

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

พระณัฐพงษ์ ญาณเมธี (ไกรเทพ)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

มะลิ ทิพย์ประจง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

ปัญหาและความท้าทายของประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและปฏิรูปประเทศที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้มีความมั่นคง ยั่งยืนและการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในพื้นที่ให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ พร้อมทั้งการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาความพร้อมแก่เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยสำหรับประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่ประชาชนในท้องถิ่นและสังคมในภาพกว้างทั้งในระดับนานาชาติให้การยอมรับในระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นของประเทศไทย การเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น และการเป็นกลไกสำคัญเชิงพื้นที่เพื่อการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนำกลไกของท้องถิ่น โดยเน้นการเชื่อมโยงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาการบริหาร และการจัดบริการสาธารณะตามบริบทภารกิจของท้องถิ่น และสิ่งสำคัญอย่างสูงสุดคือการธำรงไว้ซึ่งการเรียนรู้ในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับวิถีการทำงานของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย การขับเคลื่อนชุมชนเพื่อชุมชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถคัดเลือกตัวแทนของตัวเองเข้ามาเป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชนให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และสามารถเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนในการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาชุมชน



ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้นเปิดช่องทางให้ประชาชนแต่ละพื้นที่สามารถจะตัดสินใจในการเลือกผู้นำเข้ามาเป็นตัวแทนของตนเองได้อย่างเหมาะสม

คำสำคัญ: การพัฒนา, องค์กร, ท้องถิ่น

Abstract

Problems and challenges of Thailand in the framework of the National Development and Reform Strategy are related to the mission of the Department of Local Administration, to strengthen the democratic regime of government with the King as the Head of State To be stable Sustainability and local strengthening According to the form of government in the Democracy in the area to be continuously strengthened As a completely democratic local government Along with giving importance to With promoting and developing youth readiness residents Democracy of local government organizations Let the local government organization be a learning center for Democracy for the people. To contribute to the development of Democracy in which the local people and the broader society, both locally and internationally, are recognized in the local Democracy of Thailand. Building local self-sufficiency capacity and being an essential spatial mechanism for guiding the development of the area and improving the quality of life of the people; emphasizes linking the sufficiency economy philosophy to the development of administration and the provision of public services according to the local mission context. And the most important thing is to preserve the knowledge of the philosophy of sufficiency economy and the working way of promoting local government in Thailand. Driving the community for the community by allowing people to be able to select their representatives to be leaders in community development for change and to be able to represent the people in driving the community development plan according to the constitutional law. Established channels for people in each area to make appropriate decisions in selecting an importer to represent themselves.

Keywords: Development, Organization, Local



บทนำ

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยรวมทั้งของต่างประเทศโดยทั่วไปในเวลานี้กล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิม ๆ อย่างมากในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเหตุปัจจัยรูปลักษณะทิศทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวนี้ปรากฏออกมาในสามลักษณะ กล่าวคือในประการหนึ่ง เกิดมาจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523) ซึ่งพลังผลักดันดังกล่าวมีผลทำให้การปกครองในแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเลยต้องปรับตัวไปเป็นกึ่งประชาธิปไตย (Semidemocracy) และทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประชาธิปไตย ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น รวมทั้งยังมีผลทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) รวมทั้งต้องปรับแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เช่น ปรับใช้ระบบการถอดถอนผู้แทน (ซูวส์ ฉายะบุตร, 2539) ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ ฯลฯ นำมาใช้ในห้วงสมัยปัจจุบัน เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในโลกสมัยปัจจุบันจำต้องปรับตัว ได้แก่อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ในที่นี้อาจกล่าวสรุปได้ว่ากระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทของรัฐลดขนาดกำลังคนของภาครัฐรวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการประเภทต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชนรวมทั้งองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทน

ผลกระทบจากปัจจัยข้างต้นที่ปรากฏชัดเจนและเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ก็คือรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ของโลกในเวลานี้มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในลักษณะที่มีขนาดที่ใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากพอสมควรว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (Consent) ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย (ปรัชญา เวสารัชช์, 2543)



หรือว่าเป็นการปกครองในแบบที่มีการสั่งการหรือตรากฎหมายการบริหารจากองค์กรการเมืองระดับชาติโดยไม่ได้ให้ความสนใจกับความคิดและการยอมรับจากประชาชนในระดับท้องถิ่นมากนัก (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานกระทรวงพลังงาน, 2559)

ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) ของชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เช่น มีการสร้างเมืองใหม่ มีการขยายเขตเมืองเดิมออกไป ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะและน้ำเสียการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน รังสรรค์ เจริญเมือง, 2551) การวัฒนธรรมและสันติภาพและการวางผังเมือง เป็นต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบเดิม ๆ อาจจะจัดบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวได้บ้างหรือไม่ได้เลยก็ดูจะไม่เป็นประเด็นที่กระทบต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นมากนัก

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาถึงความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐที่ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นกล่าวว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ธเนศวร เจริญเมือง, 2548) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และนอกจากนี้ยังกล่าวถึงในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 - 290 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เราจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความคาดหวัง ให้เป็นกลไกการจัดการตนเองของท้องถิ่น ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่จะต้อง



สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นบนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้บังเกิดผลสำเร็จแต่ในทางปฏิบัติยังมีเพียงส่วนน้อยที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารหลากหลายด้านทั้งผู้บริหาร (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ข้าราชการเจ้าหน้าที่และที่สำคัญกลไกการตรวจสอบที่มีระบบอุปถัมภ์ ไม่มีการรายงานผลตามสภาพความเป็นจริงซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงเกิดประเด็นคำถามที่มากขึ้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริงหรือไม่ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเกินไปจำนวนมาก รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความไม่โปร่งใสและความขัดแย้งของผู้บริหารมีให้เห็นมากขึ้น ก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยสถานการณ์ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิสูจน์ตนเองด้วยการสร้างผลงานและบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนจะเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายเฝ้ามอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518) เพื่อประเมินความสำเร็จของการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นความสามารถในการจัดบริการสาธารณะหรือผลงานจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองเกิดขึ้นในชุมชนและในสถานที่ต่าง ๆ กลุ่มคนและสังคมใหม่ ๆ ในเขตเมืองก็คงจะมีวิวัฒนาการขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ตัวอย่างเช่นกลุ่มสังคมในวิชาชีพต่าง ๆ ผู้ประกอบการอิสระ ผู้ทำงานภาคบริการ องค์กรธุรกิจ เช่น ธนาคารห้างสรรพสินค้า ตลอดจนถึงกลุ่มคนชั้นกลาง เป็นต้น และผู้คนเหล่านี้จะช้าหรือเร็วกี่ย่อมจะมีความตระหนักและตื่นตัวในสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของตนเอง ตัวอย่างเช่นการเดินทางไปทำงานเป็นอย่างไร เรื่องขยะและของเสียของตนเองและชุมชนมีการกำจัดอย่างไร ชุมชนมีสวนสาธารณะและการสันทนาการหรือไม่ ฯลฯ สรุปความแล้วการเกิดขึ้นของกลุ่มสังคมใหม่ ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยจะเกิดเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) เรียกร่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวและปรับบทบาทในอีกทางหนึ่ง



สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นการบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน หากมีการหวังพึ่งรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนา และเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ โดยให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่น การให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้และฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาจะมีผลแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด ก็ย่อมขึ้นกับโครงสร้างการปกครองของประเทศนั้น ๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในการเมือง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2537) ระดับชาติมากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้เป็นที่สันนิษฐานว่าหากการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำด้วยในทางตรงข้าม (อุทัย หิรัญโต, 2523) หากการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สูงก็ย่อมมีผลเอื้ออำนวยและส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวไปเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตยได้เป็นอันมากกระนั้นก็ตาม ที่กล่าวมาเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นมิได้เป็นกฎที่ตายตัวเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองระดับชาติ (National level) กับระดับท้องถิ่น (Local level) มีความต่างระดับกัน ฉะนั้น เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงภูมิหลังความเป็นมาของประเทศนั้น ลักษณะทางการเมือง ตลอดจนกฎเกณฑ์กติกาและระบบค่านิยมของผู้คนในประเทศนั้นว่า นิยมให้องค์กรปกครองในระดับใดทำหน้าที่ใดเป็นสำคัญประกอบด้วย (จิระโชค (บรรพต) วีระสัย และคณะ, 2543)

อย่างไรก็ตามการบริหารงานตามภารกิจที่มากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ภารกิจในการให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามที่จะต้องแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนให้ได้ ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านก็ตาม ภายใต้การบริหารที่ประสบผลสำเร็จภายใต้ข้อจำกัดขององค์กรขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นได้สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนนั้นมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิเช่น เกิดจากคณะผู้บริหารขององค์กรที่ใส่ใจปัญหาของประชาชน ดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างบูรณาการประชาชนในท้องถิ่นมีการตื่นตัวในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจเกิดการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะ อีกทั้งประกอบกับการบริหารองค์กรดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ภายใต้ข้อจำกัดทางทรัพยากร การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่เป็นการบริหารภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเป็นที่ท้าทายสำหรับผู้บริหาร ด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงมีการแสวงหา (เชาวน์วัศ เสนพงศ์, 2547) รูปแบบหรือกระบวนการแนวทางใหม่ในการทำงาน เพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดอยู่ตลอดเวลา อาทิเช่น การบริหารจัดการองค์กรโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเชิงรุกการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ เพื่อการพัฒนาโดยบุคลากรขององค์กร ตลอดจนการศึกษาดูงานองค์กรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารองค์กร เป็นต้น (ญาติ ไหวดี, 2519)

กล่าวเฉพาะในกรณีของประเทศไทย เป็นที่สังเกตพบได้ว่า เป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) (แถมสุข นุ่มนนท์, 2521) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 รวมทั้งมีการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะ ๆ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจในแบบที่กระจายออกจากศูนย์กลางออกไปตามชุมชนทางการเมืองต่าง ๆ กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยก็ดีและกระแสโลกาภิวัตน์ก็ดี ส่งผลให้แนวความคิดและการรับรู้เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ฯลฯ มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่า ได้มีผลก่อให้เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่าง ๆ เช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหารทรัพยากร ฯลฯ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2524) รวมทั้งมีผลก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาโดยนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องมาตราบจนปัจจุบัน



รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่ต่อเนื่องฉบับอื่น ๆ นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นทั้งกรอบกติกาขององค์กรทางการเมือง (ลิขิต ชีรเวคิน, 2542) และปัจจัยเร่งเร้าให้มีการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นที่กล่าวมานับรวมเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญอย่างยิ่งที่จะได้การศึกษาวิจัยถึงทิศทางของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รวมทั้งของต่างประเทศที่มีความสำคัญบางประเทศว่ามีการปรับตัวไปในลักษณะเป็นไปในทิศทางใดอยู่ในเวลานาน

หลักการและทฤษฎี

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนโรงเรียนฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน เพื่อให้รู้สึกรู้ว่า ตนมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาบ้านตนเองอันจะทำให้เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และหวงแหนในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (ชนิดา อาคม วัฒนะ, 2541) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวคือให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกที่เหมาะสมเป็นตัวแทนในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้การตรวจสอบของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองและพึ่งพาตนเอง (Self - Government) มิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบี่ยงเบนการปกครอง



ตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นตนเอง ผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2522)

สำหรับการกระจายอำนาจต้องเป็นการกระจายไปสู่ระดับล่างสุดหรือถึงระดับของประชาชนที่แท้จริง คือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือภารกิจอื่นใดที่รัฐบาลกลางต้องดำเนินการเอง เช่น การจัดการบริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นทำได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง (ณรงค์ สินสวีสดี, 2539)

2. องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ด้วยเหตุดังกล่าวความต้องการและปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไป ทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้ตรงความต้องการของประชาชน การบริหารงานจึงรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารประเทศ ในอนาคตผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งพาตนเอง ทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและด้านการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเองส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วย



ตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคลการงบประมาณและการจัดการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

2. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายที่ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ (บุญวัฒน์ วิสกุล, 2521) ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ (บุญศรี ยีหะ, 2550)

2.2 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก แม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนโดยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางเทคนิคทางรัฐธรรมนูญโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการรับประกันเสรีภาพดังปรากฏในมาตรา 16 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองสากล ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1989 “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้” เทคนิคดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แสดงความหมายหน้าที่ต่าง ๆ ของอำนาจทางการเมือง การกำหนดกรอบและการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐที่แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแบ่งแยกออกไปดังต่อไปนี้ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2525)

การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ทางปรัชญาและทางตรรกศาสตร์หลักดังกล่าวเป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยมแนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ทางเทคนิคธรรมดาในกระบวนการกิจการทางการเมืองแต่เปรียบเสมือนพันธกรณีหน้าที่ที่แตกต่างกันของรัฐจะต้องได้รับการรับประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากกันและอย่างน้อยก็ต้องมีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งภายในและในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเอง (พงศ์สันท์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, 2540) รูปแบบในการใช้ก็อาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบรัฐธรรมนูญบางระบบก็สร้างการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดบางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ แต่ในทางตรงกันข้ามในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะมีปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญรูปแบบของความแตกต่างดังกล่าวมาจากระบบของการแบ่งเกณฑ์ของระบบการเมืองยิ่งไปกว่านั้นความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นและมากขึ้นของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแต่รูปแบบอย่างหนึ่งที่ไม่มีเนื้อหาแต่ได้กลายเป็นพื้นฐานของความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในรัฐ

1. หลักพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระ



ที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส (สุภาพ ปริญาเสวี และคณะ , ม.ป.ป.) คือ มองเตสกีเออได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้มองเตสกีเออยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “L’Esprit des lois” แต่อย่างไรก็ตามชาวฝรั่งเศสเห็นว่าแนวความคิดดังกล่าวของมองเตสกีเออนั้นตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ 8 ของวรรณกรรมดังกล่าวที่เชื่อว่าจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

แนวคิดของการวางรากฐานการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองของอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ ดังนั้นจึงไม่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันที่นิยมการเสริมและรวมอำนาจไว้ทั้งหมดที่อำนาจทางการเมือง รัฐที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ก็มีองค์กรต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสมดุลต่อระบบการผูกขาดอำนาจ ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกันเป็นรัฐที่ยอมรับการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ต่อต้านอำนาจ “Bill of Rights” ใน ค.ศ. 1689 ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทางเทคนิคของการแบ่งแยกหน้าที่โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และต่อมุขมนตรีของกษัตริย์ สถานการณ์ดังกล่าวที่กระตุ้นให้ จอห์น ล็อก ต่อต้านแนวความคิดระบบการผูกขาดอำนาจในหนังสือที่ชื่อว่า “Second Treaties of Civil Government” โดยกล่าวว่าอำนาจหน้าที่พื้นฐานประการแรกในการปกครองคือ อำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อำนาจสองประการหลังนั้นมักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้นอำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่แยกออกมาและเป็นอำนาจอยู่สูงกว่าอำนาจอื่น มองเตสกีเออได้รับแนวความคิดดังกล่าวและสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในฝรั่งเศสเพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียวโดยได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของกฎหมายสภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพในหนังสือเล่มสองของเขาที่ให้ชื่อว่า “กฎหมายที่สร้างรูปแบบเสรีทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์ของเจอนโซที่เป็ประโยชน์ต่อการรับประกันเสรีภาพทางการเมือง



ของพลเมืองซึ่งในสมัยนั้นเสรีภาพเปรียบเสมือนเป็นการได้รับอภิสิทธิ์ นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันการปกครองฝรั่งเศสในสมัยนั้นอีกด้วย มองเตสกีเออมิ่วัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทระราชย์การปกครองแบบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวความคิดสิทธิเสรีภาพซึ่งหมายความว่าระบบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือ คณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทระราชและใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทระราชย์

อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสรีภาพถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียงเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย (อมร รักษาสัตย์, 2543) ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียงเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหารผู้พิพากษาที่อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่กรณีจะเป็นการอวดสวนของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสามนั้นคือการตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตามวิัตถุประสงค์ของมองเตสกีเออก็คือต้องการต่อต้านระบบการปกครองแบบทระราชย์ (อานนท์ อาภาภิรม, 2528) ผลก็คือสำหรับมองเตสกีเออแล้วกษัตริย์ต้องประนีประนอมกับแนวคิดเสรีภาพกล่าวคือต้องปล่อยให้สิทธิเสรีภาพบ้าง ในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามองเตสกีเออนำแนวคิดของจอห์น ล็อก มาใช้แต่เน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดี (La puissance du juger)

ซึ่งต้องแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์โดยให้อำนาจตุลาการมีความเป็นอิสระดังที่มองเตสกีเออร์ได้กล่าวว่า “อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น” (อุดม เขยกิจวงศ์, 2517) แสดงว่ามองเตสกีเออเป็นผู้ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะหว่าควรแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแต่ไม่ได้เสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะเท่านั้นซึ่งเห็นได้จากการที่เขามองว่าอำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวทำนองเดียวกับระบบ



ลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้นในทฤษฎีของมอนเตสกีเออจึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็น ประจำเด่นชัด

อย่างไรก็ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมอนเตสกีเออแม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการ กำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้ตุลาการอย่างเด่นชัดก็ตามแต่ตามแนวคิดของเขาก็ได้แสดงให้เห็นปรากฏ อย่างเด่นชัดแล้วว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการควรเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการควบและดุลระหว่างทั้งสามอำนาจร่วมด้วย (อุทัย ทิรัญโต, 2524) ในเวลาต่อมา เซอร์วิลเลียม แบล็กสโตน (Sir William Blackstone) ผู้พิพากษาชาวอังกฤษได้พัฒนาแนวคิดของ มอนเตสกีเออโดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่งนอกจากอำนาจ นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจตุลาการนี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดย กษัตริย์แต่มิใช่จะให้พ้นอำนาจตามอำเภอใจ แต่แบล็กสโตนก็มีได้เสนอให้มีการคานและดุลกัน ของอำนาจเขานำเสนอเพียงความอิสระของศาลเท่านั้น กล่าวได้ว่าแนวคิดของมอนเตสกีเออได้มี อิทธิพลครอบงำระบบการเมืองในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างมาก โดยแนวคิด ของเขาทำให้คนยุคหลัง ๆ มุ่งความสนใจไปสู่จุดเดียวกันคือการก่อให้เกิดขบวนการ รัฐธรรมนูญนิยมขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 16 ว่า “ไม่ว่าในสังคมใดก็ตามหากไม่มีการค้ำประกันเสรีภาพของปวงชนและไม่มี การแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ร้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่” หลักการดังกล่าวได้ปรากฏเป็น รูปธรรมชัดเจนในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 1787 ที่ได้มีการนำหลักการ แบ่งแยกอำนาจของมอนเตสกีเออมาใช้อย่างเคร่งครัดและยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535)

2. ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดของมอนเตสกีเออตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้มีการนิยาม ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ “ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กักฎหมายของชาติและอำนาจบริหาร (Executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขึ้นอยู่กักฎหมายของประชาชน” ซึ่งพบว่าเป็นการกล่าวถึง แนวคิดของลัทธิ ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่ามีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทคืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น ในขณะเดียวกันมอนเตสกีเออก็ได้ ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สองโดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจใน



การปกครองด้านการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะแต่ก็มีแง่ซัดว่าอำนาจจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วยและยังกล่าวนั้นความมั่นคงสาธารณะแต่ก็มีแง่ซัดว่าอำนาจจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย คืออำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของลัทธิเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจกษัตริย์อย่างไรก็ตาม

ในเวลาต่อมามองเตสกีเออก็ได้ละเอียดในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขากลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้นโดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชนและการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนและเป็นที่แน่ชัดว่าอำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วยตามความหมายตามนัยหลังนี้เองที่มองเตสกีเออใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีการแยกองค์การใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจจะระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้

3. สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกันคือ

ประการแรกรัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายนั้นคือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศและใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้ป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำความผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

การที่สภาพในสมัยนั้นมองเตสกีเออได้เห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจการบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดย



มีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีชื่อเสียงประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล

การที่กล่าวมาจะเป็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วยโดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาดโดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกดังนี้

1. องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ
2. องค์กรบริหารเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ
3. องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีใช้อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างกันและถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง

4. ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีอยู่หลายรูปแบบในการจำแนกการปกครอง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.1 ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ

ระบบการปกครองที่มีหลายระบอบจึงไม่อาจทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ในทุกกรณีไป กล่าวคือ หากเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการจะไม่มี การแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจอาจเกิดได้ในสองกรณีคือ การใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหารหรือกรณีการใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบการปกครองที่อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้ง ๆ ที่มีสภานิติบัญญัติอยู่ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจส่วนของตนได้ตามความเป็นจริง แต่ในทางกฎหมายอำนาจนั้นยังมีอยู่ ส่วนระบบการปกครองที่อำนาจไปรวมอยู่ที่



ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของรัฐสภาซึ่งในระบบนี้ฝ่ายบริหารเป็นเพียงองค์กรหรือเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้และฝ่ายบริหารไม่สามารถในการโต้ตอบคือไม่สามารถยุบสภาได้นั่นเอง

4.2 ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ

ระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรเดียวกันหรือไม่ใช่องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่คือมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน (กระมล ทองธรรมชาติ, 2515) และความสัมพันธ์นี้อาจแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองซึ่งระบบเหล่านี้ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาและระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบ่งออกได้เป็นสองระบบคือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาดและระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาดดังนี้

ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด

ระบบนี้มีการใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา ระบบนี้คือระบบประธานาธิบดี ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจการใช้ อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาดเนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและที่มาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทนจึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันจึงแสดงถึงการแบ่งแยกการใช้ อำนาจระหว่างค่อนข้างเด็ดขาดในทางปฏิบัติจะเห็นว่าไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเดียวตามที่เราเข้าใจกันซึ่งจะพบว่าแม้โดยหลักการรัฐสภาจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะเป็นกฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจใช้สิทธิออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร “Executive Order” ในการยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า “Veto Right” โดยไม่ยอมลงนามในความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้รับรอง



ประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วยสำหรับการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลในทางอาญาในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคาพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (Impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา แต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออก ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมายในสหรัฐอเมริกากระยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามชนิดมิได้แบ่งแยกเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและประชาชน

สรุป

การพัฒนาย่อมต้องอาศัยความสามัคคีขององค์กรและผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มาเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อนและพัฒนางานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสามารถอาศัยซึ่งกันและกันได้เพราะการพัฒนาถ้าผู้นำองค์กรดีย่อมได้รับความร่วมมือจากประชาชนและผู้ร่วมงานอย่างสม่ำเสมอ ถ้าผู้นำองค์กรขาดวิสัยทัศน์และการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมจะทำให้การพัฒนาองค์กรนั้นเกิดความล่าช้าและเกิดปัญหาตามมามากมายก็ได้ดังนั้นการพัฒนาไม่ว่าจะอยู่ในองค์กรอะไรหรือตำแหน่งไหนย่อมมีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น

บรรณานุกรม

- กระมล ทองธรรมชาติ. (2515). การเมืองและประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท.
- จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย และคณะ. (2543). รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชนิดา อาคมวัฒน์. (2541). ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล. ใน (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2522). การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.



- _____. (2535). รัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์. (2547). การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ญาติ ไหวดี. (2519). การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: บุญชัยการพิมพ์.
- ณรงค์ สีนสวัสดิ์. (2539). การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2521). การปกครองและสังคมไทย. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- _____. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ลักษณ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- บุญวัฒน์ วิสกุล. (2521). การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- บุญอริ ยี่หะ. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. ใน เอกสารการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34 คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2537). การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- ประยัด หงษ์ทองคำ. (2523). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. (2540). การบริหารงานส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



- พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2524). การเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์.
- ลิขิต ชีรวะดิน. (2542). วิวัฒนาการเมือง การปกครองไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานกระทรวงพลังงาน . (2559). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานกระทรวงพลังงาน .
- สุภาพ ปริญาเสวี และคณะ . (ม.ป.ป.). รัฐศาสตร์ว่าด้วยพื้นฐานการเมืองและการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- อมร รักษาสัตย์. (2543). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ อาภาภิรม. (2528). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- อุดม เขยกิจวงศ์. (2517). การเมืองในประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจเทรดดิ้ง.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- _____. (2524). สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์.