแหน่งเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การฯ ด้วย (ในระยะแรก ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เหตุนี้ องค์การฯ ดังกล่าวนี้อาจเรียกว่า “ภูมิภาคจำบัง” ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก และตั้งขึ้นได้เพียง 40 กว่าแห่ง เพราะงบประมาณมีจำกัด และใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลยังได้ประกาศจัดตั้ง “สภาตำบล” ขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง แต่ยังไม่มีความเป็น “นิติบุคคล” (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 252-255)

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เป็นผู้นำคณะทหารเข้ายึดอำนาจใน พ.ศ. 2500 เพื่อล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และทำรัฐประหารอีกครั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 แล้วเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในมาตรา 17 ถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้เข้าสืบทอดอำนาจต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ พ.ศ. 2511 และมีการปรับปรุงกฎหมายสุขภาพใน พ.ศ. 2511 นี้ด้วย ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ให้มีพรรคการเมือง ใน พ.ศ. 2512 (เสนีย์ คำสุข, 2558, หน้า 120-153) แต่จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้ทำการรัฐประหารล้มสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกใน พ.ศ. 2514 และใช้อำนาจของคณะที่เรียกชื่อว่า “คณะปฏิวัติ” ออกประกาศและคำสั่งหลายฉบับ ก่อนจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2515

รัฐบาล “คณะปฏิวัติ” ได้ออกประกาศรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับธนบุรีเป็น “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ใน พ.ศ. 2514 ปีต่อมาได้ประกาศรวมองค์การฯ และเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ

ธนบุรี จัดตั้งเป็นจังหวัด คือ “กรุงเทพมหานคร” ใน พ.ศ. 2515 นี้ เช่นเดียวกัน ก็ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 (ปว.326) ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุผลว่า มีอุปสรรค ปัญหาหลายอย่าง รวมทั้ง สมาชิกองค์การฯ ยังขาดความรู้ความเข้าใจ และการขาดรายได้

ในช่วง พ.ศ. 2515-2516 กลุ่มนิสิต นักศึกษา นักเรียนและประชาชน ได้ออกมาแสดงบทบาททางสังคมหลายครั้ง ทั้งการเดินประท้วงสินค้าต่างประเทศ จนมาถึงการเรียกร้องรัฐธรรมนูญใหม่ จนนำไปสู่ “เหตุรุนแรงทางการเมือง” ระหว่างวันที่ 14-16 ตุลาคม 2516 จนในที่สุด จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกพ้องหลายคนได้ลาออกและได้เดินทางออกไปต่างประเทศ ยุคของคณะราษฎร ต่อเนื่องด้วยคณะผู้นำทหารจึงยุติลง

## 2.2 ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2516–2540

หลังเหตุการณ์ “14 ตุลาคม 2516” ก็ได้เกิดสถานการณ์ “ประชาธิปไตยเบ่งบาน” ขึ้นในสังคมไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังคงยึดหลักรัฐบาลใน “ระบอบรัฐสภา” มาตรา 28 กำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน มาตรา 29 ได้วางเรื่องสิทธิทางการเมืองให้กับประชาชน มาตรา 30 กำหนดเสรีภาพในด้านต่าง ๆ มาตรา 45 “บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง” ในด้านของ อปท. มีบทบัญญัติไว้ในหมวด 9 “การปกครองท้องถิ่น” มาตรา 214-217 ได้วางหลักการว่า “ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ “มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และยังกำหนดให้ “สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย” ส่วนการเลือกตั้งนั้น “ให้ออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” การเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะให้ประชาชนเลือกหรือให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2559) ทำให้ระหว่าง พ.ศ. 2516-2519 ได้เกิดการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้ง รัฐบาลจัดตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสภา และมีการดำเนินงานทางการเมือง ในส่วนของ อปท. ที่สำคัญคือ ออกประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เป็น “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ภายหลังเกิดสถานการณ์ทางการเมืองผันผวน ต่อมาตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2520 ก็ได้มีการยกเลิกการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร จนถึง พ.ศ. 2528 จึงได้แก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่ยังคงให้เป็น “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสภากรุงเทพมหานคร สมาชิก (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตต่าง ๆ โครงสร้างของ กทม. ดังกล่าวนี้น คล้ายคลึงกับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ของสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2520 ที่มี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่มีหลักการให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะพิเศษอีกแห่งหนึ่ง เพราะท้องถิ่นดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีปัญหาซับซ้อนหลายอย่างเกินกว่าอำนาจของเทศบาลรูปแบบเดิม แต่เนื่องจากโครงสร้างที่กำหนดไว้ในระยะแรกมีความซับซ้อนและมีปัญหาในทาง

ปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดให้มี “ปลัดเมืองพัทยา” มาจากนักบริหารมืออาชีพ ไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกสภารวม 17 คน มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีนายกเมืองพัทยาที่สภาเลือกขึ้นมาเป็นประธานสภา ปลัดเมืองพัทยามาจากผู้ที่นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อ คล้าย ๆ กับระบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา การบริหารงานจึงมีปัญหาติดขัดและไม่คล่องตัว จนต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ การคิดริเริ่มต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นเกิดจากรัฐบาลกลาง และเจ้าหน้าที่เป็นส่วนสำคัญที่สุด

ในด้านของเทศบาล ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเป็นระยะ ๆ แต่ส่วนใหญ่ยังเป็นสาระที่ไม่สำคัญมากนัก หรือไม่เกิดการกระจายอำนาจและให้เกิดการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง จนกระทั่งเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2534 และประชาชนที่เรียกกันภายหลังว่า “มือบมือถือ” หรือ “มือบชนชั้นกลาง” ได้ออกมาชุมนุมต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะผู้นำทหาร จนเกิดเหตุรุนแรงระหว่างวันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 ที่เรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” ก็ได้ก่อให้เกิด “กระแสเรียกร้องปฏิรูปการเมือง” (Political Reformation) ขึ้น และนำมาสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 13 กันยายน 2535 รัฐบาลที่มี นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มการปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบลขึ้นมาอีกครั้ง โดยออกประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วมีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นมานับพันแห่ง ใน พ.ศ. 2538 (ประธาน

สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 256-257) และยังมีการจัดตั้งขึ้นต่อเนื่องมาหลังจากนั้นจนครบเกือบทุกตำบลทั่วประเทศที่ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล

### 2.3 ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นฉบับที่ก้าวหน้ามากที่สุดในแง่ของสาระสำคัญและการจัดวางระบบ โครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งการเปิดกว้างในส่วนของสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือเป็นการจัดวางแนวทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ทั้งประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) รัฐธรรมนูญได้กำหนดสถาบันหรือองค์กรที่ต้องการให้มี “อิสระ” ขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะด้านหลายองค์กร ตั้งแต่องค์กรควบคุมการเลือกตั้ง หรือ กกต. องค์กรตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปจนถึงจัดระบบ “ศาลคู่ขนาน” ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองขึ้นทำหน้าที่เฉพาะของแต่ละศาลควบคู่ไปกับระบบศาลยุติธรรมเดิม

ในส่วนของท้องถิ่นและ อปท. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” มาตรา 78 “รัฐต้องกระงานอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และเขียนไว้ในหมวด 9

“การปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังนี้ “มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ... มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ... เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ... มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ... มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ... มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ... มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้อง

เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ... มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ... มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...”

กฎหมายเกี่ยวกับ อปท. หลายฉบับจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปตามสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ในกรณีของเทศบาล ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.เทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 และ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 โดยยังคงเรียกว่า “พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496” สาระสำคัญใน มาตรา 4 ในท้องถิ่นใดที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนของการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน คือ ให้บุคคลเหล่านี้พ้นจากตำแหน่งในเขตท้องถิ่นนั้น มาตรา 7 ให้เทศบาลเป็นทบวง การเมือง มาตรา 14 องค์กรเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี มาตรา 15-48 กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถดำเนินการถอดถอนได้ แต่ก็ยังคงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถดำเนินการถอดถอนได้แล้ว

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถพิจารณาสอบสวนและสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนั้น กฎหมายยังบัญญัติเรื่องการลงประชามติท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีหลายหน้าที่ รวมทั้ง การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม โดยต้องใช้ “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และจัดแยกหน้าที่เฉพาะของเทศบาลแต่ละระดับไว้ด้วย กฎหมายยังเปิดทางให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลด้วย

ในส่วนของ อบจ. ก็มีการแก้ไขกฎหมายและประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2540 และยกเลิกกฎหมายเดิมทั้ง 10 ฉบับ แต่ยังคงหลักการเดิมคือ ให้จังหวัดหนึ่งมี อบจ. ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ตามเกณฑ์จำนวนประชาชน หรือมีได้ตั้งแต่ 24-48 คน มีวาระ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เปิดทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและตัดสินใจในการออกระเบียบเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของ อบจ. ให้เป็นไปตามกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559)

กฎหมายของสภาตำบล และ อบต. ก็ได้มีการแก้ไขและออกประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2537 และยังมีแก้ไขอีกเป็นฉบับที่ 5 ใน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล สมาชิกสภาตำบล (ส.ต.) มี 2 ประเภท โดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 4 ปี สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมา

ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็น อบต. ได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย สภาตำบลและ อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ใกล้ชิดกันอาจรวมกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ในส่วนของ อบต. กฎหมายกำหนดให้มีสภา อบต. กำนายก อบต. โดยสภา อบต. มีสมาชิก (ส.อบต.) ที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ถ้ามีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้มี ส.อบต. ได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน ก็ให้มีหมู่บ้านละ 3 คน นายก อบต. มี 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเปิดทางให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งเปิดทางให้กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจออกระเบียบต่าง ๆ และออกคำสั่งต่าง ๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับ อบต. ได้ด้วย<sup>5</sup> (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2559) และมีข้อน่าสังเกตว่า เนื่องจาก อบจ. มีรายได้จากหลายทาง และกฎหมายกำหนดให้ อบจ. ต้องจัดสรรเงินให้กับ อบต. ในบางส่วนด้วย ทำให้ อบต. ต้องพึ่งพารายได้จาก อบจ. นอกเหนือจากพึ่งพาเงินสนับสนุนจากรัฐบาลระดับชาติ

นอกจากนั้น กฎหมายของ กทม. และเมืองพัทยา ก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ของประชาชน ในด้านเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลระดับชาติก็มีการจัดสรรรายได้ให้กับ อปท. ตั้งแต่ราวร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน ในช่วง พ.ศ. 2544-2545 จนเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดิน

---

<sup>5</sup> แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552

ใน พ.ศ. 2552 (ราว 3 แสนล้านบาท) และเพิ่มเป็นกว่าร้อยละ 25 ใน พ.ศ. 2555 รวมทั้งมีการ “ถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ” ให้กับ อปท. พร้อม ๆ กันไปด้วย อปท. ในยุคปฏิรูปการเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าที่ผ่าน ๆ มาในหลาย ๆ ด้าน

การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ได้ส่งผลให้การพัฒนา อปท. ขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการล้มล้างรัฐบาลเดิม ยุบเลิกรัฐธรรมนูญและยุติกระบวนการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อปท. จะสามารถกลับมาดำเนินงานการเมืองและการบริหารโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรัฐธรรมนูญได้มีสาระสำคัญและเจตนารมณ์ไปในทางส่งเสริมการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างจริงจัง หรืออย่างน้อย ๆ ก็ต้องมีเจตนารมณ์คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาเป็นแนวทางและเขียนสาระสำคัญเพิ่มเติมขึ้นมากกว่าเดิม

ในด้านจำนวนของ อปท. รูปแบบต่าง ๆ จนถึง พ.ศ. 2558 มี อบจ. 76 แห่ง เทศบาลทั้ง 3 ระดับรวม 2,441 แห่ง อบต. 5,334 แห่ง และ อปท. รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง รวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง เท่ากับช่วง พ.ศ. 2553 เทศบาลได้เพิ่มจำนวนขึ้น เพราะ อบต. บางส่วนได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยรูปแบบต่าง ๆ  
ในช่วง พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2558

ประเภท	จำนวน		หมายเหตุ
	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2558	
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	75	76	-
2. เทศบาล	2,006	2,440	- รวมประชากรในเขต
- นคร		30	เทศบาลมากกว่า 20
- เมือง		178	ล้านคน
- ตำบล		2,233	
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,770	5,334	- รวมประชากรในเขต อบต. มากกว่า 36 ล้านคน
4. กรุงเทพมหานคร (กทม.)	1	1	- ประชากรราว 7-8 ล้านคน
5. เมืองพัทยา	1	1	- ประชากรประมาณ 1 แสนคน
<b>รวม</b>	<b>7,853</b>	<b>7,853</b>	

หมายเหตุ: \* ข้อมูล ณ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2559

ที่มา: ปรับปรุงจาก โกวิทย์ พวงงาม, 2553; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559

### การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการด้านโครงสร้าง และสถาบัน อปท.

เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานทางกฎหมาย (Law Based) ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญและ “พระราชบัญญัติ” (พ.ร.บ.) ของ อปท. แต่ละรูปแบบ จะพบว่า กฎหมายมีทั้งส่วนที่เอื้อหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างและสถาบัน อปท. หรือไปในด้านบวก (Positive Impact) และในทางตรงกันข้าม หรือ

ด้านลบ (Negative Impact) หรือเป็นไปในทางขัดขวางหรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาโครงสร้างและสถาบัน อปท.

1. ในด้านบวก การเกื้อหนุนการพัฒนาที่สำคัญ ก็ได้แก่

1.1 การทำให้เกิดโครงสร้างที่ซับซ้อนและมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน หรือเป็นไปตามหลักการการแบ่งแยกงานกันทำ (Division of Labor) และตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation and Specialization) กล่าวคือ มีการจัดแยกฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติออกจากกัน และยังมีฝ่ายปฏิบัติคือ ข้าราชการประจำและพนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฝ่ายหนึ่ง หลักการก็คือ ฝ่ายบริหารนำเสนอนโยบายต่อสภา หลังจากสภานุมัติแล้ว ฝ่ายปฏิบัติจึงจะนำเอานโยบายของฝ่ายบริหาร และบางส่วนก็มาจากสมาชิกสภาด้วยไปปฏิบัติ และยังได้วางหลักการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันของทั้งสามฝ่ายดังกล่าวด้วย

1.2 การพยายามปูพื้นฐานการสร้างสถาบันตัวแทนของประชาชน ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นไปตามหลักการของการปกครองตนเองของประชาชน (Self-Government) ในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งการที่รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติได้ทำการกระจายอำนาจให้กับ อปท. ให้มีความสามารถมากเพียงพอต่อการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างจริงจัง

1.3 ขยายโอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนมากขึ้น ไม่จำกัดไว้เฉพาะเพียงการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ยังให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายท้องถิ่น การเสนอถอดถอน

“ตัวแทน” ทุกฝ่ายและกิจกรรมอื่น ๆ ของท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งมีส่วนเอื้อต่อการพัฒนาสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

1.4 โครงสร้างตามกฎหมายที่ยังคงให้กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่หลายด้านเกี่ยวข้องกับ อปท. ถ้ามองในด้านบวก ก็คือ ทำให้เกิดการตรวจสอบ ควบคุม และอาจถือว่า มีการ “ถ่วงดุลอำนาจ” จากรัฐบาลระดับชาติไปสู่ อปท. เพื่อเป็นการ “ป้องกัน” ไม่ให้ผู้มีตำแหน่งต่าง ๆ ใน อปท. ใช้อำนาจและละเมิดกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม และยังเป็นการสร้าง “พีเลียง” หรือผู้คอยช่วยเหลือ ปรึกษา ควบคุม อปท. ในระยะต้น ๆ ของกระบวนการกระจายอำนาจก่อนที่จะให้อำนาจที่เป็น “อิสระ” และเหมาะสมต่อการปกครองตนเองอย่างแท้จริงในอนาคต

2. ในด้านลบ อุปสรรคและปัญหาที่ขัดขวางการพัฒนา อปท. ก็ได้แก่

2.1 ในกรอบใหญ่และเป็นลักษณะ “ทวิลักษณ์วิภาษ” หรือความขัดแย้งกันเองของกฎหมาย ก็คือ ด้านหนึ่ง พยายามส่งเสริมกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ อปท. แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ได้เปิดทางให้เข้าไป “ตามบทบัญญัติของกฎหมาย” และมีบทบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจหลายลักษณะที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ตั้งแต่การออกระเบียบ การตรวจสอบ สอดสวน ไปจนถึง สิ่งการต่าง ๆ ถ้ามองในด้านลบก็คือ รัฐบาลแห่งชาติยังไม่ต้องการให้ อปท. มีอำนาจปกครองตนเองและมีอิสระอย่างแท้จริง

ในกรณีเกิดการรัฐประหาร “คณะรัฐประหาร” ชุดต่าง ๆ มักจะใช้อำนาจพิเศษออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ในการระงับยับยั้งการดำเนินงานของ อปท. ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงหรือครอบงำโดยชัดแจ้ง ดังกรณีภายหลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็มีคำสั่งให้ข้าราชการประจำและอดีตข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งใน อปท. ที่สมาชิกและผู้บริหารหมดวาระ และภายหลังได้เปลี่ยนคำสั่งใหม่เป็นให้ผู้ที่หมดวาระรักษาการในตำแหน่งต่อไป

ดังนั้น ในมิติความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับรัฐบาลระดับชาติจึงเห็นได้ชัดเจนว่า นโยบายของผู้มีอำนาจในรัฐบาลระดับชาติมีผลกระทบอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนา อปท.

2.2 การขาดความต่อเนื่องและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีสาระสำคัญและเจตนารมณ์ไปในทางส่งเสริมการพัฒนา อปท. ดังเช่นกรณีรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการพัฒนา อปท. ฉบับ พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ฉบับ พ.ศ. 2517 ประกาศใช้อยู่เพียง 2 ปีเศษ ก็ถูกยกเลิกจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2519 ฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แต่ภายหลังการประกาศใช้ฉบับ พ.ศ. 2550 ก็มีการยืนยันตามสาระและเจตนารมณ์เดิมของการปฏิรูป แต่เมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ก็ทำให้กฎหมายหลักและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องยุติการบังคับใช้ไปประเด็นสำคัญ ก็คือ การไม่มีความต่อเนื่องและยึดหลักการของการสนับสนุนการกระจายอำนาจและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้นปัญหาในการเมืองระดับชาติจึงส่งผลกระทบมาสู่ อปท. ทั้งสิ้น

## แนวทางการพัฒนา อปท. ในอนาคต

### 1. แนวโน้มของการเมืองระดับชาติ

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โน้มเอียงจะเป็นไปอย่างไร้ราบรื่นเหมือนที่เคยเป็นมาก่อนหน้านี้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือประเด็นที่มาของ “ประมุขฝ่ายบริหาร” ของรัฐบาลระดับชาติ ที่ผู้ยกร่าง เปิดทางไว้กว้าง ว่าไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จนในที่สุดก็ไม่สามารถผ่านการรับรองของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2558 ต่อมาได้เกิดกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งใหม่ที่เสร็จสิ้นและเริ่มรับฟังข้อคิดเห็น ข้อท้วงติงและการเสนอแนะจากฝ่ายต่าง ๆ ในตอนต้นปี 2559 ก็ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในด้านที่ไม่เห็นด้วยอย่างกว้างขวาง เสียงคัดค้านบางส่วน นอกจากจะไม่ยอมรับการกำหนดให้ฝ่ายบริหารและสมาชิกรัฐสภาบางส่วนไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งแล้ว ยังมีการมองกันลึกลงไปในระดับที่ว่า คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ต้องการจะ “สืบทอดอำนาจ” ต่อไปอีกด้วย เหตุนี้จึงมีประเด็นที่น่าคิดว่า ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว การเมืองภายหลังจากนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีเสถียรภาพและมีความชอบธรรมมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่

เงื่อนไขสำคัญที่สุดคือ ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะเป็นผู้ตอบคำถามดังกล่าวนี้ ผู้เขียนในฐานะผู้ศึกษาการเมืองการปกครองไทย ตั้งแต่เรียนระดับปริญญาตรีเมื่อ พ.ศ. 2522 ขอพยากรณ์โดยมีเกณฑ์ชี้วัดสำคัญคือ 1) ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจและติดตามการเมืองตามวิถีชีวิตแบบเดิม และรับข่าวสารข้อมูลจากสถานีวิทยุโทรทัศน์เป็นสำคัญ 2) เงื่อนไข “ขัดแย้งทางการเมือง” ยังคงอยู่กับ 2 กลุ่มใหญ่เดิม

“ระบอบทักษิณ” - “ต่อต้านระบอบทักษิณ” และ 3) การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ยังคงเหมือนเดิมคือ ค่อนข้างขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2560-2565 คงจะค่อย ๆ เกิดปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล “ความขัดแย้ง” ต่าง ๆ จะค่อย ๆ ขยายตัวจนเกิดวิกฤตและอาจลงท้ายด้วยการรัฐประหารอีกครั้ง

ถ้าจะไม่เป็นไปตามที่พยากรณ์ข้างต้น เงื่อนไขสำคัญทั้ง 3 ข้อข้างต้นต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในทิศทางบวกอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านความคิด ความเชื่อ และความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ในชาติ

## 2. แนวทางการพัฒนา อปท.

ตามสาระของ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพิรูปรูปแห่งชาติลงมติ”<sup>6</sup> (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) มีข้อความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ตั้งแต่ในส่วนของ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่เขียนไว้ว่า “รัฐต้องจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานของรัฐอย่างอื่นดังต่อไปนี้ (๑) บริหารให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (๒) พัฒนาและสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน (๓) กระจายอำนาจและจัดการกิจ อำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสม และ

---

<sup>6</sup> ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น” แทนคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (อปท.)

คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่นั้น ...” และใน “หมวด 7 การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” สาระสำคัญตามเจตนารมณ์ของฉบับปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 ทั้ง “ความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” “การกำกับดูแลต้องกระทำตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น” แต่ก็มี การเขียนสาระที่โน้มเอียงไปในทางที่ต้องการให้ อปท. ต้องปรับปรุงและพัฒนาตนเองในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งด้านการบริหารหรือการใช้อำนาจหน้าที่ และต้องการให้ท้องถิ่น ภูมิภาค และรัฐส่วนกลางร่วมทำงานไปในทาง “การร่วมมือ” กันมากขึ้น และยังมีเจตนารมณ์จะให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้ต่างไปจากเดิมอีก ดังข้อความบางตอนในบางมาตรา คือ

“... ให้มีประมวลกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น โดยต้องให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ...” (มาตรา 201)

“... องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ...” (มาตรา 200)

“... รัฐ ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องร่วมมือกันดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้พัฒนาพื้นที่ร่วมกันและในภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมาย ...” (มาตรา 200)

“... การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม ... ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ ...” (มาตรา 204)

เหตุนี้ถ้าเงื่อนไขของการเมืองตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล และกระบวนการดำเนินการนโยบายของรัฐบาลยังคงเป็นไปเหมือนที่

ผ่านมา กล่าวคือ กระบวนการเลือกตั้งยังไม่โปร่งใส หรือ “สุจริตเที่ยงธรรม” ตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล การจัดตั้งรัฐบาล และการบริหารงานของรัฐบาลยังคงเกี่ยวพันอยู่กับ “การแย่งชิงอำนาจ” ของกลุ่มพลังอำนาจ 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ เหมือนในช่วง พ.ศ. 2544-2557 อปท. ก็จะได้รับการพัฒนาและเกื้อหนุนจากกฎหมาย “พอสมควร” คือ มีการกระจายอำนาจไปอย่างช้า ๆ ในบางด้าน และรัฐบาลแห่งชาติยังคงควบคุม กำกับ และตรวจสอบ อปท. อยู่ต่อเนื่องไปอีกหลายปี ขณะเดียวกัน ก็จะมีการพยายามจากคนบางกลุ่มในการผลักดัน “ประมวลกฎหมายจัดตั้ง อปท.” และ “การจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ขึ้นด้วย

ถ้าการเมืองยังไม่เข้าสู่วิกฤต และเกิดการรัฐประหาร กระบวนการ “ซึกกะเย่อกัน” หรือการปรับความสัมพันธ์เก่า-ใหม่ ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลระดับชาติ ก็จะดำรงต่อเนื่องไปนานหลายปี จนกว่าเงื่อนไขสำคัญ คือ “เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” จะเปลี่ยนแปลงไป

## อปท. กับการเข้าสู่อาเซียน

1. อาเซียน (ASEAN: The Association of South-East ASEAN Nations) ก่อเกิดมาจากปฏิญญากรุงเทพฯ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 (Bangkok Declaration)<sup>7</sup> เป็น “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในยุคที่โลกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วใหญ่ ๆ “เสรีประชาธิปไตย-คอมมิวนิสต์”

---

<sup>7</sup> แรกเริ่มจริง ๆ คือ การก่อตั้งเป็น “สมาคมอาสา” (Association of South East Asia) เมื่อ พ.ศ. 2504 เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่อยู่ได้เพียง 2 ปี ก็ยุติ เพราะเกิดปัญหาทางการเมืองระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่ก็ถือเอาวันที่ 8 สิงหาคม เป็นวันอาเซียน

วัตถุประสงค์แรกเริ่มจึงมุ่ง (1) การแก้ปัญหาาร่วมกัน (2) สร้างผลประโยชน์ร่วมกัน และ (3) การสร้างให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคงและร่วมมือกัน สมาชิกแรกเริ่ม 5 ชาติ คือ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ต่อมา พ.ศ. 2527 บรูไนดารุสซาลามเข้าเป็นสมาชิก พ.ศ. 2538 เวียดนาม พ.ศ. 2540 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และ สหภาพพม่า พ.ศ. 2542 กัมพูชา

หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น ราว พ.ศ. 2533 สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไป สมาชิกจึงได้เกิดข้อตกลงใหม่ในการสร้างกลุ่มความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ ให้จริงจัง และสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ผู้นำของ 10 ประเทศสมาชิก จึงได้เห็นชอบร่วมกันในการออกประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2” (Declaration of ASEAN Concord II) กำหนดให้มีความร่วมมือกันใน 3 ขอบข่ายหรือเสาหลัก (Pillar) คือ (ประชาคมอาเซียน, 2559)

(1) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC: ASEAN Economic Community) คือมุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ มีความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกันและทำให้อาเซียนแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้

(2) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC: ASEAN Political and Security Community) มุ่งให้ประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างสันติวิธี มีเสถียรภาพและความมั่นคงรอบด้านเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน

(3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community) มุ่งให้ประชากรในอาเซียนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงทางสังคม มีการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และมีสังคมแบบเอื้ออาทร

โดยมีแผนงานในการสร้างความร่วมมือ 6 ด้าน คือ 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม 3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม 4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม 5) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน และ 6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา

นอกจากการกำหนดให้ “ภาษาอังกฤษ” เป็นภาษาทางการในการติดต่อประสานงานกันแล้ว ยังกำหนดคำขวัญอาเซียนไว้ว่า “One Vision, One Identity, One Community” กำหนดสัญลักษณ์เป็น “รูปมัดรวงข้าวสีเหลืองบนพื้นวงกลมสีแดง ล้อมรอบด้วยวงกลมสีขาวและสีน้ำเงิน มีคำว่า ASEAN อยู่ด้านล่าง” มีธงอาเซียน (พื้นสีน้ำเงิน) มีเพลงประจำอาเซียน คือ “ASEAN Way” และกำหนดกฎบัตรอาเซียน ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติ โดยได้วาง “ความมุ่งประสงค์” ไว้ว่า

1) เพื่อธำรงรักษาและเพิ่มพูนสันติภาพ ความมั่นคงและเสถียรภาพ กับทั้งเสริมสร้างคุณค่าทางสันติภาพในภูมิภาคให้มากขึ้น

เพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวยืดหยุ่นสู่สภาวะปกติของภูมิภาค โดยการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรมให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

2) เพื่อธำรงรักษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ และปราศจากอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอื่น ๆ ทุกชนิด

3) เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนและรัฐสมาชิกของอาเซียนอยู่ร่วมกับประชาคมโลกได้โดยสันติในสภาวะที่เป็นธรรม มีประชาธิปไตยและมีความปรองดองกัน

4) เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง  
และมีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมี  
การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ...

5) เพื่อบรรเทาความยากจนและลดช่องว่างการพัฒนาภายใน  
อาเซียนโดยผ่านความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความร่วมมือ

6) เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาลและหลัก  
นิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน...

7) เพื่อตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักความมั่นคงที่  
ครอบคลุมในทุกมิติต่อสิ่งท้าทายทุกรูปแบบ...

8) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน...

9) เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยผ่านความร่วมมือที่ใกล้ชิด  
ยิ่งขึ้นในด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต...

10) เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชน  
อาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมในการเข้าถึงการพัฒนา  
มนุษย์ สวัสดิการสังคมและความยุติธรรม

11) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่  
ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติด สำหรับประชาชนของอาเซียน

12) เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง...

13) เพื่อส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนโดยผ่านการส่งเสริมความ  
สำนึกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกของภูมิภาคยิ่งขึ้น และ

14) เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์รวมและบทบาทเชิงรุกของ  
อาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่าง  
อาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาค...

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี อินโดนีเซีย ได้กำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและ ผู้มีความสามารถพิเศษได้อย่างเสรีในกลุ่มอาเซียน เบื้องต้นมีการกำหนดไว้ 8 อาชีพ คือ 1) วิศวกร 2) พยาบาล 3) สถาปนิก 4) การสำรวจ 5) นักบัญชี 6) ทันตแพทย์ 7) ผู้ปฏิบัติทางการแพทย์ และ 8) อาชีพบริการการท่องเที่ยว และในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ที่ชะอำ ประเทศไทย เมื่อตุลาคม พ.ศ. 2552 ผู้นำอาเซียนได้รับรองแถลงการณ์ว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันเพื่อเร่งรัดการสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นหนึ่งเดียวกันใน พ.ศ. 2558<sup>8</sup> ด้วย 3 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ **หนึ่ง** ด้านโครงสร้างพื้นฐาน **สอง** ด้านกฎระเบียบ และ **สาม** ด้านประชาชน รวมทั้งการให้เกิดการเรียนรู้ “ภาษาอาเซียน” เป็นภาษาที่สามด้วย

## 2. อปท. กับการเข้าสู่อาเซียน

2.1 แนวทางของรัฐบาลระดับชาติและการปกครองส่วนภูมิภาค  
ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด มท 0801/ว 4830 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2556 เรื่องแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำและ ประสานแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2558-2560) ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาของ อปท. ที่แยกออกเป็นกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่ม ดังจะขอจัดแยกประเด็นพิจารณาออกเป็นตารางดังนี้ คือ

---

<sup>8</sup> ในภายหลังได้ตกลงให้เข้าสู่ประชาคมในกรอบ AEC ก่อน ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558

ตารางที่ 2 อปท. ตามกลุ่มจังหวัดและแนวทางการพัฒนาในการเข้าสู่อาเซียน

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
1. ภาคเหนือ		
1.1 จังหวัดภาคเหนือตอนบน (เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และแม่ฮ่องสอน)	ด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการค้าชายแดน กับเมียนมาร์ (พม่า) และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม	1. เน้นพัฒนาในการฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติ 2. การพัฒนาบริการพื้นฐานของเมืองและสิ่งแวดล้อม 3. การพัฒนาโครงข่ายคมนาคม 4. การสร้างมูลค่าเพิ่มทางภาคการผลิตและบริการ
1.2 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ และน่าน)	มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ และ สปป. ลาว และสามารถเชื่อมต่อกับจีนตอนใต้ได้ทั้งทางบกและทางน้ำ	1. เน้นการพัฒนาให้เป็นประตูการค้า การลงทุน การพัฒนาการเกษตรอินทรีย์ 2. การพัฒนาการท่องเที่ยวชายแดนและการท่องเที่ยว 3. การอนุรักษ์และสืบสานวัฒนธรรมล้านนา 4. การเร่งฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
1.3 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง (สุโขทัย ตาก เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ และพิษณุโลก)	มีศักยภาพทางการเกษตรและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ มีจุดเชื่อมโยงกับโครงข่ายคมนาคมอาเซียนเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตก (สี่แยกอินโดจีน)	1. เน้นการพัฒนาให้เกิดความมั่นคงด้านทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ และน้ำ 2. การสร้างมูลค่าเพิ่มการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และศาสนา

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
1.4 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 (กำแพงเพชรนครสวรรค์พิจิตร และอุทัยธานี)	ด้านการเกษตร	3. พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการค้า การบริการและการขนส่ง 1. เน้นการพัฒนาข้าวและผลิตภัณฑ์ แปรรูปการเกษตรอย่างครบวงจร 2. การสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลผลิตและวัสดุทางการเกษตร 3. การพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้า 4. การพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีความโดดเด่น ฯลฯ
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อีสาน)		
2.1 กลุ่มจังหวัดอีสานตอนบน 1 (อุดรธานีหนองคาย หนองบัวลำภู บึงกาฬ และเลย)	ด้านการเกษตรและเป็นเส้นทางเชื่อมโยงกับชายแดนและเมืองหลวงของ สปป.ลาว	1. เน้นพัฒนาในด้านการฟื้นฟูระบบนิเวศน์เพื่อรักษาสมดุลธรรมชาติ 2. การปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร 3. การพัฒนาการท่องเที่ยว ฯลฯ
2.2 กลุ่มจังหวัดอีสานตอนบน 2 (สกลนครนครพนม และมุกดาหาร)	ชายแดนติดต่อกับ สปป.ลาว มีสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงเวียตนาม	1. การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน 2. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร 3. การส่งเสริมพื้นที่ชลประทาน ฯลฯ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
2.3 กลุ่มจังหวัด อีสานตอนกลาง (ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และ ร้อยเอ็ด)	ที่ตั้งเป็นศูนย์กลางของภาค และ เส้นทางเชื่อมโยงระยองระยองเศรษฐกิจ ตะวันออก-ตะวันตก	1. เน้นพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานของเมืองรองรับการ เป็นศูนย์กลางการค้า บริการ และการลงทุนของภาค 2. การใช้พื้นที่ชลประทานให้ เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อ พัฒนาการเกษตรให้ก้าวหน้า 3. แก้ปัญหาขาดแคลนน้ำ จากภาวะฝนแล้ง
2.4 กลุ่มจังหวัดอีสาน ตอนล่าง 1 (อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ยโสธร และ อำนาจเจริญ)	มีเขตติดต่อกับทั้ง สปป.ลาวและ กัมพูชามีศักยภาพด้านการเกษตร และการท่องเที่ยว	1. เน้นการพัฒนาด้านแหล่ง น้ำ และการจัดการเพื่อแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมและขาดแคลน น้ำ 2. เน้นการสร้างงานและ รายได้จากการท่องเที่ยว
2.5 กลุ่มจังหวัด อีสานตอนล่าง 2 (นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และสุรินทร์)	มีศักยภาพทางการเกษตรและ อุตสาหกรรม มีพื้นที่ติดต่อกับ กัมพูชาและเป็นเส้นทางคมนาคม เชื่อมต่อกับภาคตะวันออก	1. เน้นการพัฒนาระบบ ชลประทาน 2. การส่งเสริมภาค การเกษตรและอุตสาหกรรม 3. พัฒนาการท่องเที่ยวเชิง นิเวศน์และเชิงประวัติศาสตร์ อารยธรรม

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
3. ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียง		
3.1 กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนบน 1 (นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา และสระบุรี)	มีศักยภาพทั้งด้านการเกษตรและ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการ บริการ	1. เน้นการรักษา สภาพแวดล้อม การแก้ปัญหา น้ำท่วม 2. การส่งเสริมและสนับสนุน การสร้างรายได้และมีงานทำ 3. การพัฒนาและอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยว
3.2 กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง)	มีศักยภาพสูงในการผลิตอาหาร	1. เน้นหนักการรักษาความ มั่นคงทางด้านอาหาร โครงการรักษาฐานการเกษตร ที่สำคัญ 2. การสร้างมูลค่าเพิ่ม ผลิตภัณฑ์หลักในพื้นที่ 3. การส่งเสริมการใช้วัสดุ เหลือใช้ในพื้นที่ทาง การเกษตรและ ฯลฯ
3.3 กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนล่าง (นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี และ สุพรรณบุรี)	มีศักยภาพทั้งด้านการเกษตร การท่องเที่ยว และการค้าชายแดน เพราะมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศ เมียนมาร์	1. เน้นการพัฒนาสินค้า เกษตรอุตสาหกรรมด้วย ระบบการผลิตที่ปลอดภัยต่อ สิ่งแวดล้อม 2. การส่งเสริมการท่องเที่ยว เชิงนิเวศน์ และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
3.4 กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนล่าง 2 (สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์)	เป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ตะวันตกที่มีศักยภาพด้านการผลิต อาหารและการท่องเที่ยว รวมทั้งด้าน อุตสาหกรรม	1. เน้นหนักพัฒนาการ อนุรักษ์ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 2. การป้องกันการกัดเซาะ ชายฝั่ง 3. การสนับสนุนการประมง ครบวงจรและอุตสาหกรรม ต่อเนื่อง 4. การแปรรูปผลผลิต ทางการ เกษตรและสัตว์น้ำ 5. การพัฒนาเครือข่ายการ ท่องเที่ยว
3.5 กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนกลาง (สระแก้ว ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และสมุทรปราการ)	มีศักยภาพทั้งด้านการเกษตร การ ท่องเที่ยว การบริการ อุตสาหกรรม และการค้าชายแดน	1. การพัฒนาการสร้าง มูลค่าเพิ่มการผลิตให้สูงขึ้น 2. การป้องกันการขยายตัว ของพื้นที่ชุมชน และ อุตสาหกรรมเพื่อไม่ให้บุกรุก พื้นที่การเกษตรที่อุดม สมบูรณ์ 3. การเพิ่มประสิทธิภาพและ มาตรฐานด้านความปลอดภัย ของสินค้าเกษตร 4. เพิ่มประสิทธิภาพระบบ โลจิสติกส์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
3.6 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียง ตะวันออก (ตราด จันทบุรี ชลบุรี และ ระยอง)	มีศักยภาพทั้งการเกษตร การประมง ท่องเที่ยว การบริการ การค้าชายแดน และอุตสาหกรรม	1. เน้นหนักการพัฒนาใน ประเด็นการเร่งแก้ไขปัญหา การขาดแคลนน้ำจากภาวะฝน แล้ง ให้เพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคและอุตสาหกรรมใน พื้นที่จังหวัดชลบุรี-ระยอง 2. การบริหารจัดการด้านการ ผลิต การแปรรูปและระบบการ กระจายสินค้าและการตลาด 3. การฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติชายฝั่งทะเล 4. การสนับสนุนอุตสาหกรรม อัญมณี 5. การพัฒนาและจัดระเบียบ แหล่งท่องเที่ยว และ ฯลฯ
4. ภาคใต้		
4.1 กลุ่มจังหวัด ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย (ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และ พัทลุง)	มีศักยภาพทางด้านการเกษตรและ ประมง การบริการการท่องเที่ยว	1. เน้นพัฒนาฐาน อุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิต จากน้ำมันปาล์ม 2. การพัฒนาการปลูกข้าว และเลี้ยงปศุสัตว์ 3. การพัฒนาการเกษตร ยั่งยืนเพื่อผลิตสินค้าเกษตร เชิงคุณภาพ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มจังหวัด	ศักยภาพ	แนวทางการพัฒนาของ อปท.
4.2 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ และตรัง)	มีศักยภาพทางการท่องเที่ยว ประมง และการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับโลก	4. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ 1. เน้นพัฒนารักษาแลนด์มาร์กของศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเล การเพิ่มความหลากหลายของกิจกรรมการท่องเที่ยวและการบริการ 2. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลและบนบก 3. การพัฒนาบุคลากรรองรับการท่องเที่ยว
4.3 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)	เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีศักยภาพกับการ (ผู้เขียนขอเพิ่มเติมศักยภาพด้านการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน)	1. เน้นหนักเรื่องการคุ้มครองความปลอดภัย 2. การอำนวยความสะดวกเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ 3. การสร้างภูมิคุ้มกันแก่คนกลุ่มเสี่ยง 4. การเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ

## 2.2 ข้อเสนอแนะของผู้เขียน

เนื่องจากโลกในยุคปัจจุบัน กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางที่เรียกกันว่า “โลกาภิวัตน์” (Globalization) อธิบายความง่าย ๆ ก็คือ เกิดการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้น (growing interconnectedness) (Sernau, 2008, p. 1) ของภูมิภาค ประเทศและคนทั่วโลกจากปัจจัยกระตุ้นทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “กระแสทุนนิยมโลก” (World Capitalization) หรือเศรษฐกิจตลาด ในขณะที่มิติด้านวัฒนธรรม สังคมและการเมืองก็มีความเกี่ยวข้องและขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางหลายลักษณะ พร้อม ๆ กับความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จนทำให้วิถีชีวิตผู้คนเปลี่ยนแปลงจากเดิมในเกือบทุกด้าน

“เศรษฐกิจแบบตลาด” (Market Economy) ตามแนวคิดและทฤษฎีเสรีนิยม (Liberal Concept) ก็คือระบบการผลิตสินค้าและบริการ ขึ้นอยู่กับการ “แข่งขันอย่างเสรี” ของกลไกตลาด ที่มี “ผลกำไร” เป็นแรงจูงใจสำคัญในการลงทุนของนักลงทุนและผู้ประกอบการ “ราคาสินค้า” และ “คุณภาพของสินค้า” เป็นปัจจัยดึงดูดการบริโภคของผู้บริโภคที่เชื่อมโยงไปสู่ผลกำไรและการลงทุนของนักลงทุน เหตุนี้ “การแข่งขัน” (competition) จึงเกิดขึ้นเป็นพลวัต เพราะยิ่งแข่งขันได้มาก หรือก้าวหน้ามากกว่าคู่แข่งก็เสมือนทำให้สามารถ “ผูกขาด” (Monopoly) ตลาดได้ในระดับหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งหมายถึงผลกำไรที่จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม “การแข่งขัน” ในมิติหนึ่งก็เป็นแนวคิดเชิงอุดมคติ (Ideal) เพราะผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการมักจะหาทางลดความเสี่ยง (Risk Management) จากการขาดทุนด้วยการพยายามจะ “ผูกขาด” ตลาดด้วยวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่การ “โฆษณาชวนเชื่อ” ไปจนถึงการพยายามสร้าง

อิทธิพลต่อรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือใช้วิธีการขยายการลงทุนหรือกิจการออกไปให้ครอบคลุมผู้บริโภครวมกลุ่มให้มากที่สุด (Clusters) หรือการขยายปริมาณการผลิตและโรงงานผลิตสินค้าออกไปสู่ตลาดใหม่ ๆ ทั่วโลก (Conglomerates) รวมทั้งการสร้างเครือข่ายรูปแบบต่าง ๆ (Networking) พันธมิตรทางการค้า และการรวมกลุ่มการค้า หรือความร่วมมือกันเพื่อลดการแข่งขันหรือเพื่อสร้างพลังในการแข่งขันกับคู่แข่งอื่น ๆ ตั้งแต่ระดับผู้ผลิตระดับย่อย ๆ ไปจนถึงบริษัทข้ามชาติและระดับรัฐ

การก่อเกิด อี.ยู. (E.U.) หรือสหภาพยุโรป โอเปค (OPEC) เอเปค (APEC) อาฟต้า (AFTA) นาฟต้า (NAFTA) และอาเซียน (ASEAN) หรือแม้แต่กลุ่ม จี. 7 (G 7) และเปลี่ยนเป็น จี 8 (G 8) ในปัจจุบัน และกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุน อีกหลายกลุ่มทั่วโลก ก็คือพัฒนาของแนวคิดทุนนิยมเสรีที่พยายามส่งเสริมการขยายตัวของประกอบการและการค้าไปพร้อม ๆ กับการหาทางลดความเสี่ยงและป้องกันการเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ด้วยการหันมาสร้างความร่วมมือกันของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันหรือมีการผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน หรือแม้แต่มิผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน

หลักการสำคัญต่อการพัฒนา “กลุ่มความร่วมมือ” ของคนในทุกระดับจนถึงระดับระหว่างประเทศ คือ หลักของความเสมอภาค (Equity) ความยุติธรรม (Justice) นิติธรรม (Rule of Law) ธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักประชาธิปไตย (Democracy) หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และหลักความดีงามร่วมกัน (Collective Goodness) เพราะจะทำให้เกิดความเชื่อใจและไว้วางใจกันดี เพราะทุกคนทุกฝ่ายยึดถือ

คุณธรรมและมีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติในแบบเดียวกัน องค์กรและสถาบันที่เกิดจากความร่วมมือกันสร้างขึ้นก็เกิดการพัฒนากิจการและเกิดพลังในการดำเนินงานจนนำไปสู่เป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้

เหตุนี้ พื้นฐานของการปรับตัวทั้งด้านความคิดและแนวทางปฏิบัติของ อปท. (หรือแม้แต่องค์กรภาคสังคมอื่น ๆ ในท้องถิ่น) จึงมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับสามองค์ประกอบสำคัญที่จะต้องปรับเปลี่ยนให้สมดุลและเกื้อกูลกันได้มากที่สุด คือ **คน สภาพแวดล้อม และระบบการบริหารจัดการ**

1) **คน** เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด การปรับเปลี่ยนคนจึงหมายถึงการพัฒนาคนให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีความคิดในระดับที่ซับซ้อน หรือสามารถคิดสร้างสรรค์ (Creative Thinking) และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้

ระบบการศึกษา (Educational System) ตั้งแต่ครอบครัว โรงเรียน ชุมชนท้องถิ่น สื่อทุกประเภท มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาทั้งในและนอกประเทศจึงมีความสำคัญ

เบื้องต้น อปท. ต้องร่วมมือกับชุมชน อปท. อื่น ๆ และรัฐในการทำให้เด็ก เยาวชนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาให้ได้ ทำให้ทุกคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) แล้วจึงคิดพัฒนาสถานศึกษาของท้องถิ่นเพื่อสร้างคน ด้วยการร่วมมือกับหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งระหว่างอปท. ในประเทศและระหว่างประเทศ

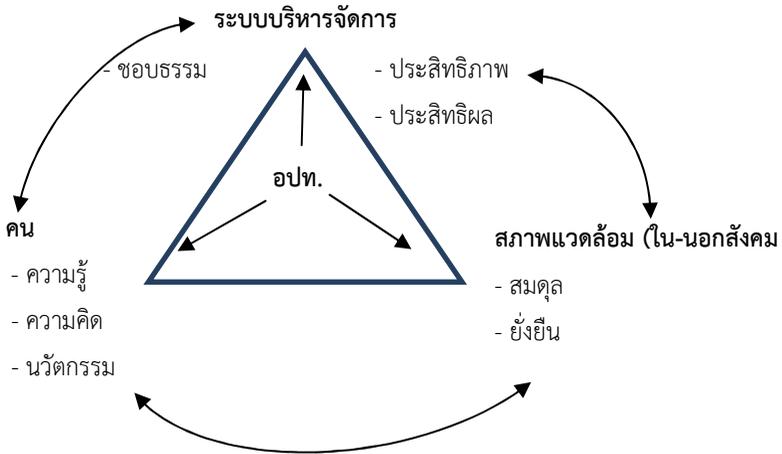
2) **สภาพแวดล้อม** ทั้งด้านที่เป็นธรรมชาติ ดินฟ้าอากาศ ป่าไม้ ภูเขา แม่น้ำ ทะเล และได้ดิน และสภาพแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมตั้งแต่ท้องถิ่นถึงระดับชาติ สภาพแวดล้อมมี

ผลกระทบต่อคนและสังคมทุกด้านทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การทำให้สภาพแวดล้อมอยู่ในสภาวะสมดุลเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของคนอย่างยั่งยืน จึงเป็นเรื่องท้าทายและสามารถเป็นไปได้ โดยต้องสัมพันธ์กับการพัฒนาคนในข้อ 1) และระบบบริหารจัดการใน ข้อ 3)

3) **ระบบการบริหารจัดการ (Management Systems)** ภายในส่วนนี้ก็ผสมผสานกับเรื่องของอำนาจในการตัดสินใจ ภาวะผู้นำ (Leadership) การจัดองค์กร (Organizations) รวมทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และสถาบัน อปท. เองโดยตรง

**คำถามสำคัญ ก็คือ โครงสร้างและสถาบัน อปท. แบบใดที่จะมีความเหมาะสมและสามารถก่อเกิดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความชอบธรรมหรือได้รับการยอมรับจากประชาชนมากที่สุด ประเด็นนี้จะแยกออกจากมิติประชาธิปไตยไม่ได้เลย**

“กฎหมาย” ทุกฉบับ มักบัญญัติได้เพียงว่า “ให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น” หมายความว่า “ต้องพัฒนาคนให้สามารถคิดได้ เชื่อมั่นในความคิดที่ได้ผ่านการศึกษารียนรู้อย่างดีแล้ว” เขาจึงจะสามารถแสดงเจตนารมณ์ที่ทรงพลังต่อการสร้างสรรค์ อปท. ที่เหมาะสมและบริหารจัดการสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขและยั่งยืนต่อทุกคน ทุกท้องถิ่น ทุกชาติ และโลกได้ ดังจะขอสรุปออกมาเป็นแผนภาพ “ไตรสัมพันธ์ภาพ” ได้ดังนี้ คือ



ภาพที่ 1 ไตรสัมพันธ์ภาพ

ที่แยกกันไม่ออกและมีความสำคัญต่อกันและกันในการพัฒนา อปท.  
และสร้างสมดุลกับสังคมและสิ่งแวดล้อม

### เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปาริชาติ โชติยะ (บรรณาธิการ). (2538). *เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย*. กรุงเทพฯ: บริษัท สุชุมและบุตร จำกัด.

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร และเพื่อใคร*. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์.
- ประชาคมอาเซียน. (2559). เข้าถึงได้จาก [http://www.lampangvc.ac.th/lvcasean/page\\_asean.htm](http://www.lampangvc.ac.th/lvcasean/page_asean.htm)
- เสนีย์ คำสุข. (2558). *มติประชาชนปีไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554 มติการแข่งขันในการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2559). เข้าถึงได้จาก [https://th.wikisource.org/wiki/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย\\_พุทธศักราช\\_๒๕๑๗](https://th.wikisource.org/wiki/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_๒๕๑๗)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). *พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540*. เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdika.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2559). *พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537*. เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdika.go.th>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ*. เข้าถึงได้จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons57/cdc2557-doc012.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons57/cdc2557-doc012.pdf)
- Sernau, R. S. (Editor). (2008). *Contemporary Readings in Globalization*. Los Angeles: Pine Forge Press