

ทฤษฎีและแนวความคิดในการศึกษา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของกลุ่มชนต่าง ๆ นั้น การเมืองการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกชุมชน ไม่ว่าชุมชนนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กเพียงใดก็ตาม การเมืองการปกครองย่อมมีความคู่กันไปเสมอ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วเราอาจแบ่งแยกความหมายของคำทั้ง 2 คำนี้ ออกเป็นส่วน ๆ ได้ดังนี้

การปกครอง หมายถึง แบบแผนกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมให้มีการประพฤติปฏิบัติไปในวงรอบที่กำหนดไว้ มีลักษณะเป็นกติกากำหนดความประพฤติและเป็นกรอบบังคับพฤติกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การปกครองคือ การดำเนินการที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า จนแทบทำนายพฤติกรรมได้ จนในบางครั้งอาจเรียกการปกครองไปในความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน¹

การเมือง หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจ ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องและแทรกซึมอยู่กับการปกครอง ทั้งนี้ยังหมายรวมถึงการได้มาซึ่งตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในการแจกแจง

¹ ปรัชญา เวสารัชช์, "หน่วยที่ 14 การเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น" ใน เอกสารการสอนสุศึกษา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. หน่วยที่ 8-15, อวยชัย ชะนา, บรรณาธิการ (พิมพ์ครั้งที่ 2, กทม. : ฝ่ายการพิมพ์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527) หน้า 821

ทรัพยากรหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติทางการปกครอง
 ดังนั้นจะเห็นว่า การเมืองการปกครองจึงมีลักษณะที่ซ้อนกัน¹
 อย่างแยกกันออกไม่ได้ จนอาจจะสรุปได้ว่า การเมืองคือ
 กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในระบบการปกครอง

ในการปกครองของแต่ละประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะของการใช้อำนาจอยู่
 3 ประการ²

1. การรวมอำนาจ (Centralization)
2. การแบ่งอำนาจ (Deconcentralization):
3. การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การรวมอำนาจ (Centralization)

เป็นหลักการปกครองที่ส่วนกลางผูกขาดการใช้อำนาจ โดยเป็นผู้
 คัดเลือกและดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งเป็นไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาทั่ว
 ทั้งอาณาเขตของประเทศ โดยทั่วไปแล้วเรียกว่า "ราชการบริหารส่วนกลาง" อันได้แก่
 กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

การแบ่งอำนาจ (Deconcentralization)

เป็นหลักการปกครองที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจหน้าที่ของ
 รัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่
 รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่ใดกำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจการใช้ดุลยพินิจ
 คัดเลือกแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มงานใดในกรณีแห่งนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้
 ตามหลักการของการแบ่งอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งของหลัก
 การกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบ

¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

² เรื่องเดียวกัน หน้า 822

คือรัฐบาลกลาง ซึ่งสามารถเรียกได้ว่า การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล
(Local State Government)¹

การกระจายอำนาจ (Decentralization)

เป็นหลักการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุดของการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย เพราะเป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศนั้นคือ เป็นการที่รัฐได้มอบ
อำนาจการปกครองบางอย่าง ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ
ต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน

ในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy)
ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ²

ในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเน้นศึกษาเฉพาะหลักการกระจายอำนาจ
ซึ่งเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะในรูปองค์กร คือ กรุงเทพมหานคร

ความหลักการกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของ
รัฐบาล โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของ
รัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่โอนมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย
ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลกลางโอนมอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว
เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะคงมอบ
อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย³

¹ Haris G. Montague, Comparative Local Government

(Great Britain : Brendon and Son, Ltd., 1948) หน้า 9

² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ
ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 4

³ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

องค์ประกอบสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ มีดังต่อไปนี้ .-

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มี ทรัพย์สิน หนี้สิน ของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2. องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy)

ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง ของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ติด ไปจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ใน ส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการ ปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจ ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ และมีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่น นั้นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งกันคือ เอกภาพ และอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำ หน้าที่ทางค่านิยมยุติธรรมและบริหารกิจการอื่นเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่น นั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะ การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมมากเท่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะ

เอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมาก ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงาน ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (สท) หรือสมาชิกสภา จังหวัด (ส.จ.) ก็ตาม

จากองค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้นทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจมีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างไปจากหน่วยงานทางราชการอื่น ๆ ซึ่งยังคงมีสังกัดตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ กล่าวคือ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจนั้น มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local government unit)

องค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตย และมีความสำคัญคู่ไปกับการปกครองระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นเป็นสภามันการเมือง การปกครองขั้นพื้นฐานและเป็นสภามันการฝึกอบรมการเมืองเบื้องต้นให้แก่ประชาชน และนักการเมืองไทยในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองและเข้าใจวิถีทางการปกครองตนเองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ หากการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับการสนับสนุนให้พัฒนาก้าวหน้าแล้ว การเมืองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมไม่มีการพัฒนาก้าวหน้าไปได้เช่นเดียวกัน¹

ดังนั้นจากคำกล่าวข้างต้น ย่อมจะเป็นการยืนยันความเชื่อของนักปราชญ์ทาง รัฐศาสตร์ทั้งหลายว่า "ประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือ

¹สมคิด ศรีสังคม. "ประชาธิปไตย ค้นไม่ม่อนไซ", ในอนาคต ขบวนการ ประชาธิปไตย. รวมบทความและทัศนะแห่งยุคแสงหาคครั้งที่ 2, องค์การนักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524 พรรคแสงธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้จัดพิมพ์ (ม.ป.ท. : ภาพพิมพ์, 2524), หน้า 17

ชุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน"¹

ในส่วนตัวว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นควรจะชี้ให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการเน้นปัจจัยหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชน หมายถึง องค์การท้องถิ่นเป็นพื้นฐานทางการเมืองและเป็นที่ยึดเหนี่ยวให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับกิจการเมืองในท้องถิ่น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง² ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพแล้วก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีศักยภาพ (capacity) หรือความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างเหมาะสม อันจะเป็นตัวชี้วัด (index) ถึงระดับของกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (democratization) ได้ในที่สุด

ดังนั้น ความเป็นประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทยจึงขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก การที่ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยคงประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอดก็เพราะว่า ฐานของระบบมีความอ่อนแอ คือไม่มั่นคง ฐานของระบบดังกล่าวก็คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ประการหนึ่งก็คือ การกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับหลักการและสภาพของท้องถิ่น³ โดยมีการกำหนดโครงสร้าง

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523) หน้า 177

²โทโรจน์ บุญผล. "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย", ในการพัฒนาการเมืองไทย, ลีลิต ชีรเวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2519) หน้า 403 และโปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสหภาพโซเวียต, " รัฐศาสตร์สาร 9, 1 (มกราคม-เมษายน) 2526 : หน้า 106-113, 118-120

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2519) หน้า 103

สร้างองค์การปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักรูปแบบ (uniformity) ทั่วกันหมด โดยมีได้คำนึงถึงความเหมาะสมและสภาพของท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างดังกล่าว อาจจะเป็นผลดีในการควบคุมตรวจสอบ แต่ไม่เป็นผลดีในด้านการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นเสมอไป¹ ในทางตรงกันข้ามกลับจะเป็นการทำให้เกิดความเสียหายต่อการทำงาน การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และยิ่งจะส่งผลต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น มีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมไปถึง ตลอดจนก่อให้เกิดสภาวะความเสื่อมศรัทธาต่อระบบการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนรวมในที่สุด อันจะมีผลต่อระบบประชาธิปไตยทั้งระบบ²

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local government)

การปกครองท้องถิ่น (local government) โดยทั่วไปแล้วหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือ กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การของท้องถิ่น ประกอบด้วย

¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 105 - 106

² โปรคตุรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง (political development) ในชุมชนท้องถิ่น คำร่างลัทธิตั้ง, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์ และชิตติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 124-125 และโปรคตุเพิ่มเติมใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 191-193, 195-196

เจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้จะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้¹

ดังนั้นจึงได้มีการศึกษาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายทัศนะด้วยกัน อาทิเช่น

