

## ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

# THE PREPAREDNESS OF THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION TO INCREASING THE STATUS TO SUB-MUNICIPALITY

<sup>1</sup>วัฒนา นนทชิต , <sup>2</sup>ธนภุช งามมีศรี , <sup>3</sup>วิทยา มีเนตรทิพย์

<sup>1</sup>อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต และดุขภูิบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

<sup>2</sup>อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุขภูิบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

<sup>3</sup>นักวิจัยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)

<sup>1</sup>Wattana Nontachit, <sup>2</sup>Thanakit Ngammeesri, <sup>3</sup>Vittaya Menettrip

<sup>1</sup>Faculty staff of Doctor and Master of Public Administration College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

<sup>2</sup>Faculty staff of Doctor of Public Administration College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

<sup>3</sup>Researcher of Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA).

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่องความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นการนำเสนอเพื่อต้องการศึกษาถึงแนวทางสร้างกรอบแนวคิดทางการวิจัยในการศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื้อหาด้านวิชาการ ประกอบด้วย บริบทการปกครองท้องถิ่นไทย บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล บริบทของเทศบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ ศึกษาทบทวนกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับชุมชนกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื้อหาบางส่วนยังให้ความสำคัญต่อแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่สามารถพัฒนาไปสู่แนวทางสร้างกรอบแนวคิดการศึกษาของนักวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

**คำสำคัญ :** การปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล

### Abstract

Academic article, The Preparedness of the Sub-District Administrative Organization to Increasing the Status to Sub-Municipality, was aimed to study the guidelines for increasing the availability status. Study consisted of the local government context, The context of the Sub-District Administration Organization, the context of the municipality, the participation of the people to support, the law relating to the participation of citizens by the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550, review of knowledge about the community changed as a municipality. Some of the content also featured the concept of the establishment and Increasing the Status to Sub-Municipality. The factors affected the establishment and Increasing the

status of local government organization, the increasing the status as a municipality. The guidelines could be developed to create a framework for the study of the researchers on the preparedness of Sub-District Administrative Organization to increasing the status of the Sub-Municipality.

**Keywords :** local government, The Sub-District Administrative Organization, Sub-Municipality

## บริบทการปกครองท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศใน หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) อาทิ ในมาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น...” อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 4) กล่าวคือนอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากความพยายามของรัฐบาลหลายยุคด้วยกัน ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และความต้องการให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผ่านการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศมีจำนวน 4 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542, หน้า 38-40; อลงกรณ์ อรรคแสง, 2554, หน้า 54-55)

การจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาลนั้นได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9, 10, 11 ซึ่งพิจารณาจากจำนวนประชากรของท้องถิ่นตามกฎหมาย กำหนดขนาดและรายได้ของเทศบาลว่าสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลหรือไม่ โดยท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครได้

## องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดของไทยมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 เป็นปีที่ 49 ในรัชกาลปัจจุบัน โดยมาตรา 40 ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จึงจะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงนับเป็นเวลากว่า 21 ปี แล้วที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถือกำเนิด เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้มี “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” และ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ปูรากฐานสำหรับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ สุรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ยังคงเน้นความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

จากกฎหมายดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้ ดังนั้นในอนาคตท้องถิ่นที่มีความพร้อม ในบทบาทภารกิจแล้วท้องถิ่นสามารถยกฐานะเป็นรูปแบบอื่นๆ ตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมของประชาชนในการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโต

ของเมือง ความพร้อมของผู้บริหารในการพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยสรุปนั้น ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุขูปโภค การสาธารณสุขการ การโยธาสาธารณะ การสาธารณสุขและการจัดการศึกษาแก่ประชาชน

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อย ที่มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับเทศบาลเป็นอย่างมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตโรงงานอุตสาหกรรม การค้า การลงทุนต่างๆ ตลอดจนมีอาณาเขตที่อยู่ใกล้ชิดกับเขตเมือง เป็นต้น แต่กลับประสบกับปัญหาการบริหารงานในหลายๆ ด้าน เช่น จำนวนงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการสาธารณะต่างๆ การวางระบบผังเมืองและการควบคุมอาคาร เพื่อรองรับการขยายตัวของเขตเมือง รวมทั้งการเฝ้าระวัง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนา เป็นต้น

ดังนั้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีความต้องการในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพื่อที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ การจัดสรรงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติกระจายอำนาจฯ นั้น การจัดสรรเงินรายได้จากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งเฉพาะในกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวคือ เงินรายได้จะแบ่งตามประเภทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นๆ ก็จะต้องแบ่งเงินรายได้แต่ละแห่งเท่าๆ กัน เป็นต้น ซึ่งจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีมากกว่าเทศบาล จึงทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณในอัตราส่วนที่น้อยกว่าเทศบาล แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะทำให้สัดส่วนของการจัดสรรรายได้นั้นจะมาแบ่งเฉพาะในกลุ่มของเทศบาลซึ่งทำให้ได้รับภาษีจัดสรรในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่าง

ทั่วถึง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลนั้นมีมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล

### เทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารท้องถิ่น พร้อมกับมีตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นมาแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น กล่าวคือ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
2. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น นั้น คือ ต้องมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน/ ตร.กม. ขึ้นไป

3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด และได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ

หลักเกณฑ์หรือแนวทางหนึ่งในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คือ แบบสำรวจความเห็นหรือรายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะออกมาในหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่ถือได้ว่าอยู่กับสังคมไทยมานาน คือ เรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล แต่ภายหลังกระแสการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ได้เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยเป็นเวที ให้ประชาชนเป็นผู้เล่นมากขึ้น แต่ในบางกรณีอาจพบว่าห่างไกลกับเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็นอยู่มาก

การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการจัดประชุมประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชนว่าทำไมจึงต้องเปลี่ยนแปลงฐานะหรือมีแนวทางหรือเหตุผลอะไร ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งการที่ประชาชนทราบในข้อเท็จจริง หรือมีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางแล้วจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับที่จะจ่ายภาษีตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่ความเหมาะสมกับจังหวะเวลาและโอกาส ทั้งนี้หากจะพิจารณาในมิติทางกฎหมายโดยเฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 ได้บัญญัติว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญของเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองตนเอง ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินการของอบต. เพื่อขอความเห็นของประชาชนนั้นจะดำเนินการ ในลักษณะที่เรียกกันว่า การประชุมประชาคมหมู่บ้าน-ตำบล

กรณีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะของอบต. เพื่อเป็นเทศบาลตำบลนั้นการประชุมประชาคมตำบลนั้นก็จะทำในศูนย์กลางของตำบลโดยเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมมากกว่า เพราะเมื่อพิจารณาสถานที่จัดประชุมประชาคมตำบลแล้วมีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนัก ซึ่งเป็นที่ประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมหมายความว่าเข้าไปได้ยากที่จะให้ประชาชนจำนวนมากทั้งตำบลเข้าร่วมประชุม ซึ่งการประชุมประชาคม ในความหมายที่ทำนั้นน่าจะเป็นการเชิญผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน รวมไปถึงตำแหน่งอื่น เช่น ตัวแทนประชาคมจากหมู่บ้านต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อเข้าร่วมรับทราบแนวทางการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประธาน สุวรรณมงคล (2552, หน้า 150) ยังได้กล่าวถึงเรื่องกลไกสำคัญสำหรับประชาสังคมในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการทำประชาคมเป็นการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็เป็นพื้นที่ทางการเมืองหนึ่งที่จะให้โอกาสประชาชนในการพบปะกับผู้ปกครองท้องถิ่นอีกวาระหนึ่งเช่นกัน ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประชาคมตำบลนั้น มีความรู้สึกร่วมกันประการหนึ่งว่าเป็นคนของพื้นที่หรือตำบลนี้อยู่แล้ว ส่วนการทำอะไรร่วมกันคือการประชุมประชาคมร่วมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นก็คงเป็นธรรมชาติของประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่เห็นว่าน่าจะดีกว่าจากเดิมที่เป็นอยู่เพราะโดยเรื่องเงื่อนไขทางภาษาแล้วคำว่าเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยกฐานะนั้นย่อมทำให้มีอารมณ์หรือความรู้สึกไปในทางบวกเสียมากกว่า

ประหยัด หงส์ทองคำ (2519, หน้า 95) กล่าวว่า การได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก็คือการแสวงหาการมีส่วนร่วมจากประชาชนซึ่งถือเป็นกระบวนการ เป้าหมายรวมถึงหัวใจที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น เพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น รวมถึงแสดงความคิดเห็นความต้องการน่าจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นและยังถือเป็นการปกครองตนเอง อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยสะท้อนความเห็นของประชาชนในการปกครองตนเอง แต่หากมีข้อจำกัดในด้านนี้ก็เป็นที่น่าเสียดายนักสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการผลักดันและการเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอน ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284 และมาตรา 285) มาตรา 285 ที่ว่า

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อ และ การลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (มาตรา 56-57)

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึง ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

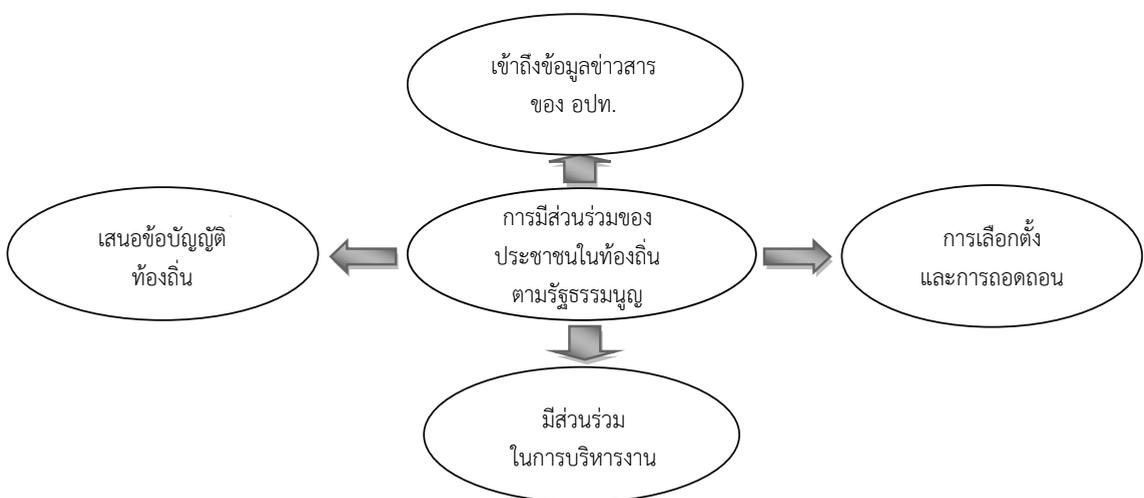
มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน

โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญ อื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดง ความ คิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการ พิจารณาในเรื่องดังกล่าว...

3. การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่นได้ตามความในมาตรา 286 ที่ว่า

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ ต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จำนวน ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการ ตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการ ลงประชามติท้องถิ่น (มาตรา 287) “มาตรา 287 (วรรคหนึ่ง) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการบริหาร กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังกล่าวได้ด้วย...” ในขณะที่มาตรา 287 วรรคสามบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงาน ต่อ ประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผล การดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แต่ในความเป็นจริงยังพบว่า ที่ผ่านมามีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนับได้ว่ายังประสบปัญหาอยู่มากหรือหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมยังเป็นนามธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ระเบียบ กฎหมาย หรือการบัญญัติไว้ในเชิงโครงสร้างมากกว่าที่จะเป็นการสนใจ หรือการมีส่วนร่วมที่เห็นท้องถื่นเป็นองค์กรที่ของประชาชนและยังห่างจากวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมอยู่มาก

พระมหาดรณรงค์ เชื้อบัวเย็น (2553, หน้า 84) และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542ก, หน้า 150) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนยังชินกับการสั่งการจากเบื้องบน อันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานของประเทศไทยจึงเป็นการปกครองท้องถื่นของรัฐ (Local Government) มากกว่าการปกครองที่เน้นการปกครองตนเอง (Local Self Government) ประกอบกับท้องถื่นและชาวบ้านเอง ยังขาดทักษะในการทำงานลักษณะกลุ่มและเครือข่าย ทำให้การมีส่วนร่วมในท้องถื่นจึงไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนมักถูกโน้มน้าวชักจูงได้ง่าย ประกอบกับประชาชนมักรอรับบริการมากกว่า ส่วนในด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถื่นของประชาชนยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะประชาชนไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้บริหารท้องถื่นมักตอบสนองแก่นักการเมืองระดับชาติ มากกว่าประชาชนในท้องถื่น นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปกครองท้องถื่นไทยขาดการสร้างความรัก ความผูกพันและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถื่น

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้ มีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับธนศวรร์ เจริญเมือง (2548, หน้า 124) รวมถึงเอกรวิทย์ อีรวโรจน์ (2553, หน้า 120) ที่กล่าวถึงปัญหาประการหนึ่งของเทศบาลว่า คือ ประชาชนขาดความสนใจทางการเมืองอยู่มาก ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล รวมถึงไม่มีบทบาทในการควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถื่น เมื่อเป็นดังนี้จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับท้องถื่นและประชาชน ซึ่งประชาชนยังมองว่าการเมืองยังเป็นเรื่องไกลตัวและดูเหมือนว่าประชาชนจะให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถื่นทั้งที่ท้องถื่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนก็ตาม

อลงกรณ์ อรรถแสง (2554, หน้า 1781) ยังสะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเพียงมายาคติที่สร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ ในการบดบังเบี่ยงเบนหักเหความสนใจของประชาชนออกจากอำนาจที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นภาษาแห่งอำนาจที่สุดท้ายอำนาจทั้งหลายยังคงอยู่กับข้าราชการและนักการเมืองมากกว่าประชาชน

### ชุมชนกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 35) ชุมชนถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ หลายทศวรรษที่ผ่านมา มีการกล่าวถึงการพัฒนาชุมชนกันอย่างกว้างขวางและในระยะหลังมานี้ โดยเฉพาะช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีความพยายามสร้างชุมชนให้มีการรับรองสถานะตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ให้คำนิยามคำว่า “ชุมชน” ว่า หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ หากจะกล่าวถึงชุมชนแท้จริงแล้ว อาจหมายรวมถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกันด้วย

จะเห็นว่าคำว่าร่วมกันนั้นมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความเป็นชุมชน เพราะลักษณะของชุมชนย่อมมีหน้าที่จะต้องดำเนินการร่วมกันอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน แต่ดูเหมือนว่าที่ผ่านมาการร่วมกันของชุมชนจะประสบปัญหา โดยเฉพาะกระแสทุนนิยมโลกาภิวัตน์ได้เข้ามากระทบต่อความเป็นชุมชน

อนันท์ กาญจนพันธุ์ (2544, หน้า 197-199) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการพัฒนาที่ขาดมิติทางวัฒนธรรม จะก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชุมชนเมืองและท้องถื่นที่ขาดความเป็นชุมชนมากขึ้นเริ่มจาก

ความไม่สนใจในการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชน มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ที่สำคัญคือขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของในสมบัติส่วนรวมของชุมชน และขาดความผูกพันกับท้องถิ่น ดังนั้นการพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงทางเลือกให้มากขึ้นเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางเดินของวิถีชีวิตตนเองมากขึ้น อันจะช่วยสร้างสรรค์ต้นทุนทางวัฒนธรรมของสังคมสมัยใหม่

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมถึงการทำงานเน้นการประสานงานกับภาคชุมชนและส่วนอื่นๆ เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะและกิจกรรมอื่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกระบวนการที่ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงว่าอำนาจเป็นของประชาชนซึ่งการเมืองที่เน้นฐานที่ประชาชนนั้น จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและสามารถปกครองตนเองได้ อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจพิจารณาความหมายที่ง่ายแก่ความเข้าใจซึ่งจะยึดตามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจการต่างๆ ของเทศบาลอย่างกว้างขวางไม่เพียงเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น และเพิ่มเติมรายละเอียดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ 1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284 และมาตรา 285) 2) การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น (มาตรา 56-57) 3) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286) 4) การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น (มาตรา 287) การรับรู้ข่าวสารของท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือการตระหนักหรือกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นในการประสานกับชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่นที่มีส่วน

สำคัญเพราะการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายหรือการให้ความสำคัญกับภาคสังคมจะช่วยให้เกิดการสร้างพื้นที่ทางการเมืองแก่กลุ่มอื่นๆ ไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนก็จะเน้นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลตำบลกับกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่มีบทบาทภารกิจที่มีความเกื้อกูลกันในการปฏิบัติงาน

โกวิท พวงงาม (2546, หน้า 21) การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการปกครองระดับท้องถิ่น โดยการกระทำด้วยตนเอง ซึ่งจะอำนวยผลให้เกิดความชำนาญและมีประสบการณ์ที่สามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติในโอกาสต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ เมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นมั่นคงและมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติและประชาชนได้มากที่สุด การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของรัฐในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนออกให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการบางอย่างได้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติที่แตกต่างกันไปภายในรัฐแต่ละรัฐ

### **แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล**

การยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเคลื่อนไหวที่เปรียบเสมือนคลื่นที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถิ่น ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของเทศบาลโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงฐานะ ว่าเดิมที่นั้นการเปลี่ยนแปลงฐานะมีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไรบ้าง รวมถึงว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่ค่อนข้างมีความสับสนและมีการนำเสนอข้อมูลที่หลากหลาย อีกทั้งผู้วิจัยจะนำเสนอขั้นตอนตามตัวบทกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในปัจจุบันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการอย่างไร

### ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537, หน้า 6-9) ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่า มีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและพัฒนาารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวคือ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง ทั้งนี้ขอขยายความเพิ่มเติมดังนี้

ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ด้วยประวัติศาสตร์ซึ่งจะปรากฏในปัจจุบันว่ารัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น อันสืบเนื่องจากพันธนาการที่เกิดจากการเคยรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง

ปัจจัยด้านสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการพิจารณาถึงจำนวนประชากร ลักษณะประชากรสภาพพื้นที่และชุมชน ที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จำแนกตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม ซึ่งอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ กล่าวคือสังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพที่หลากหลายและมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดีสังคมชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมกึ่งเมือง กึ่งชนบทเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็นเมืองและยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้าย คือสังคมที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากสามกลุ่มที่กล่าวข้างต้นและมีความพิเศษในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจสังคม

การเมืองและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมักให้ความสำคัญกับลักษณะของพื้นที่เป็นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากย่อมมีรายได้มากในการพัฒนาท้องถิ่นและความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งสามารถวัดจากรายได้หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ย่อมเกี่ยวพันกับรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจัยด้านกายภาพ คือ การกำหนดขนาดของพื้นที่ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกัน กล่าวคือ แนวคิดแรก การเสนอให้แบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน แนวคิดที่สองเรื่องความสะดวกในการบริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป แนวคิดที่สาม คือ การคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ใหญ่เกินไป จนอาจทำให้ประชาชนขาดความผูกพันกับท้องถิ่น แนวคิดที่สี่ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

ปัจจัยด้านการเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการที่รัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น หากรัฐยังคงควบคุมท้องถิ่นอยู่มากก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน (Local-Self Government) ทั้งนี้การให้อิสระแก่การตัดสินใจแก่ท้องถิ่น และการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะที่ต่างกันตามสภาพทางการเมือง สังคมและประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐที่จะเข้ามาบริหารประเทศ การเร่งสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นที่รัฐต้องกระทำควบคู่กันไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551ก) ได้ให้หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ...การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งเป็นเทศบาล...ย่อม

ทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนและปรับปรุงการบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มี โอกาสปรับปรุงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลง ฐานะให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและสังคม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537, หน้า 10) ได้สรุปเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจึงควรคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่างๆ นั่นคือ รายได้ จำนวน ประชากร และขนาดพื้นที่ ทั้งนี้รัฐควรให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) และแนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการ บริหารแก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแต่การยกฐานะท้องถิ่นเพื่อเป็น เพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ต้องให้ ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งท้องถิ่นเองก็ พึงสังวรและตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การยกฐานะหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น นั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนา ท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงาน มากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดย ประชาชนจะเห็นได้ว่า แนวคิดการยกฐานะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi-Dimensional) ซึ่ง หมายความว่า มีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัยและ การนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมต่างๆ ในทุกมิติและเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ แต่ละสังคม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพ แวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่สำคัญคือมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติ ภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### หลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น เทศบาลตำบลนั้น มีนักวิชาการที่กล่าวอ้างถึงว่ามีหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้งที่ชัดเจน อาทิ

สนิท จรอนันต์ (2549, หน้า 38-39); โกวิทย์ พวงงาม (2552, หน้า 191); จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2551: 226); มานิตย์จุมปา (2548, หน้า 175-176) ได้กล่าวถึงว่าเทศบาลเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) การจัดตั้งเทศบาลกระทำได้โดยประกาศ กระทรวงมหาดไทย โดยการจัดตั้งเทศบาลตำบลใช้เกณฑ์ รายได้เป็นตัวกำหนด คือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล จะต้องมียาไรได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีจำนวนประชากร จำนวน 7,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรและได้รับความ เห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546, หน้า 1) การ ใช้แนวทางดังกล่าว เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรม การปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มท.0313/ว2966 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2540 เรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองและยกฐานะ เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นเพียงการใช้เทียบเคียง กับหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งมีเกณฑ์ที่พิจารณาสองประการ คือ ประการแรก รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้ว มาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สอง คือ เรื่อง จำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า จะต้องมียาไรเท่าใด มีความ หนาแน่นมากน้อยเพียงใดซึ่งก็ปรากฏในพระราชบัญญัติ เทศบาลฉบับแรก กล่าวคือ หากย้อนกลับไปพิจารณา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็พบว่าใน หมวดหนึ่งที่ว่าด้วยเทศบาลตำบลมาตรา 4 บัญญัติอย่างชัดเจนว่า “ตำบลใดมีบทพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลแล้ว ให้มีสภาพเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกา นั้นจะได้กำหนดเขตและนามของเทศบาลไว้ด้วย”

การกล่าวถึงกฎหมายเทศบาลฉบับแรก (พ.ศ. 2476) เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่านับแต่สยามประเทศ ได้เริ่มมีกิจการ เทศบาลมาอย่างเป็นทางการนั้น ในด้านหลักเกณฑ์ในการยก ฐานะเทศบาลตำบล ก็มีได้มีความชัดเจนมาตั้งแต่เริ่มต้น จวบจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่ายังคงคลุมเครือพอสมควร ซึ่งต่างจาก เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่าง

ชัดเจน ว่ากรณีเทศบาลเมืองต้องเป็นที่ตั้งของศาลากลาง จังหวัดทุกแห่ง หรือท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคน ขึ้นไป มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตาราง กิโลเมตร มีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ ส่วนเทศบาลนครนั้นต้องประกอบด้วยประชากรห้าหมื่นคนขึ้นไป จึงจะมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงลำดับศักดิ์กฎหมายจากพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 นั่นเอง สอดคล้องกับชูศักดิ์ เทียงตรง (2517: 20-21) กล่าวถึง การจัดตั้งเทศบาลว่ามีหลักเกณฑ์คือ ถ้าท้องถิ่น มีความเจริญพอที่จะตั้งเป็นเทศบาลได้ กล่าวคือ เจริญกว่า สุขาภิบาลและมีพลเมืองหนาแน่น มีรายได้พอที่จะทำหน้าที่ ตามกฎหมายได้กระทรวงมหาดไทยก็เสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งปัจจุบันเป็นประกาศ กระทรวงมหาดไทย) ตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้เพราะกฎหมาย ไม่ได้กำหนดแน่ชัดว่าเทศบาลตำบลจะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยแค่ไหน อันแตกต่างกับการจัดตั้ง เทศบาล ในรูปแบบอื่น

ทั้งนี้ เมื่อมาพิจารณาถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามคู่มือการ ปฏิบัติงานการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการ เปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการรวมและยุบ รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวบรวมและแยกพื้นที่ บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น (มปป: 1) กระทรวงมหาดไทย ที่ใช้ในการ เป็นหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครอง ท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำ เป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตาม วรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้น จากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดาขบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหาร ส่วนตำบลตาม วรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับ ในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป เป็นการ ชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติ ในเรื่องนั้น ขึ้นใหม่

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะ เป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราช บัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศ กระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศ กระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

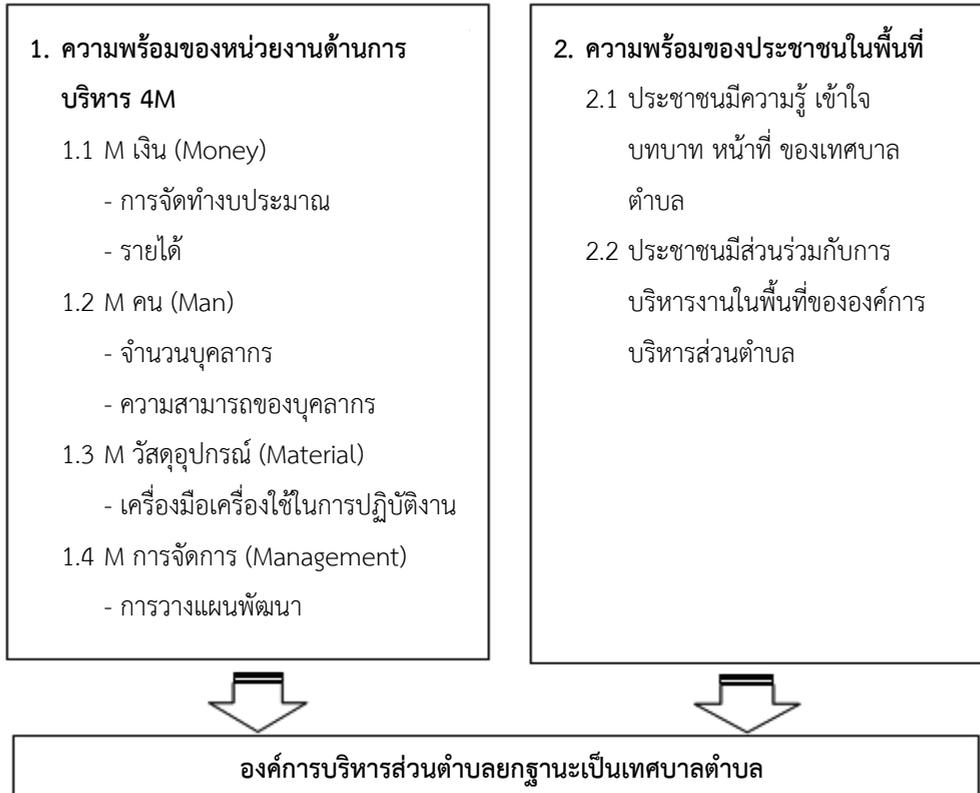
3) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้ง และเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น พอสรุปได้ว่า สำหรับเกณฑ์การเปลี่ยนแปลง ฐานะที่นักวิชาการเสนอว่ามีจำนวนประชากร ความหนาแน่น ของประชากร รายได้ที่กล่าวอ้างถึงนั้น ไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ เพื่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล แล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ยกมานั้นเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการ เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล แต่ วิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเทียบเคียง หลักเกณฑ์เท่านั้น แต่ไม่ได้ยึดเป็นเกณฑ์ตายตัวแต่อย่างใด ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงขอยึดหลักการเปลี่ยนแปลงฐานะ จากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลนั้น ให้คำนึงเพียงว่า มีความเหมาะสม ของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่

ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก

**แนวทางสร้างกรอบแนวคิด : การศึกษาความพร้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล**  
ดั่งภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แนวทางการศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในปัจจุบันมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ที่มีอยู่จริงและประชากรแฝงที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพราะมีการเกิดขึ้นของหมู่บ้านจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดรูปแบบการอยู่อาศัยแบบเมืองขยายตัวมากขึ้น ตามกระแสของเมืองและกระแสโลกาภิวัตน์ ในลักษณะของหมู่บ้านจัดสรรที่มีการใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการร่วมกัน เช่น ถนน ไฟฟ้า และการให้แสงสว่างริมถนน การรักษาความปลอดภัย ฯลฯ ส่งผลให้เกิดความต้องการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่าง

ยิ่งของการศึกษาวิจัยที่จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการต่างๆ ในการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทราบถึงระดับความพร้อมด้านการบริหารงาน 4M ของผู้บริหารและบุคลากร ในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่กับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล และทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ข้อคิดเห็นของประชาชน เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจของคณะผู้บริหาร ต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีแนวทางในการสร้างตัวแบบ

เพื่อการศึกษาปัจจัยความพร้อมขององค์การบริหารส่วน ใช้กับการศึกษาในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ตำบลต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่สามารถนำมา ของประเทศไทยต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2546). **คู่มือการจัดตั้งยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551ก). **การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ค้นเมื่อ กันยายน 4, 2558, จาก : [http://www.thailocaladmin.go.th/upload/call\\_center/type1/2551/9/file\\_answercall\\_1221633308364.doc](http://www.thailocaladmin.go.th/upload/call_center/type1/2551/9/file_answercall_1221633308364.doc).
- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- จักร์ พันธุ์เพชร. (2551). **รัฐประศาสนศาสตร์ ว่าด้วยกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). ปทุมธานี : มายด์พับลิชชิง.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2548). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : คบไปฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542ก). **การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). **การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2519). **การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ประเวศ วะสี. (2541). **ยุทธศาสตร์ชาติ: เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม**. กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน.
- พระมหามงกุฎ เชื้อบัวเย็น. (2553). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น**. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 15 , 2.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2537) **รายงานการวิจัย เสนอผลการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : โครงการวิทยาลัยการเมือง.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2554). **ประชาธิปไตยที่เอื้อต่อผู้มีอำนาจ : พิจารณาจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชน. ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น”ไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์**. มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อาภรณ์พรรณ จันทร์สว่าง. (2522). **การพัฒนาบุคคลกลุ่มและชุมชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกวิทย์ ธีรวิโรจน์. (2553). **ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กรณีศึกษาเทศบาลเมืองนางรอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Fitzpatrick, J.L., Sanders, J.R., & Worthen, B.R. (2004). **Program evaluation : Alternative Approaches and Practical Guidelines (3<sup>rd</sup> ed.)**. New York : Longman.
- Henri, Fayol (1923). **Industrial and General Administration**. New Jersey : Clifton.
- Max Weber. (1947). **The Theory of Social and Economic Organizations**. Translated by A.M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Taylor, Frederick W. (2002). **The Principles of Scientific Management**. New York : Harper.