Daniel Wit

อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้นต้องไม่เป็นองค์การในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์การนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และดำเนินการภายในท้องถิ่นของคนเท่านั้น"²

William A. Robson

อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ"³

¹ ดุทัย หิรัญโท, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2523) หน้า 14

² ประชาชน ศษุทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ท. : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 8

³ William A. Robson., "Local Government", Encyclopedia : of Social Sciences Vol.X(The Macmillian (O, N.Y.1953) หน้า 574

John J. Clarke

อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง ¹

William V. Holloway

อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นจำเป็นการปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีสินใจและมีสภาพท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้"

ดังนั้นจึงอาจพิจารณาในแง่หนึ่งที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในกำหนดนโยบายและความคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ ²

จากแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถนำมาแยกองค์ประกอบ (element) ของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้ .-

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, หน้า 8

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะตั้งไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะตั้งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำนำมาบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการรองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local self government)

โดยสรุป เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์ประกอบสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องก็อาจจะบ่งถึงหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้คือ¹

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 10-12

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบนครหลวง แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาล หรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลการกล่าวข้างต้น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมควรตามระบอบของการปกครองท้องถิ่น ในการทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้นแค่ไหนจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบนครหลวงกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ในต่างประเทศบางประเทศ เขาจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่ายคือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณาคดีทางภาคซึ่งกระทำผิดต่อท้องถิ่นหรือคนที่ละเมิดข้อกำหนดของท้องถิ่นอีกด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การที่จำเป็นขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ หัวใจที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยโดยยอมรับหลักการดังกล่าวโดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 216 ว่า "การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและจะต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย" จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบหลายระดับทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสถียร ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจ

มีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าหังการประชุมสภาท้องถิ่น รวมทั้งเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละสูง มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วยตนเอง ก็อาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นโดยตรงก็อาจทำได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ค้องการในองค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นสมควรแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

รูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบ (pattern) การบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization for Public Administration) ได้แบ่งรูปแบบการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 3 รูปแบบคือ ¹

1. แบบคณะกรรมการ (Commission Plan)

หมายถึง การบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมีผู้บริหารอาชีพเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ระบบเทศบาลที่มีผู้จัดการเทศบาล (City Manager)

¹ อุทัย นิธิวิทย์, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 25-26

2. แบบผู้บริหารคนเดียว (Single executive Plan)

หมายถึง รูปแบบที่มีการเลือกตั้งผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี

3. แบบผสม (Mixed Plan)

หมายถึง รูปแบบการบริหารที่มีผู้บริหารคนเดียวรับผิดชอบคณะกรรมการซึ่งแต่ละฝ่ายก็มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นจะประกบไปด้วยรูปแบบที่หลากหลายก็ตามแต่ในหลักการองค์การดังกล่าวต้องตระหนักชัดในนโยบายของการจัดตั้งว่าเป็นองค์การที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง มุ่งที่จะให้เป็นองค์การที่ดำเนินการปกครองตนเอง เมื่อเป็นดังนี้้องค์การปกครองท้องถิ่น (Local authorities) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องมีส่วนอันสำคัญในหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยจัดให้มีระบบการบริหารหรือการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (objectives) ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ ¹

การจัดรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงรูปแบบของการจัดการปกครองในประเทศที่มีการจัดตั้งอยู่ก่อนนั้น ซึ่งสำหรับในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าก็ยังคงได้มีการแบ่งสภาพการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อันเป็นหน่วยการปกครองในระดับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ถือว่าในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านนี้ ก็ยังเป็นเครื่องวัดลักษณะของชุมชน คือมีทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ที่ใดเป็นชุมชนเมืองก็ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลและผลแห่งการจัดตั้งตำบลก็สามารถทราบได้ว่า ณ ท้องดินนั้นมีสภาพเป็นเมือง (city) และมีชุมชนเมืองนี้เท่านั้นที่จัดการปกครองในระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ²

¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, หน้า 40-41

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 41

โดยทั่วไปแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นก็จะได้รับการพิจารณาจากเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ลักษณะของสภาพพื้นที่ภูมิประเทศลักษณะของชุมชน ตลอดจนนโยบายในการจัดอำนาจทางการปกครอง ของประเทศนั้น ๆ เมื่อเป็นดังนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในแต่ละประเทศก็จะมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากการแบ่งพื้นที่การปกครองของรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ไทย อังกฤษ ฝรั่งเศส โดยมีหน่วยการปกครองเป็นระดับลดหลั่นกันไป เช่น การปกครองระดับชาติ (National government) ซึ่งมีรัฐบาลทำหน้าที่อำนาจการปกครองอยู่ ณ เมืองหลวง (Capital City) การปกครองระดับภูมิภาค หรือหน่วยการปกครองย่อย (Regional or Provincial Level) และเป็นระดับย่อยเล็กลงไปเป็นระดับตำบล (District level) และหมู่บ้าน (Village) ตามลำดับ และใน ส่วนที่เกี่ยวกับสหพันธรัฐ (Federal State) เช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐ มาเลเซีย ก็คงมีการปกครองระดับชาติ (National government) และอาจเรียกได้ว่า Federal Government ซึ่งก็อยู่ที่เมืองหลวงและหน่วยการปกครองย่อยลงไปก็เป็นการปกครองระดับมลรัฐ (State Government)¹

ในระบบการปกครองของประเทศ ซึ่งได้จัดระบบการปกครองเป็นหลักเช่นนี้แล้วและแต่ภายในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ที่กล่าวมา เช่น ภายในมลรัฐ (State) ก็ที่ภายในจังหวัด (Province) ก็ที่ จะเห็นได้ว่า เช่น กรณีของไทย จังหวัดต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยการปกครองย่อยของประเทศ ก็จะประกอบด้วยพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง (Urban area) และลักษณะพื้นที่ที่เป็นชุมชนชนบท (Rural area)

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43

และในพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมือง (Urban) และชุมชนชนบท (Rural) การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local units) ก็จะมีโครงสร้างที่ผิดแผกแตกต่างกันไป ¹

การปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวง

- นครหลวงของประเทศนั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะมีลักษณะดังนี้

1. เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีความเจริญที่ต่อเนื่องไปจนไม่พบรอยต่อ คือ ไม่มีความเป็นชนบทมาคั่นกลาง
2. เป็นศูนย์กลางของความเจริญอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง
3. มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น
4. มีความเจริญทางเศรษฐกิจ - ธุรกิจ
5. มีความสำคัญต่อประเทศโดยรวม

ในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมากแล้วนครหลวงจะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมและการทำหน้าที่ทุกอย่าง ตลอดจนความเจริญทั้งหลายทั้งปวงของประเทศหรือที่เรียกว่า นครโทเคียว (primate city) ²

ด้วยเหตุที่นครหลวงเป็นชุมชนพิเศษแตกต่างกับชุมชนอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นลักษณะการปกครองและการบริหารในเขตนครหลวงจึงมักจะจัดเป็นรูปพิเศษ เพื่อให้นครหลวงบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และโดยทั่วไปแล้วนครหลวงของประเทศต่าง ๆ มักจะมีรูปแบบการปกครองแตกต่างกับการปกครองเมืองอื่น ๆ เป็นอันมาก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

² ชุมพร สังขปรีชา, "โลกนครกับสภาพความเจริญของประเทศกำลังพัฒนา", วิทยาศาสตร์สาร 10, 1-2 (มกราคม-สิงหาคม 2517) : หน้า 215.

แต่ส่วนใหญ่นครหลวงส่วนมากจะจัดรูปการปกครองตามระบบการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะพิเศษของการจัดการปกครองในนครหลวง William A. Robson จำแนกไว้ 5 รูปแบบคือ

1. แบบสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The City Council as Executive)

ตัวอย่างรูปแบบนี้ได้แก่ การปกครองนครหลวงลอนดอนของอังกฤษ ซึ่งฝ่ายสภามีอำนาจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยควบคุมฝ่ายบริหารในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งแยกแ่ก่กั้จากสมาชิกไปตามลักษณะงานต่าง ๆ สภาเลือกนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง มีหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาและเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจในการบริหาร

2. แบบฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งจากสภา (An Executive Appointed by the Council)

ตัวอย่างในนครมอนทรีลของแคนาดา สภาแต่งตั้งกรรมาธิการจำนวน 6 คน ในจำนวนนี้มีประธาน 1 คน เรียกว่านายกเทศมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการบริหารของนครหลวง

3. แบบนายกเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The elected Mayor as Executive)

ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ใช้กันมากในนครต่าง ๆ ของอเมริกา

4. แลคณะกรรมการบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (An elected Committees as Executive)

ดังเช่น นครโตรอนโต คณะกรรมการบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและคณะกรรมการอื่น ๆ อีก 4 คน คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ควบคุมการจัดเก็บรายได้ ให้อะแนะนำสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้างานหรือผู้ช่วย

5. แบบฝ่ายบริหารไ้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง (An Executive Appointed by the Central Government)¹

มีรูปแบบลักษณะเหมือนข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานในเขตนครหลวง
ปัญหาการปกครองนครหลวง

โดยที่เขตนครหลวงมีลักษณะที่เป็นเมืองหลายเมืองรวมกัน ต่างก็มีการปกครองและบริหารงานของตนเองในรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นรูปเหมือนกันแต่ต่างกัน นครหลวงของสหรัฐอเมริกาจะคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากมาย เพราะรูปการปกครองแต่ละรูปก็มีจำนวนมากอยู่แล้ว หรือจะกล่าวอีกอย่างคือ ในเขตนครหลวงหนึ่งนั้นจะประกอบด้วยหน่วยการปกครองเล็ก ๆ หลายสิบหลายร้อย บางแห่งก็หลายพันหน่วย มีการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง (political boundary) แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดคือ หน่วยการปกครองหนึ่งหรือเทศบาลหนึ่ง ในเขตนครหลวงจะไม่ขึ้นอีกเทศบาลหนึ่งเลย หรือแม้แต่หน่วยการปกครองที่แตกต่างรูปกันก็ไม่ขึ้นแก่กัน ต่างก็ทำหน้าที่ของตนไปคามลำพัง คุ้มเหตุนี้ในด้านการบริหารนครหลวงจึงมีปัญหามากซึ่งจะจำแนกเป็นปัญหาใหญ่ ๆ ได้ดังนี้คือ²

1. ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับค่านสภาพภูมิศาสตร์
2. ปัญหาการบริหารตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองต่าง ๆ
3. ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารงาน

1. ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับค่านสภาพภูมิศาสตร์

เนื่องจากการขยายตัวของเมืองได้กลายเป็นนครหลวง ซึ่งเป็นไปในลักษณะการรวมกลุ่มเป็นศูนย์กลางต่าง ๆ แยกจากกัน เช่น ศูนย์การค้าธุรกิจ แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ อยู่ในพื้นที่ของนครหลวง

¹ อุทัย นิธิโยธิน, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 28-29

² ไทบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 52-53

แหล่งต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะอยู่ในเขตการปกครองต่างเขตกัน เพราะความสะดวกใน
 การคมนาคม จึงติดต่อกันไปมาระหว่างแหล่งต่าง ๆ เป็นประจำ สภาพนครหลวงจึงดู
 เหมือนเป็นเมืองเดียวกันถ้าพิจารณาในค่านสภาพทางภูมิศาสตร์ แต่ลักษณะความ
 เหมาะสมในการจัดบริการต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นของแต่ละรูปการปกครองย่อมทำได้ใน
 คนละด้าน เช่น หน่วยการปกครองหนึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมก็จะจัดอำนวยความสะดวก
 สะดวกในด้านนี้ แต่จะมีผลต่อคนงานที่อาศัยอยู่ในแหล่งที่อยู่อาศัยในหน่วยการปกครอง
 อื่น ถ้าหากไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองในการจัดให้บริการให้สอดคล้องกันก็จะเกิดปัญหา อีกประการหนึ่งการจัดบริการแก่ประชาชนของแต่ละหน่วยการ
 ปกครองทำได้ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากความสามารถในการหารายได้ไม่เสมอกัน
 เช่น ประชากรร่ำรวยต่างกันทำให้เกิดภาษีไม่เท่ากัน หรือขนาดของหน่วยการปกครอง
 แยกต่างกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่นครหลวงต่าง ๆ ประสบอยู่ เพราะเมื่อหน่วย
 การปกครองต่างคนต่างทำ ประสิทธิภาพของงานย่อมจะไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 งานที่หน่วยการปกครองจะต้องทำเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นเหมือนกันซึ่งเป็นงานที่
 ครอบคลุมหลายหน่วยการปกครอง หลายหน่วยติดต่อกันไปมีความจำเป็นเกี่ยวกับกาไรใช้
 ที่นี้ การวางแผนกิจกรรมมีขอบเขตกว้างขวางเป็นกิจการที่ไม่เหมาะที่จะแยกต่างคน
 ต่างจัดทำ เพราะเป็นงานที่สนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่นที่ขยายตัวออกไป
 ทั้งหมด ไม่จำกัดเฉพาะเขต ถ้าแยกกันทำก็จะไม่สะดวกเป็นการสิ้นเปลืองไม่มีประสาน
 ประโยชน์ การปฏิบัติก็จะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องการการประสานงาน
 ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตนครหลวงนั้น ๆ เพราะหากหน่วยการ
 ปกครองใดจัดทำก็ไม่อาจเข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่หน่วยการปกครองอื่นได้
 เพราะไม่มีอำนาจและขีดศัคคานกฎหมายระเบียบการของหน่วยการปกครองแต่ละแห่ง¹

2. ปัญหาการประสานงานในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

กิจกรรมที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการบริการประชาชนได้มอบหมายให้
 หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมบางอย่างจำเป็นต้องมีการประสานงาน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54

เช่น การคมนาคมขนส่งก็โลกรวจจร เป็นต้น กิจกรรมบางอย่างอาจมีการจัดสรร หรือแบ่งทรัพยากรที่มีอยู่ไปดำเนินการ เช่น ในด้านบริการเกี่ยวกับน้ำก็มีกิจการน้ำประปา การกำจัดน้ำโสโครก การระบายน้ำ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ หน่วยงานที่ดำเนินการ และรับผิดชอบยังขาดการประสานงานกัน การปฏิบัติงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งยังไม่เป็นการประหยัดอีกด้วย การประสานงานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เช่นว่านี้ ยังปรากฏอยู่ในรูปของหน่วยงานบริการของท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมากในการบริหารงานของนครหลวง การขยายตัวเมืองเป็นนครหลวงของทุกแห่ง จะคงปรากฏเห็นปัญหาบทบาทของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการบริหารงานในท้องถิ่น โดยปกติความสำคัญหรือบทบาทของหน่วยงานรัฐบาลกลางจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบการกระจายอำนาจ หรือสภาพการขยายตัวของชุมชนต่าง ๆ อย่างไรก็ตามหน่วยงานรัฐบาลในกิจกรรมด้านนี้ ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มพูนขึ้น หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจกรรมส่วนชุมชนดังกล่าวนี้ อาจจะมีรูปแบบขอบเขต อำนาจหน้าที่หรือระดับขององค์กรแตกต่างกันออกไป ในบางประเทศอาจจะมีหน่วยงานเกี่ยวกับชุมชนอยู่โดยเฉพาะ แต่ในบางประเทศก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป¹

3. ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารงาน

การขยายตัวของเมืองแปรสภาพเป็นนครหลวง ทำให้เกิดปัญหาระดับชุมชนย่อย การจัดบริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องรับภาระการแก้ปัญหาใหญ่ ๆ มากมาย จึงปรากฏว่าไม่สามารถจัดบริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ปริมาณที่เพียงพอ เพราะหน่วยการปกครองเหล่านี้เองก็ประสบปัญหาด้านการคลัง คือจัดหารายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการในท้องถิ่นแทบทุกประเทศ ในปัจจุบันซึ่งพบว่า ปัญหาของนครหลวงหลาย ๆ ปัญหายังไม่สามารถแก้ไขได้ และยังไม่พบรูทางใด ๆ ที่จะจัดการแก้ไขให้เกิดขาดได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54

ปัญหาของนครหลวงจึงกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาใหญ่ ๆ ทางการปกครองและการบริหารเท่านั้น ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมาก เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ในด้านการแก้ปัญหาจนถึงแม้ว่าลักษณะของนครหลวงจะคล้ายคลึงกันอยู่มาก แต่ระบบการปกครองของแต่ละประเทศแตกต่างกัน รูปการปกครองนครหลวงที่คิดสามารถแก้ปัญหาได้ล้นในประเทศหนึ่งไม่ใช่ว่าจะใช้ได้ล้นในอีกประเทศหนึ่งได้ การแก้ปัญหาการปกครองการบริหารของนครหลวงแห่งหนึ่งแห่งใดนั้นจำเป็นจะต้องศึกษาถึงปัญหาที่แท้จริงอย่าละเลยคดีล้วน เพราะการแก้ไขปัญหานั้น เป็นการแก้ไขระบบการทำงานด้านการบริการทั้งหมด และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมด้วย การกำหนดรูปการปกครองและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในนครหลวงทั้งหมด

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปซึ่งถือว่าเป็นรูปการปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 63 กำหนดไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเองใ้ความที่กฎหมายบัญญัติ" นอกจากนี้ยังได้ระบุไว้ในมาตรา 180-183 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไว้เป็นแนวทางการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการปกครองท้องถิ่น
3. สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก จะแต่งตั้งได้เฉพาะกรณีจำเป็นหรือกรณียกเว้นเท่านั้น

นอกเหนือจากแนวทางการปกครองท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้แบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรูปการปกครองท้องถิ่นตามระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน ออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. เทศบาล
2. สุขาภิบาล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งมี 2 รูปแบบคือ
 - 4.1 กรุงเทพมหานคร
 - 4.2 เมืองพัทยา

ในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นไทยรูปพิเศษ ซึ่ง
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมดำเนินการได้มากที่สุด มีลักษณะเป็น "ราชการบริหารส่วน
ท้องถิ่นนครหลวง" ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองของไทยอีกหน่วยหนึ่ง
ได้แก่ เทศบาล แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเทศบาลคือ ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพ
มหานครและผูวราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มี
สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่นายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งภายใน
สภาเทศบาล โดยเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันเอง ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า
ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่แยกออกจากกันได้ชัดเจน

- ลักษณะรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครตามหลักการการปกครอง
ท้องถิ่น มีดังนี้

1. มีลักษณะเป็นนิติบุคคล โดยกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการเมือง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมคัดเลือกตัวแทน
เข้าทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครและ
ผูวราชการกรุงเทพมหานคร
3. มีความเป็นอิสระในการบริหาร โดยมีหน่วยราชการและพนักงานของ
ตนเอง
4. มีความเป็นอิสระในด้านการคลังและงบประมาณ

โดยมีอำนาจจัดทำงบประมาณมีแหล่งรายได้ของตนเองและตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณ
ได้ภายในวงกรอบและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ข้อที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ กรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครอง
ขนาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรที่กว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมที่มากมาย
หลายประการ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครได้รวมเอากิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค
(อำเภอและจังหวัด) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาลมาไว้ด้วยกัน) ลักษณะเด่นอีก
ประการหนึ่งของกรุงเทพมหานครคือ มีเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
ทั้งเขต โดยไม่มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เข้าม่าแทรกอยู่เลย ดังเช่นจังหวัดอื่น ๆ
ในประเทศไทย ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค กฎหมายว่าด้วยเทศบาล สุขาภิบาล และกฎหมายอื่น
ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี
ประธานกรรมการสุขาภิบาล และคณะกรรมการสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่
เกิดขึ้นของกรุงเทพมหานครย่อมแตกต่างจากปัญหาของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ
ในประเทศไทย ดังนั้นจึงสามารถที่สรุปได้ว่า กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย