



วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์

JOURNAL OF MCU PHETCHABURI REVIEW

P-ISSN: 2773-9295

๐๓ วัตถุประสงค์

วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ เป็นวารสารวิชาการของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา ในมิติเพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยในมหาวิทยาลัยสงฆ์ รวมถึงคณะสงฆ์ไทย โดยเน้นสาขาวิชาพุทธศาสนา บริหารการศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาสังคม รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ภาษาศาสตร์ การศึกษาเชิงประยุกต์ รวมถึงสหวิทยาการอื่น ๆ

บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อย 2 ท่าน ในลักษณะปกปิดรายชื่อ (Double blind peer - reviewed) เปิดรับบทความเฉพาะภาษาไทย โดยรับพิจารณาตีพิมพ์ต้นฉบับของบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร



ทัศนะและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มา

วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ มีกำหนดออกเผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (ราย 6 เดือน)*
ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม

✧ เจ้าของ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี
65/1 หมู่ 6 ตำบลช่องสะแก อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000
โทร.032-400-391 โทรสาร. 032-400-391 E-mail: phetchaburi@mcu.ac.th

✧ ที่ปรึกษา

พระพรหมบัณฑิต, ศ., ดร.	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พระเทพวัชรบัณฑิต, ศ., ดร.	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พระวิสุทธีวรภิกข	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

✧ บรรณาธิการบริหาร

พระพิพิธพัชรโรดม	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

✧ หัวหน้ากองบรรณาธิการ

พระครูวัชรสุวรรณาทร,ดร	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี



๐๓ กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล สุธะพรหม	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทรพล ใจเย็น	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
รองศาสตราจารย์ ดร. รัตนะ ปัญญาภา	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
รองศาสตราจารย์ ดร. สัณญา เคนาภูมิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เบญจมาศ สุขสถิตย์	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุษกร วัฒนบุตร	มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วินัย ผลเจริญ	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทักษญา วรรณบวรเดช	มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยุทธนา ประณีต	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เสนาะ กลิ่นงาม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศรชัย เย็นเปรม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ นพแก้ว	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

๐๓ ผู้ช่วยกองบรรณาธิการ

พระครูวิรุฬห์วัชรธรรม	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี
พระสมุห์อาคม อาคมธีโร	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี
นายอนุชา พละกุล	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี
นายมะลิ ทิพย์ประจง	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี



๐๓ ฝ่ายประสานงานและจัดการ

พระใบฎีกาสุนชนะ อนินฺชิตโต

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

พระยุ้งยุทธ กตธฺโร

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

พระวรพงษ์ ธมฺมวโส

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

นางสาวอภิษฎา ฤกษ์ชัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

นางสาวนิรวรรณ ทองมี

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

๐๓ ฝ่ายกฎหมาย

นายสมโภชน์รัฐ แก้วน่วม

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

๐๓ ออกแบบปก

นางสาวนันทิยา พวงไพโรจน์

นายเอกพจน์ มหิมา

๐๓ จัดรูปเล่ม

นายอนุชา พลทะกุล

๐๓ โรงพิมพ์

บริษัท เพชรภูมิการพิมพ์ จำกัด

ถนนเพชรเกษม ตำบลคลองกระแซง อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000

โทรศัพท์: 032-425-310, Fax : 032-425-310 E-mail: petchpoom2561@gmail.com

บทบรรณาธิการ



วารสารฉบับนี้เป็นฉบับที่ 2 ประจำปีพุทธศักราช 2561 เล่มนี้เป็นปีที่ 1 ของการปรับปรุงรูปแบบ และประเด็นหลัก เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพวารสารในฐานข้อมูล TCI รองรับการประเมินจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index -TCI) และเพื่อให้คุณภาพของบทความเป็นไปตามเงื่อนไข และกติกาสากล จึงเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักศึกษา คณาจารย์ ครูอาจารย์ ได้เผยแพร่บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัย ซึ่งกองบรรณาธิการได้ดำเนินการตามกระบวนการเชิงหลักการเผยแพร่บทความตามเกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาทุกประการ

กองบรรณาธิการวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ ขอขอบคุณท่านผู้เขียน ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านที่ให้ความสนใจและไว้วางใจวารสารของเราเป็นอย่างดีตลอดมา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้เลือกสรรมาตีพิมพ์ จักมีประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน บรรณาธิการขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาอ่านและแนะนำการปรับแก้บทความวิจัยให้มีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้กองบรรณาธิการหวังอย่างยิ่งว่าเนื้อหาในวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างตามสมควร หากผู้อ่านจะมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวารสารนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กองบรรณาธิการขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดียิ่ง



พระพิพิธพัชรโธม

บรรณาธิการ



สารบัญ

บรรณาธิการ	(ก)
บทบรรณาธิการ	(จ)
การพัฒนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1
ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS	
พระณัฐพงษ์ ญาณเมธี (ไกรเทพ) และมะลิ ทิพย์ประจง	
ระบบการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น	21
ON THE SYSTEM OF DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT	
พระวิสุทธิธรรมกิจ	
ลักษณะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	38
REGARDING THE STYLE OF GOVERNMENT	
กันตภณ หนูทองแก้ว, มะลิ ทิพย์ประจง และศิริเพ็ญ สุดแสนสง่า	
การบูรณาการทุนทางสังคมและทุนมนุษย์: กรณีศึกษาหมู่บ้านเกษตรพอเพียง	50
ชายแดน ไทย - กัมพูชา	
INTEGRATION BETWEEN SOCIAL AND HUMAN CAPITAL: CASES STUDY OF	
SUFFICIENCY ECONOMY VILLAGES, THAI - CAMBODIAN BORDER	
ณัฐพงษ์ เพชรลออ, ชันภัทร โคตรสิงห์, วรภัทร เมฆขจร และทักษบุตร ไกรประสิทธิ์	

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

พระณัฐพงษ์ ญาณเมธี (ไกรเทพ)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

มะลิ ทิพย์ประจง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

ปัญหาและความท้าทายของประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและปฏิรูปประเทศที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้มีความมั่นคง ยั่งยืนและการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่นตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในพื้นที่ให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ พร้อมทั้งการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาความพร้อมแก่เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยสำหรับประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่ประชาชนในท้องถิ่นและสังคมในภาพกว้างทั้งในระดับนานาชาติให้การยอมรับในระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นของประเทศไทย การเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น และการเป็นกลไกสำคัญเชิงพื้นที่เพื่อการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนำกลไกของท้องถิ่นโดยเน้นการเชื่อมโยงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาการบริหารและการจัดบริการสาธารณะตามบริบทภารกิจของท้องถิ่น 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 (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2551) การวัฒนธรรมและสันตนาการและการวางผังเมือง เป็นต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบเดิม ๆ อาจจะจัดบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวได้บ้างหรือไม่ได้เลยก็ดูจะไม่เป็นประเด็นที่กระทบต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นมากนัก

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาถึงความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐที่ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นกล่าวคือ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ธนศวร์ 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 เมืองปกครองสำคัญดังนี้

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 ยีหะมะ, 2550)

2.2 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก แม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนโดยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

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) รูปแบบในการใช้ก็อาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบรรพรัฐรัฐธรรมนูญบางระบบก็สร้างการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดบางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ แต่ในทางตรงกันข้ามในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะมีปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญรูปแบบของความแตกต่างดังกล่าวมาจากระบบของการแบ่งเกณฑ์ของระบบการเมืองยิ่งไปกว่านั้นความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นและมากขึ้นของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแต่รูปแบบอย่างหนึ่งที่ไม่มีความแน่นอนแต่ได้กลายเป็นพื้นฐานของความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในรัฐ

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 มองเตสกีเออมิ่วัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทรราชย์การปกครองแบบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวความคิดสิทธิเสรีภาพซึ่งหมายความว่าระบบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือ คณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชและใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์

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

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



ลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้นในทฤษฎีของมองเตสกีเออจึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็น ประจำเด่นชัด

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

2. ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดของมองเตสกีเออตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้มีการนิยาม ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ “ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กักฎหมายของชาติและอำนาจบริหาร (Executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขึ้นอยู่กักฎหมายของประชาชน” ซึ่งพบว่าเป็นการกล่าวถึง แนวคิดของล๊อค ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่ามีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทคืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น ในขณะเดียวกันมองเตสกีเออก็ได้ ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สองโดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจใน



การปกครองด้านการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะแต่ก็มีแง่ซัดว่าอำนาจจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วยและยังกล่าวนั้นความมั่นคงสาธารณะแต่ก็มีแง่ซัดว่าอำนาจจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย คืออำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของลัทธิเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจกษัตริย์อย่างไรก็ตาม

ในเวลาต่อมามองเตสกีเออก็ได้ละเอียดในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขากลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้นโดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชนและการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนและเป็นที่แน่ชัดว่าอำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วยตามความหมายตามนัยหลังนี้เองที่มองเตสกีเออใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีการแยกองค์การใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจจะระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้

3. สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกันคือ

ประการแรกรัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายนั้นคือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศและใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย การกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย 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) โดยตำแหน่งอีกด้วยสำหรับการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลในทางอาญาในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคดีพินาศได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (Impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา แต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออก ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมายในสหรัฐอเมริกากระยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามชนิดมิได้แบ่งแยกเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและประชาชน

สรุป

การพัฒนาย่อมต้องอาศัยความสามัคคีขององค์กรและผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มาเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อนและพัฒนางานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสามารถอาศัยซึ่งกันและกันได้เพราะการพัฒนาถ้าผู้นำองค์กรดีย่อมได้รับความร่วมมือจากประชาชนและผู้ร่วมงานอย่างสม่ำเสมอ ถ้าผู้นำองค์กรขาดวิสัยทัศน์และการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมจะทำให้การพัฒนาองค์กรนั้นเกิดความล่าช้าและเกิดปัญหาตามมามากมายก็ได้ดังนั้นการพัฒนาไม่ว่าจะอยู่ในองค์กรอะไรหรือตำแหน่งไหนย่อมมีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น

บรรณานุกรม

- กระมล ทองธรรมชาติ. (2515). การเมืองและประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.
- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท.
- จิโรช (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 เอกสารการศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ 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.

ระบบการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น

ON THE SYSTEM OF DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT

พระวิสุทธรกิจ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยมีวิวัฒนาการ มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมและสุขาภิบาล หัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการมอบหมายคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีนายอาร์ดีเครก (R.D. CRAIG) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของรัฐบาล ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น กำหนดให้เทศบาลมีการปกครอง ตนเองได้มากกว่ารูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งมักจะให้รัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล โดยร่างกฎหมายเทศบาล ได้จัดทำขึ้นแต่ มิได้ประกาศใช้จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทกำหนดหน้าที่อันเป็นภารกิจที่เป็นการซับซ้อน ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน พร้อมทั้งการวางมาตรการรองรับการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจ รับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามแนวทางธรรมาภิบาลในระดับสากล ความเจริญของประชากรย่อมนำมาสู่การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของโลก ดังนั้น การพัฒนาระบบต่าง ๆ จึงถูกนำมาใช้และพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมและสามารถทำให้สังคมอยู่ด้วยกันอย่างมีความเท่าเทียมและสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในสังคมของประชาชนเรื่อยมา เป็นต้น

คำสำคัญ: ระบบ, การกระจายอำนาจ, ท้องถิ่น



Abstract

The decentralization of government in Thailand has evolved. Continuously since the reign of King Chulalongkorn has developed up to the present, occurred in the era after the change of government in 1932, that is, local government in Thailand began in the reign of King Chulalongkorn, which has undergone major bureaucratic reforms, with the establishment of the first Bangkok sanitation. Later, with the establishment of a sanitary Chalom. And the Sanitation Districts are a lot more. Later, in the reign of King Prajadhipok, a committee was assigned to R.D. CRAIG, Government Foreign Adviser Serves to prepare a draft municipal law Make sure the municipality has a governing body More self-sanitation models Who are often given to the Minister, the Governor or a regional government official as a supervisor by the municipal law body Has been prepared but Not promulgated until the government revolution in 1932, the decentralization committee for the local government organization should play a role in determining which is a complex mission. Between the state and the local government organization or between the local government organization together Along with measures to support decentralization And divided missions Appropriate responsibility between the central and regional and local With a focus on development according to the guidelines of good governance at the international level The prosperity of population leads to the development and change according to the world conditions, so various development systems implemented and developed. To be appropriate and able to make society coexist with equality and to strengthen to occur in the culture of the people ever since

Keywords: System, Decentralization, Local

บทนำ

ระบบนี้ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่มิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวแต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐโดยเน้น



หลักการสำคัญและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากการพัฒนาการของสถาบันการเมืองต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่ยอยู่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาอันอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติเป็นต้น (กันยา สุวรรณแสง, 2532)

การดำรงตำแหน่งของบุคคลในแต่ละองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจได้มีมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยการนำเสนอของมองเตสกีเออ ซึ่งมีการจำแนกอำนาจรัฐออกเป็นสามอำนาจและเขายังได้พัฒนาความคิดขึ้นโดยได้เรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นคนละคนอีกด้วย ตามคำกล่าวที่ว่า “ห้ามสวมหัวโขนสองใบในขณะเดียวกัน”

ซึ่งเป็นไปตามหลัก “Conflict to Interests” คือ ห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในขณะเดียวกัน เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันจากการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็ย่อมสามารถลงคะแนนเสียงในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อสนับสนุนตนเองหรือพวกพ้องในฐานะของฝ่ายบริหารได้ (ชัตติยา กรณสูตร, 2535) เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่การแยกตัวบุคคลในการใช้อำนาจนี้ก็มิได้ถือเคร่งครัดในระบบรัฐสภา เพราะยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ ดังที่ได้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) มิได้บัญญัติห้ามถึงการดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในขณะเดียวกันซึ่งก็ได้ประสบปัญหาดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมา แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงหลักการดังกล่าวขึ้นโดยมุ่งหวังให้การตรวจสอบและ



ถ่วงดุลอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระบบประธานาธิบดีมีการแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามกรณีมักจะเป็นปัญหาระหว่างบุคคลผู้ใช้อำนาจในองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับองค์กรตุลาการหรือศาลทุกระบบได้ถือหลักเคร่งครัดในเรื่องการแยกตัวบุคคลเป็นสำคัญอยู่แล้ว

ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดอำนาจของฝ่ายปกครอง

ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดอำนาจของฝ่ายปกครองมีที่มาจากแนวคิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

รูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยปกติแล้วจะได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด กฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดเป็นการตีความหมายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) อันเป็นหลักการที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย (จันทนา สุทธิจारी, 2544)

ในส่วนของการจัดระเบียบแห่งการให้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหมายถึง การกระจาย (Distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติ (Legislative function) ทางบริหาร (Executive function) และทางตุลาการ (Judicial Function) ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกันแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตนอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว

ทั้งนี้เพราะ “ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันแล้ว เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าเกรงกว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสองเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย



ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้วผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็ไม่มียะอะไรเหลือเลยจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามกฎหมายก็จะไม่แน่นอนการใช้อำนาจบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจและถ้าใครไม่ทำตามความประสงค์นั้นผู้ใช้อำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ”

ในส่วนของพระราชกำหนดนั้น พิศุระห์กันอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเหมือนอย่างพระราชบัญญัติ เพราะมิได้ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาอย่างไรก็ตามพระราชกำหนดเป็นเพียงกฎหมายชั่วคราวเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ตกไปหรืออีกนัยหนึ่งส่งผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศไม่อนุมัติในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้ารัฐสภาอนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าในท้ายที่สุดแล้ว ความผลหรือไม่มีผลใช้บังคับของพระราชกำหนดก็ขึ้นอยู่กับความยินยอมหรือไม่ยินยอมของรัฐสภาอยู่นั่นเอง

กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหาร

กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด” อำนาจกระทำการนี้ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากตัวพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจนั้นเองแล้วยังได้แก่กฎหมายอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายบริหารกระทำการ เช่น “อำนาจแห่งการเข้าร่วมควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ” นั้นเกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลซึ่งเป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พ.ศ. 2488 ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 7 ว่า “กิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ประกาศระบุชื่อประเภทตามความในมาตรา 3 นั้นให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งมีอำนาจควบคุมจัดกิจการตามวิธีการและหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” โดยอำนาจควบคุมจัดกิจการ คือ การเข้าจัดการงานแทนบุคคลนั้น ๆ นั้นเอง ซึ่งรวมตลอดถึง



การหยุดกิจการชำระบัญชีและการขอให้บุคคลนั้น ๆ เป็นผู้ล้มละลาย (จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย และคณะ, 2542)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional) บรรดาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรตามหลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งที่สำคัญ ๆ ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษ ได้แก่ หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of equality before the law)

หลักแห่งความเสมอภาค หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐจะไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน (ชัยพร วิชาวេช, 2525) ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนเฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐที่ปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ ทนายความ เกษตรกร วิศวกร ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกันและต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป ฝ่ายบริหารต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2523) ทั้งในกรณีที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate legislation) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ระเบียบ ฯลฯ ที่จำเป็นแก่การบังคับให้การเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทและในกรณีที่เป็นการใช้ดุลยพินิจออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการตัดสินใจเลือกออกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้

ออกไป

หลักแห่งความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ไม่ได้กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็ถือกันเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ



หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบของกฎหมายปกครอง

กฎหมายประเพณี (Customary Law)

กฎหมายประเพณี (Customary Law) ซึ่งได้แก่แนวปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งได้รับการประพฤติตามอย่างสม่ำเสมอและติดต่อกันมาช้านานตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกคนหนึ่งจนกลายเป็นอุปนิสัยร่วมของคนในสังคม (Social Habit) และสาธารณชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม (Opinion Juries) กฎหมายประเพณีนี้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายทุกแขนงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในและไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนภายในหรือมหาชนภายใน อย่างไรก็ตามมีข้อควรสังเกตว่าในแขนงกฎหมายมหาชนภายในนั้น กฎหมายประเพณีอาจนำมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งได้เท่านั้น แต่ไม่นำนำมาใช้บังคับ ในฐานะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหารหรือขยายอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งให้กว้างออกไปได้ ตัวอย่างของกฎหมายประเพณีที่จำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงต่อรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงจะลงนามประกาศใช้ได้ความจริงแล้วไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติบังคับไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องทำเช่นนั้น การเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบจึงจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประเพณีโดยแท้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

การพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนี้ เราสามารถพิจารณาได้ทั้งในกรอบของรัฐเดี่ยวและในรัฐรวม อย่างไรก็ตามก็ดี เนื่องด้วยประเทศไทยนั้น เป็นรัฐเดี่ยว รวมทั้งประชาชนคนไทยมีความคุ้นเคยกับโครงสร้างของรัฐเดี่ยวมากกว่ารัฐรวม ดังนั้น ในที่นี้จึงจะเน้นอธิบายความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่นในกรอบของรัฐเดี่ยวเป็นสำคัญ

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของรัฐเดี่ยวนั้น เรามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์กรที่อยู่ระหว่างกลางของรัฐ และท้องถิ่น (Intermediate Structure) เสียก่อน เพราะจะทำให้เราทราบว่าได้รัฐ และท้องถิ่นติดต่อสัมพันธ์กันในทางตรงหรือในทางอ้อมอย่างไร และในลักษณะใด



การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในกรณีของรัฐเดี่ยวหากเราพิจารณาควบคู่ไปกับสถานการณ์ขององค์กรของรัฐที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่นแล้วเราสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-National Government in General)

ระบบความสัมพันธ์แบบนี้ พบได้ว่ารัฐบาลกลางจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางมาขึ้นตรงกลางแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรจากส่วนกลางในพื้นที่ต่าง ๆ แต่องค์กรเหล่านี้ก็เป็นผู้แทนจากส่วนกลางโดยตรง อีกทั้งไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในประเทศญี่ปุ่น มีการจัดตั้งสำนักงานของกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม ฯลฯ ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยหน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางคือกระทรวงที่จัดตั้งสำนักงานเหล่านี้ขึ้น ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงจัดเป็น ราชการส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานนอกเขตเมืองหลวง และมีใช้ส่วนภูมิภาค

สำหรับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กันตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local Functions) และประการที่สอง ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน (Delegated Functions) ซึ่งทั้งสองประการมีส่วนกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมาย และกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

หากการหน้าที่ใด ท้องถิ่นต้องทำเพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำ ความสัมพันธ์จะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เช่น เมื่อท้องถิ่นกระทำการแทนแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย มาตรฐานของงานที่มอบให้ทำแทนนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร รัฐบาลกลางผู้เป็นเจ้าของงานและอำนาจหน้าที่ มีเป้าประสงค์อย่างไรจึงได้มอบหมายงานนั้นให้ท้องถิ่นทำการแทน ฯลฯ



การกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมรวมทั้งสนับสนุนการทำกิจกรรมของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นตามไปกฎหมายซึ่งรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้วประการหนึ่ง และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่บางประการแทนรัฐบาลอีกประการหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั่วประเทศอย่างไรก็ดี องค์กรส่วนตรงกลาง ได้แก่ สำนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในพื้นที่ ก็มีความสำคัญต่อการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และต่อการทำกิจกรรมของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย เพราะองค์กรตรงกลางเหล่านี้มีทำหน้าที่หลักในการช่วยเหลือให้รัฐบาลกลาง และท้องถิ่นประสานงานกันได้ง่าย และคล่องตัวขึ้น นอกจากนี้ การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ ๆ บางโครงการเป็นของรัฐบาลกลางโดยตรงก็ยังคงมี รวมทั้งการทำงานร่วมกัน (Shared Functions) ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มีอยู่ด้วย ดังนั้น องค์กรตรงกลาง ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน of ท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างสะดวก เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)

ระบบการบริหารราชการในลักษณะนี้ มีลักษณะเด่นตรงที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเป็นระบบระเบียบอีกทั้งมีจำนวนผู้แทนของราชการส่วนกลางออกไปทำหน้าที่เป็นจำนวนมากและข้อสำคัญในประการต่อมา คือ มีกฎหมายรองรับการออกปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอย่างเป็นทางการเรียกว่า เป็นการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration) หัวใจสำคัญของการบริหาร ราชการภูมิภาคเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตน ระบบการแบ่งอำนาจ หรือการมอบอำนาจนี้ มีลักษณะเด่น ๆ ด้วยกันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังต่อไปนี้

1. ระบบมอบอำนาจโดยกรม ระบบนี้จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละกรมอาจจะมีจัดตั้งหน่วยของตนขึ้นเป็นการบริหารราชการส่วน



ภูมิภาคแบบเป็นทางการ และอาจมีการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพื้นที่แบบไม่เป็นทางการขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของหน่วยงานแบบแรก ได้แก่ สำนักงานของจังหวัด ในขณะที่ในแบบที่สองได้แก่ สำนักงานของเขตหรือภาคต่าง ๆ ระบบการมอบอำนาจโดยกรมต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลสำคัญทำให้การบริหารงานในเขตพื้นที่มีการแตกกระจายออกไป เพราะว่าแต่ละหน่วยงาน ต่างได้รับมอบอำนาจจากกรมของตน รวมทั้งถูกจัดตั้ง มีระบบงบประมาณ บุคลากร และต้องทำรายงานให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น ระบบมอบอำนาจโดยกรมนี้นี้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2. ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี ในระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเอง อีกทั้งยังเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในการมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการระบบนี้อาจเรียกว่าเป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศสวีเดน ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ในสภาเขต ฝ่ายบริหารเขตและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อบริหารงานภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)

ระบบการบริหารราชการในลักษณะนี้ มีลักษณะเด่นตรงที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเป็นระบบระเบียบ อีกทั้งมีจำนวนผู้แทนของราชการส่วนกลางออกไปทำหน้าที่เป็นจำนวนมาก และข้อสำคัญในประการต่อมา คือ มีกฎหมายรองรับการออกปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอย่างเป็นทางการเรียกว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration)

หัวใจสำคัญของการบริหารราชการภูมิภาคเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตน ระบบการแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจนี้ มีลักษณะเด่น ๆ ด้วยกันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังต่อไปนี้



1. ระบบมอบอำนาจโดยกรม ระบบนี้จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละกรมอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยของตนขึ้นเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเป็นทางการ และอาจมีการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพื้นที่แบบไม่เป็นทางการขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของหน่วยงานแบบแรก ได้แก่ สำนักงานของจังหวัด ในขณะที่ในแบบที่สองได้แก่ สำนักงานของเขตหรือภาคต่าง ๆ ระบบการมอบอำนาจโดยกรมต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลสำคัญทำให้การบริหารงานในเขตพื้นที่ที่มีการแตกกระจายออกไป เพราะว่าแต่ละหน่วยงาน ต่างได้รับมอบอำนาจจากกรมของตน รวมทั้งถูกจัดตั้ง มีระบบงบประมาณ บุคลากร และต้องทำรายงานให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น ระบบมอบอำนาจโดยกรมนี้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2. ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี ในระบบนี้ รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเองอีกทั้งยังเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในการมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ ระบบนี้อาจเรียกว่าเป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศสวีเดน ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ในสภาเขต ฝ่ายบริหารเขต และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อบริหารงานภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

หลักการจัดระเบียบการปกครอง หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น

1. การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลางที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศเป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

2. การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ/ราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่นด้วย



งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นโดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

3. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อม ๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค/เขตการปกครองต่าง ๆ (Field Office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง

รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองจากหลักการพื้นฐานข้างต้นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง/การจัดตั้ง/ความเป็นประเทศโดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมากหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลกลาง/ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทยและอังกฤษ

2. แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ/ระดับประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

3. แบบที่พยายามหาจุดลุลายระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น อาทิ ฝรั่งเศส มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง - ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับบทบาทในการควบคุมของ “ผู้ว่าฯ” ที่รัฐบาลแต่งตั้งที่เคยมีอำนาจมากให้ทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ประสานงาน” และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ “มณฑล” (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ

3. รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กร/รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ



1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่ การบริหารมหานครต่าง ๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กทม. ฯลฯ

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก/ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกาหรือ อบต.ของ ไทย

4. การปกครองท้องถิ่นของไทย ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจ ให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับ สุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น รองรับ การจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหาร อบต. มา จากกำนันไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้ อย่างเต็มที่นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระใน การบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่ เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จาริตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น 20 %



ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคกับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่าง ๆ ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก

เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดีสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน



ในท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือและใช้เป็นเครื่องมือประกอบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมทั้งเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและขั้นตอน หลักเกณฑ์ และ วิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสมนำความรู้และบทสรุปดังกล่าวจากผลงานวิจัยมาประกอบเพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ในการให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

ผลของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองภายใต้หลักเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมาอำนาจที่ถูกผ่องถ่าย ไปมักกระจุกตัวอยู่ที่ตัวผู้บริหารและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในข้อจำกัดของกฎระเบียบของภาครัฐจนทำให้กระบวนการทำงานมีความเป็นทางการสูงและเลียนแบบโครงสร้างระบบการเมืองในระดับชาติจนมองไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน อีกทั้งกำลังถูกครอบงำอย่างแนบเนียนจากหน่วยงานภาครัฐผ่านทางนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การจัดสรรเงินอุดหนุนและการให้รางวัลสนับสนุน ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีความอ่อนแอ กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยในความเป็นจริงนั้นยังไม่ตกสู่มือของประชาชนหรือตัวชุมชนอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังเพิ่มระยะห่างจากกันอยู่ตลอดเวลาอันเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันทางความคิดระหว่างกลุ่มแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับกลุ่มแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นกระแสหลักตลอดช่วงระยะเวลาของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่านพิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองแล้ว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ



มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าซื้อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้วท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ในรูปแบบไตรภาคี ทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอหรือความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระดับชาติ โดยจากประสบการณ์ของปัญหาดังกล่าวได้บีบบังคับให้กลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนพยายามทวงคืนอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกลับมาเหมือนเดิมโดยไม่ต้องรอหน่วยงานของรัฐและนักการเมือง โดยการแสดงออกผ่านการรวมกลุ่มกันขึ้นมาในนามของกลุ่มองค์กรชุมชนในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น กลุ่มสภาองค์กรชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มออมทรัพย์กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเครือข่ายที่ดินกลุ่มจัดทำแผนแม่บทชุมชนหรือแม้แต่การรวมกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มองค์กรชุมชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแม้แต่การทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในรูปแบบของ “สหการ” โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนในการเป็นเจ้าของและมีความรู้สึกหวงแหนคุณค่าของความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสร้างความยืดหยุ่นในการเข้าถึงชุมชนท้องถิ่นโดยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่นมิใช่รอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังต้องลดความเป็นทางการหรือความเป็นราชการของหน่วยงานลงเพื่อเกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรด้วยความเข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่วิถีของการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง เป็นสำคัญ



บรรณานุกรม

กันยา สุวรรณแสง. (2532). จิตวิทยาทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: บำรุงสาส์น.

ขัตติยา กรรณสูต. (2535). “สตรีกับการเมือง” บทความวิชาการพัฒนาสังคม : แนวคิดและการปฏิบัติการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จันทนา สุทธิจारी. (2544). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ วี.เจ. พรินต์ติ้ง.

จิรัช (บรรพต) วีระสัย และคณะ. (2542). รัฐศาสตร์ทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยพร วิชาเวช. (2525). มุลสารจิตวิทยา. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2523). อุคตการณ์ทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: ดวงดีการพิมพ์.

ลักษณะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

REGARDING THE STYLE OF GOVERNMENT

กันตณ หนูทองแก้ว

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีธรรมโคกราช

มะลิ ทิพย์ประจง

ศิริเพ็ญ สุดแสนสง่า

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในท้องถิ่น (Local Administration) ระดับรากหญ้าที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับ ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงมีฐานะเป็นตัวแทนของ ประชาชนในท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางทางหนึ่ง ทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวทางและนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองและส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่น ๆ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง สร้างความโปร่งใส และในประการสำคัญเป็นการเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย ที่เข้มแข็งในระดับชาติต่อไป ทั้งนี้ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ซึ่ง 1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



พ.ศ. 2542 2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

คำสำคัญ: ลักษณะ, รูปแบบการปกครอง, ท้องถิ่น

Abstract

A local government organization is a grassroots local administration unit closely related to the local people directly representing the local people. That serves as a mouthpiece for the people in the area. It is essential to manage local affairs because it is one way to reduce the central state's authority. It also strengthens the regional power. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) stipulated guidelines and policies for the administration of the State affairs in Article 78 that the State must decentralize the local government organization to be self-reliant and to make decisions on local matters by itself and promote Let the local government organization participate in the implementation of the basic state policy. Develop local economy Public utilities and other utilities, etc. It can be seen that the Constitution of the Kingdom of Thailand has a direction to decentralize power to local government organizations. By empowering Local government organization Reduced central state powers Create transparency, in a meaningful way, to increase the right to participate More local government To be the basis for the development of democracy That will continue to be strong at the national level Currently, the law prescribes that there are two types of local government organizations: general form. And particular forms, which 1) the available form is the provincial administrative organization, municipality and Subdistrict Administrative Organization which, according to the Act, sets plans and procedures Decentralization for you Local Administrative Organization B.E.

Keywords: Style, Forms of Constitution, Local Government



บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Will Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมแต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและบริหารจัดการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศเพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้เมื่อเป็นดังนี้การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย 2) ทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self-Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเอง โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง 3) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากมาย นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นในขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแบ่งเบาภาระดังกล่าว ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการของรัฐบาล 4) สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ 5) เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต 6) ยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (Blau, P. M., 1964) จากยุคของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการการกำหนดเงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสมในสังคมซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสการมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำพาหรือยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยทั่วไปผู้บริหารเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดใน



การบริหารองค์กรเพราะผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายกำหนดจุดมุ่งหมายวางแผนและกำหนดเป้าหมายตลอดจนวิธีการดำเนินงานเปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางเพื่อให้การบริหารองค์การบรรลุผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐและจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ มีส่วนรับผิดชอบ (Chantarasorn, W., 2000) ซึ่งเทศบาลตำบล ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ในเรื่องของ การเลือกตั้งตัวแทนเพื่อมาทำหน้าที่ผู้บริหารของเทศบาลนั้น จะต้องเกิดการแข่งขันกันสูงมาก เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์อันมหาศาลที่จะตามมาอย่างแน่นอน เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลนั้นจะต้องเป็นผู้เข้ามาบริหารงบประมาณของทางราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี ซึ่งประชาชนในพื้นที่เทศบาลจะต้องเป็นผู้ตัดสินจากผลงานที่ปฏิบัติตนหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาและนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องสรรหากลยุทธ์ต่าง ๆ ในการรณรงค์เพื่อหาเสียงสนับสนุนและวิธีการเอาใจจะแนเสียงของตนเป็นอย่างดี จะต้องสร้างความต่อเนื่องของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในแนวทางการเมืองส่วนท้องถิ่น และสืบทอดต่อไประดับประเทศในอนาคต

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้ปกครองของตนมีสิทธิและเสรีในการแสดงออกการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งของกลุ่มตนเอง กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และประชาชนเป็นสื่อกลางให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐและให้ภาคประชาชนในการเรียกร้องความต้องการของตนสู่ภาครัฐเมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มการเมืองได้พบว่า มีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แบบจารีตเครือญาติ พวกพ้องซึ่งจะช่วยให้มีการรวมตัวของกลุ่มได้มากขึ้นโดยความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดจากความไว้นื้อเชื่อใจกันทำให้เกิดการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และความเป็นเครือญาติจะส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้น จึงเรียกการรวมกลุ่มการเมืองเช่นนี้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในขณะเดียวกันการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ภายในกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยกลุ่มธุรกิจที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกด้วยกันก่อนแล้วจึงมีการชักชวนสนับสนุนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มการเมืองซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและบนวัตถุประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นสำคัญด้วยวัตถุประสงค์ที่จะขยายฐานทางการเมืองของตนออกไปเพื่อผลประโยชน์



ทั้งในทางธุรกิจและทางการเมืองจะพบว่ากลุ่มการเมืองมีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกันทั้งนี้ปรากฏการณ์หนึ่งที่พบเห็นได้ชัดคือการสร้างความต่อเนื่องของเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองผ่านการส่งคนในครอบครัวเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพราะฐานคะแนนเสียงของท้องถิ่นเป็นปัจจัยชี้วัดผลการเลือกตั้งความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามที่ลิขิต (Chantarasorn, W., 2013) กล่าวไว้ว่า ระบบอุปถัมภ์ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า The patron - client system เป็นระบบที่อยู่ในสังคมจารีตนิยม ซึ่งได้แก่ประเทศจีน ประเทศอินเดีย ประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ฯลฯ ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ทรัพย์สินคุณการ สถานะ และอำนาจ (Wealth, Status and Power) แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้แก่ จิตใจศีลธรรมและจริยธรรมผู้อุปถัมภ์ Patron จะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเอื้ออำนวยประโยชน์ได้ทั้งในอำนาจทางการเมืองตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสถานะทางสังคมและสำหรับบางกรณีผู้อุปถัมภ์คือบุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือในคุณงามความดีสามารถให้ความรู้สึกที่ดีกับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีลักษณะคล้ายผู้ทางจิตวิญญาณส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยผู้อุปถัมภ์เพื่อผลประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งส่วนที่เป็นบวกในทางจิตใจเป็นทั้งที่พึ่งในทางวัตถุและในทางจิตใจในกรณีของสังคมไทยนั้นผู้อุปถัมภ์จะต้องเป็นผู้มีบารมีซึ่งหมายความว่า การเป็นที่ยอมรับว่ามีลักษณะความเป็นผู้นำสามารถอุปถัมภ์ผู้ตามได้ขณะเดียวกันผู้ตามก็หวังพึ่งผู้อุปถัมภ์ ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งกรณีทางจิตใจด้วยปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ มักเกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Chayabuth, C., 1996) ซึ่งบางกรณีก็เกิดความล้มเหลวหรือไม่มีประสิทธิภาพทำให้สูญเสียงบประมาณ เวลาและสิ้นเปลืองบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานนั้น ๆ อันเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวนโยบาย ความสามารถของหน่วยงานที่นโยบายไปปฏิบัติกำลังบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานงบประมาณไม่เพียงพอและการสื่อสารระหว่างองค์กร เป็นต้น (Chumak, S., 2015) เหตุดังที่ได้

กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการแข่งขันในพื้นที่ระดับเทศบาลตำบลเลือกตั้งผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความสำคัญของรูปแบบและวิธีการการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวว่ามีรูปแบบและวิธีการอย่างไรบ้างที่ได้นำพากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น

สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้มีรูปแบบและวิธีการใดบ้างที่ทำให้ชาวบ้านยอมรับหรือใช้ระบบอะไรเข้ามาเป็นรูปแบบและวิธีการในการแข่งขันการเมืองที่สามารถดำรงตำแหน่งได้นานหรือโครงสร้างวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมเชิงอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง อันเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เอื้อให้ชาวบ้านเข้ามารับค่าตอบแทนและยังเป็นเงื่อนไขที่จะคอยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายฐานเสียงทางการเมืองของผู้นำในระดับท้องถิ่น หรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นกรอบในการวิจัยโดยกำหนดลักษณะรูปแบบ เทคนิคกลไก และวิธีการหาเสียงของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับชาวบ้าน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบเครือญาติระหว่างคนในชุมชนเดียวกันและผลประโยชน์ของเครือญาติ พี่น้อง เพื่อนบ้านคนใกล้ชิดสนิทสนมในท้องถิ่นและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ชาวบ้านสร้างฝัก สร้างฝ่าย แบ่งเป็นกลุ่ม เป็นขั้วตามสายความสัมพันธ์กลุ่มผลประโยชน์หรือไม่อย่างไรนำมาเป็นรูปแบบและวิธีการของการศึกษาครั้งนี้

การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (Easton, D., 1957) ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าที่กล่าวถึงอาจจะหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าทางการเมือง อันได้แก่ การมีส่วนร่วมในอำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม การมีเสรีภาพ เป็นต้น สิ่งที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การมีงานทำการมีรายได้และสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม อันได้แก่ การได้รับบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น โดยในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวอาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปของนโยบายหรือคำสั่ง สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นทางการก็คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำนโยบายส่วนตัวมาเป็นนโยบายขององค์กรหรือของสังคม (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2545) โดยทั่วไปจำนวนของผู้ที่เข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว มักจะแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครอง กล่าวคือสำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสมบูรณสิทธิราชย์การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของบุคคลคนเดียวแต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยการจัดสรรหรือแบ่งปันก็น่าจะเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยแต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย โดยทั่วไปก็น่าจะเป็นเรื่องของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวกระจายไปทั่วทั้งสังคมสำหรับกรณีของประเทศไทยแม้จะใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 50 ปี แต่ปรากฏว่า แท้ที่ผ่านมาการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มี



คุณค่าในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย มักจะกระทำโดยชนชั้นที่เป็นคนกลุ่มน้อย (อันได้แก่ ข้าราชการพลเรือนทหาร และต่อมานักธุรกิจ) แทนที่จะเป็นบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น เกษตรกร และกรรมกร ซึ่งการที่การจัดสรรหรือแบ่งปันดำรงอยู่ในสภาพเช่นนั้น น่าจะสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่ได้ทำให้อำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าตกอยู่กับบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ตรงกันข้ามกลับไปตกอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองอันได้แก่ ข้าราชการทหารและพลเรือน ที่มีอำนาจทางการเมือง ที่คิดว่าตนหรือกลุ่มของตนเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ตกลงใจแก้ปัญหาของสังคม หากมีกลุ่มใดไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการกระทำของตน ก็มักจะใช้วิธีกดขี่ปราบปรามหรือจัดเสีย ขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนารักษาอำนาจทางการเมืองเพื่อที่จะให้การปกครองของตนได้รับการปฏิบัติตาม (สุจิต บุญบงการ, 2519) ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นการปกครองเหล่านี้ เป็นไปตามทฤษฎีของ Michels ที่ว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงนั้น เป็นเพียงคนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนไม่กี่คน คนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความเข้มแข็ง มักจะสามารถควบคุมจัดการกับคนส่วนใหญ่ได้อย่างช้าของตลอดรวมทั้งสามารถใช้กลยุทธ์ที่แยบยลต่าง ๆ ในการบริหารอีกด้วยที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าบุคคลกลุ่มน้อยที่ว่ำนีมีการจัดระเบียบที่ดี ทั้งนี้ เพื่อรักษาตำแหน่งให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ ก็พยายามรักษาสถานภาพและสิทธิพิเศษของตนไว้ รวมทั้งการพยายามรักษาวิถีการดำเนินชีวิตและชนิดของงานที่ตนเคยชินให้ดำรงอยู่ตลอดไป (Michaels, R., 1968) ซึ่งทฤษฎีของ Michels ดังกล่าว คล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Mosca and Pareto ที่เชื่อว่าในสังคมมนุษย์จะมีคนอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มที่ทำหน้าที่ปกครองหรือเป็นชนชั้นปกครอง อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่ถูกปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้ว แม้คนกลุ่มแรกจะมีจำนวนน้อยแต่ก็จะทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ขณะเดียวกัน ก็จะทำการผูกขาดอำนาจและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อำนาจนำมา (Mosca, G. N., 1939) การที่คนกลุ่มน้อยดังกล่าวทำเช่นนั้นได้เพราะคนกลุ่มนี้มักจะเป็นคนที่มีอำนาจมากที่สุด มั่งคั่ง ร่ำรวยมากที่สุด ได้รับการยกย่องมากที่สุด ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มคนที่พยายามครอบงำการใช้อำนาจและการตัดสินใจนโยบายของสังคมเอาไว้ในกำมือ เมื่อเป็นเช่นนั้น นักวิชาการโดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ที่เชื่อเรื่องคนกลุ่มน้อยจึงพยายามชี้ให้เห็นว่า ทุกประเทศ ทุกสังคม ทุกระบบการเมือง ทุกชุมชน ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก จะถูกครอบงำโดยชนชั้นการปกครองเหล่านี้ ที่จะรวมตัวกันอย่างดี อย่างเหนียวแน่นจะพูดภาษาเดียวกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีความเชื่อโลกมนุษย์แบบเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน



และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนมากกว่าเพื่อชุมชนและสังคมโดยรวม (ระดม วงษ์น้อม, 2527)

อำนาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะของอบต. ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิรูประบบการเมืองระดับท้องถิ่นส่งผลให้มีการพัฒนาการในการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในอบต. ก็เปลี่ยนไปด้วยกันการศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาอำนาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะของอบต. ศึกษาถึงความเป็นมาของการเมืองของอบต. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกถึงการเรียกร้องกดดันการจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นและเสนอแนะในการป้องกันแก้ไขในเชิงนโยบายต่อไป ประเด็นหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ ประชาธิปไตยจะมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ด้วยการที่มีกลุ่ม สมาคม สันนิบาต องค์การสหพันธ์ต่าง ๆ มากมายหลากหลายภายในรัฐเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาและมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยใจสมัคร รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) โดยแนวคิดดังกล่าวที่ใช้เป็นหลักในการศึกษางานวิจัยดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงบทบาทของผลประโยชน์ที่มีความสำคัญในการผลักดันกฎหมายสิ่งมีชีวิตตัดต่อทางพันธุกรรมของไทย การก่อกำเนิดของทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมของมนุษย์ที่ต้องการหรือที่ประสงค์ที่จะรวมกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในยุคใดสมัยใดและในสังคมใด ๆ การรวมกลุ่มนั้น ถูกลูกเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสังคม สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพของการเมืองในแต่ละแห่งซึ่งไม่เหมือนกันเราจะแยกกลุ่มออกได้เป็นกลุ่มดั้งเดิมและกลุ่มสมาชิกใหม่ประการหนึ่งในงานวิจัยดังกล่าวได้นำเอางานเขียนในกลุ่มทฤษฎีระดมทรัพยากร (Resource Mobilizations Theory) มาประกอบการอธิบาย

โดยทฤษฎีกลุ่มผลักดันอธิบายการใช้กลุ่มในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลภายใต้ระบบการเมืองหรือโครงสร้างของสังคมการเมืองที่หยุดนิ่ง แต่เมื่อใดที่สถานะของเศรษฐกิจ สังคม เปลี่ยนแปลงนำไปสู่การเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมหรือในสถานะทางการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีดังกล่าวจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งเช่นการปฏิวัติการก่อการร้ายทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรอบการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมของสำนักทฤษฎีการระดมทรัพยากร ให้ความสำคัญต่อประเด็นคำถามเรื่ององค์กร



การเคลื่อนไหว มิติด้านทรัพยากร ผู้นำและยุทธวิธีเคลื่อนไหว รวมทั้งการวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระทำของขบวนการทางการเมือง (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

ผลประโยชน์ของกลุ่ม หมายถึง “ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม” นอกจากนี้ยัง หมายถึง “กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีหรือกลุ่มพ่อค้า” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524) โดยกลุ่มดังกล่าวถือเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งภายใต้การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนการก่อตั้งตลอดจนการเข้ามาเป็นสมาชิกซึ่งอาจในรูปแบบที่มีตัวตน หรือไม่มีตัวตนก็ได้โดยการเข้าร่วมอาจเป็นไปในรูปแบบการชักจูงหรือชักชวนเป็นต้น (Mahood, H. R., 1990) ซึ่งอาจมีเหตุผลหลาย ๆ

ประการเช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Group) กลุ่มผลประโยชน์แบบโดดเดี่ยว (Solitary Benefit) กลุ่มผลประโยชน์ทางอุดมการณ์ (Purposive Benefit) และกลุ่มผลประโยชน์ทางนโยบาย เป็นต้น

จากงานศึกษาของ Castles อธิบายลักษณะของกลุ่มอิทธิพลที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทัศนคติ (Attitude Group) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจง โดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกันแต่มีทัศนคติร่วมกันซึ่งคล้ายกับการแบ่งประเภท (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552)

นอกจากนี้ตามทฤษฎีของ วิตตัน (Graham Wooton) กล่าวถึง “กลุ่มผลักดัน คือองค์การใด ๆ ที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธความต้องการที่จะ ยอมรับความรับผิดชอบในองค์การของรัฐ “เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์” หรือการปฏิบัติการ เรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน” นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผลักดัน มักใช้สลับหรือแทนกันได้” (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552) สำหรับบอนและแรนนี่ (H. A. Bone, Austin RANNEY) กล่าวถึงความหมายของกลุ่มผลักดัน “เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของเขาไปสู่รัฐบาลกลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง”



ตามทฤษฎีของ ไฮซเลอร์ (Harmon ZEIGLER) อธิบาย กลุ่มผลักดันว่า “กลุ่มในรูปขององค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลโดยปราศจากเจตนาที่จะนำเอาสมาชิกของกลุ่มไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล” ขณะเดียวกัน James Madison ได้อธิบายสาเหตุของการเกิดขึ้นของกลุ่มเฉพาะ (Factions) ว่ามีเหตุผลมาจากความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพย์สินเพราะเมื่อมนุษย์แต่ละคนมีทรัพย์สินไม่เท่ากันจึงนำไปสู่การรวมกลุ่มกันเพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์หรือป้องกันทรัพย์สินให้กับตนหรือผู้ที่มีทรัพย์สินอื่น ๆ และทำหน้าที่เรียกร้องให้กับกลุ่มที่ยังไม่มีทรัพย์สิน นอกจากนั้นมนุษย์ยังมีความแตกต่างในความสามารถทางสติปัญญาและความชำนาญพิเศษที่ไม่เท่ากัน เมื่อมนุษย์อยู่ในสังคมเสรีก็จะเกิดกลุ่มเฉพาะของผู้คนที่มีความสามารถเหมือน ๆ กันซึ่งจะนำมาสู่การรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ปกป้องกันและเรียกร้องทรัพย์สินเช่นกัน

David Truman เสนอว่าความสลับซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้นเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ โดยความสลับซับซ้อนของสังคมก็คือ ลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจและการแบ่งแยกความเฉพาะในโครงสร้างทางสังคม (Social differentiation) รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เช่น ความจำเพาะทางด้านธุรกิจที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางธุรกิจในลักษณะของวงจรหรือกระบวนการ ซึ่งปฏิสัมพันธ์แบบวงจรของธุรกิจที่ทำเฉพาะด้าน

มอริสดูแวร์เซ่ (Maurice DUVERGER) ได้อธิบายถึง “กลุ่มผลประโยชน์” นั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือมิได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐกลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ ในขณะที่องค์การของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพล “บีบบังคับ” ผู้บริหารประเทศตามทฤษฎีของแกรแฮมวูตตัน (Graham Wootton) กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ และเป็นของผู้ร่วมทัศนคติที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตนโดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Groups) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมืองกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) (Wootton, G., 1970) นอกจากนี้กลุ่มดังกล่าวยังมี “เครือข่าย” (Net Work) ดังกล่าวยังสามารถเชื่อมโยงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานระดับชาติได้ ยิ่งไปกว่ายังสามารถประกอบไปด้วยตัวแสดงระดับนานาชาติ นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ที่เครือข่าย



นโยบายจะไม่ต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ (Smith, M. J., 1993) ซึ่งอาจก่อตัวขึ้นได้เองตามธรรมชาติหรืออาจเกิดจากการจัดตั้งขึ้น โดยหากพิจารณาการจัดตั้งเครือข่ายดังกล่าวในสังคมไทยสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ อันได้แก่ 1) เครือข่ายที่เกิดจากการจัดตั้งหรือได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ 2) เครือข่ายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ 3) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยสถานการณ์เป็นตัวกำหนด (พระมหาสุทิตย์ อาภากร, 2547)

กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม เกิดจากการรวมกันขึ้นได้โดยอาศัยอาชีพเดียวกันเป็นหลัก และมักจะมีอยู่ในสังคมประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบยุโรปตะวันตก ซึ่งมักจะเน้นเฉพาะสาขาวิชาชีพ เช่น อาชีพแพทย์ ทนายความ นักกฎหมาย นักการศาสนา กลุ่มทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสาเหตุของการรวมกลุ่มกันได้นี้เนื่องมาจากความผูกพันในทางสังคมทางวัฒนธรรม ทางประเพณีตลอดจนความเชื่อถือต่าง ๆ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2537) ลักษณะโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมนอกจากจะเป็นกลุ่มอาชีพเก่าแก่ของมนุษย์ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างเกี่ยวกับจำนวนและผู้นำก็มีลักษณะสอดคล้องกันกับพรรคการเมืองแบบดั้งเดิม กล่าวคือ จำนวนสมาชิกของกลุ่มมีจำนวนไม่มากเนื่องจากผู้ประกอบอาชีพแพทย์หรือนักกฎหมายนั้นมีไม่มากจึงเป็นกลุ่มของชนชั้นหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทและความสำคัญสำหรับผู้นำของกลุ่มนั้นเป็นผู้มีบารมีอาวุโสสูงลักษณะก็เช่นเดียวกันกับพรรคการเมืองแบบคอร์รัปชันหรือคณะกรรมการในพรรคการเมือง

สรุป

การปกครองถึงจะมีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันแต่จุดมุ่งหมายของท้องถิ่นคือต้องการสร้างความเจริญให้แก่ประชาชนและชนชุมตลอดถึงเป็นตัวขับเคลื่อนระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงานไปสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นมา

บรรณานุกรม

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2545). ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม.

เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ริคเบิลส์สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.



- พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ. (2547). เครือข่าย ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ.
กรุงเทพมหานคร: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ระดม วงษ์น้อย. (2527). แนวความคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษไทย. พระนครศรีอยุธยา: โรง
พิมพ์รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์.
- วิทยา นาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2537). พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุจิต บุญบงการ. (2519). อำนาจทางการเมืองของผู้บริหารไทย. ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และ
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ). รักเมืองไทย: ภาควิชาประวัติศาสตร์และการเมือง.
กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- Blau, P. M. (1964). Exchange and Power in social life. New York: Wiley.
- Chantarasorn, W. (2000). Theory of policy implementation. Bangkok: Sahay Box Press.
- _____. (2013). Theory of public policy practice. (6th ed). Bangkok: Pek-Wan
Graphic.
- Chayabuth, C. (1996). Thai local government. (3rd ed). Bangkok: Pikaneth Press.
- Chumak, S. (2015). Current International Relations (1990s) to the First decade of
the 21st century. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political System. World Politics,
9(3), 383-400.
- Mahood, H. R. (1990). Interest Group Politics in America, A new Intensity.
Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Michaels, R. (1968). Political Parties. New York: Colier Books.
- Mosca, G. N. (1939). The Ruling Class. New York: McGraw-Hill.
- Smith, M. J. (1993). Pressure power and policy, State autonomy and policy network
in Britain and the United States. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Wootton, G. (1970). Interest Groups. Engle-Wood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.

**การบูรณาการทุนทางสังคมและทุนมนุษย์:
กรณีศึกษาหมู่บ้านเกษตรพอเพียง ชายแดน ไทย - กัมพูชา**
**INTEGRATION BETWEEN SOCIAL AND HUMAN CAPITAL: CASES STUDY
OF SUFFICIENCY ECONOMY VILLAGES, THAI - CAMBODIAN BORDER**

ณัฐพงษ์ เพชรลอ
ธันภัทร โคตรสิงห์
วรภัทร เมฆขจร
ทักษบุตร ไกรประสิทธิ์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของการบูรณาการระหว่างทุนทางสังคมกับทุนมนุษย์ที่นำไปสู่ความเป็นชุมชนต้นแบบเกษตรพอเพียงของหมู่บ้านพอเพียง* จังหวัดสระแก้วและหมู่บ้านดอกकुณ* จังหวัดปัตติเยนเจย ประเทศกัมพูชา และศึกษาปัญหาและแนวทางในการพัฒนาชุมชนเกษตรพอเพียงของหมู่บ้านพอเพียง* จังหวัดสระแก้วเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาวบ้านผู้มีความสามารถด้านทักษะอาชีพ กลุ่มอาสาสมัครผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานของชุมชน และกลุ่มที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับภาครัฐฝั่งไทย 12 คน และฝั่งกัมพูชา 12 คน รวมเป็น 24 คน ตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า ผลการวิจัย การศึกษาจากทั้งสองชุมชนพบรูปแบบในการบูรณาการระหว่าง ทุนทางสังคม ที่ประกอบด้วย ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน และเครือข่ายทางสังคม และทุนมนุษย์ ที่ประกอบด้วย ความรู้ ความคิด ลักษณะนิสัย ทักษะชีวิต และทักษะอาชีพ มีการบูรณาการใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) การบูรณาการทางวัฒนธรรม 2) การบูรณาการทางบรรทัดฐาน 3) การบูรณาการสื่อสาร 4) การบูรณาการหน้าที่ ส่วนปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนเกษตรพอเพียงเข้มแข็ง ดังต่อไปนี้ 1) การสนับสนุนภาครัฐที่ไม่ได้สนับสนุนบนพื้นฐานของความยั่งยืน 2) การจัดสรรทรัพยากรการเกษตรกรรมไม่เพียงพอ 3) ชาวบ้านทำตามคำแนะนำภาครัฐโดยไม่ตระหนักในการคำนวณต้นทุน 4) ภาครัฐไม่มีการวางแผนการกระจายผลผลิต ของเกษตรกรและปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด



และ 5) ขาดการสืบทอดแนวคิดการพัฒนาเกษตรทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับเยาวชน

คำสำคัญ: การบูรณาการทางสังคม, ทูตทางสังคม, ทูตมนุษย์

Abstract

The objectives of this research were to study the patterns and characteristics of the integration between social capital and human capital leading to the model community of sufficiency agriculture of Sufficiency Village * Sa Kaeo Province and Dok Koon Village * Pantia Province. Beautiful Cambodia: To study the problems and approaches for community development of sufficiency agriculture of Sufficiency Village * Sa Kaeo Province, qualitative research. There are four essential key informants: Community leaders Group of villagers capable of occupational skills, Volunteer groups that drive community operations. The workgroup involved 12 Thai government and 12 Cambodian people, totaling 24 people, examining the data using a three-prong investigative method. The results of studies from both communities revealed patterns in the integration between the two communities. Social capital comprises trust, norms, social networks, and human capital comprising knowledge, ideas, character, life skills, and career skills. There are four aspects of integration: 1) Cultural integration 2) Norm integration 3) Communication integration 4) Function integration the problems and obstacles to the development of factual sufficiency agricultural communities are as follows: 1) Unsupported government support based on sustainability 2) Inadequate agricultural resource allocation 3) Villagers follow government advice. 4) The government did not plan for product distribution. And 5) lack of success to the concept of agricultural development based on the sufficiency economy philosophy for youth.

Keywords: Social Integration, Social Capital, Human Capital



บทนำ

จากการที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2550 จนถึงขณะนี้ ทั้งตัวเลขดัชนีทางเศรษฐกิจและความรู้สึกของประชาชน ยังไม่พลิกฟื้นคืนสู่ความมั่นคงอย่างที่เคยเป็นมา จึงทำให้หน่วยงานรัฐบาลหันมาเน้นการพัฒนาประเทศที่ยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนา ยึดทางสายกลาง อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลและพอดี และพอประมาณอย่างมีเหตุผล นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันโลกอย่างไรก็ตามแนวโน้มของการพัฒนาในปัจจุบันและในอนาคตกำลังเข้าสู่ช่วงของการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อเป็นประชาคมเดียวกันในข้อตกลงอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้ยุทธศูนนิยมที่ผลักดันการรวมกันของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการต่อรองการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ในการพัฒนาร่วมกันในภูมิภาค นอกจากจะมองในมิติของการแข่งขันทางเศรษฐกิจแล้ว อีกหนึ่งโอกาสที่สำคัญของการรวมตัวกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านคือ การส่งเสริมในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เพิ่มศักดิ์ คงแก้ว, 2555)

ที่ผ่านมากองทัพบก ได้ดำเนินการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นโครงการ “เมืองคู่ขนาน” มาตั้งแต่ปี 2548 โดยอ้างอิงจากกรอบโครงการเมืองคูมิตรจากปฎิญาพุกาม ที่ผู้นำทั้ง 5 ประเทศได้แก่ ไทย กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ได้ลงนามกันเมื่อ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ณ เมืองพุกาม ประเทศพม่า โดยมีกองกำลังสุรนารี โดย พลเอกพิเชษฐ วิสัยจร ผู้บัญชาการกองกำลังสุรนารี ในขณะนั้น โดยได้น้อมนำแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเข้าไปเผยแพร่และอบรมให้แก่ราษฎรกัมพูชาเป็นแนวทางการดำเนินงาน และต่อมาในปี 2550 พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้มีนโยบายให้ กองกำลังป้องกันชายแดนต่าง ๆ สนับสนุนการพัฒนาให้ชุมชนที่อยู่ ตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาเงื่อนไข ตามแนวชายแดนต่าง ๆ จึงให้ดำเนินการหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนานตามแนวชายแดน การดำเนินการยังไม่เป็นรูปธรรมเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งกรณีปราสาทพระวิหาร ดำเนินการได้เฉพาะพื้นที่ที่ไม่มีการสู้รบ กองทัพบก ได้ให้ความสำคัญ ในการสร้างความสัมพันธ์อันดี กับประเทศเพื่อนบ้าน ในทุกด้าน จึงให้หน่วยกองกำลัง ป้องกันชายแดน ดำเนินงานโครงการหมู่บ้านคู่ขนาน ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งกองกำลังสุรนารี ได้ดำเนินงานโครงการหมู่บ้านคู่ขนาน ปี 2556 โดยเน้นไปยังพื้นที่ที่เป็นจุด



ผ่านแดนถาวร หรือจุดผ่อนปรนทางการค้า โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน 4 ประการ คือ 1) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนเฉพาะพื้นที่ 2) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเน้นประชาชนในหมู่บ้านคู่ขนาน 3) เพื่อให้การพัฒนา ระหว่างชายแดนมีความใกล้เคียงกัน ทำให้ลดปัญหาความมั่นคงในอนาคต และ 4) เพื่อเตรียมความพร้อมในการก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน 2558 (ศูนย์การเรียนรู้หน่วยเฉพาะกิจกรรมทหารพรานที่ 26, 2556)

ในด้านความร่วมมือชายแดน ปัจจุบันไทยกับกัมพูชามีจุดผ่านแดนถาวรระหว่างกัน 6 จุด และจุดผ่อนปรนอีก 9 จุด (ปัญญา วิมลเศรษฐ, 2556) เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการสัญจรข้ามแดนระหว่างประชาชนทั้งสองฝ่ายบนพื้นฐานของความตกลงสัญจรข้ามแดนไทย - กัมพูชา ปี 2540 ซึ่งกำหนดให้ผู้สัญจรข้ามแดนต้องใช้เอกสารเดินทางที่ถูกต้อง ได้แก่ หนังสือเดินทางและบัตรผ่านแดน นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามเอกสาร Concept Paper on Thailand - Cambodia Border Points of Entry: Ways towards New Order, Effective Border Management and Greater Bilateral Cooperation ซึ่งส่งเสริมการสัญจรข้ามแดนที่ถูกต้อง การอนุรักษ์สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติในพื้นที่ชายแดน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม ปัญหาในพื้นที่ชายแดนยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะการลักลอบค้ายาเสพติด แรงงานลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การโจรกรรมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ปัญหาการปฏิบัติต่อชาวกัมพูชาที่ถูกจับกุมในบางครั้ง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไทยเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอาจนำไปสู่การเสียชีวิตและบาดเจ็บ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชนของทั้งสองประเทศได้ (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2547)

จังหวัดสระแก้วซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศกัมพูชา อีกทั้งยังอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางการพัฒนามากนัก จะทำให้การปะทะสังสรรค์ทางวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้นจึงไม่ได้เป็นเพียงอิทธิพลคู่ขนานระหว่างพื้นที่ใกล้เคียงเท่านั้น แต่อิทธิพลด้านความเจริญทางการค้า จะส่งผลกระทบต่อเมืองชายแดนทั้งสองด้วย ดังนั้นการเริ่มต้นการศึกษาเรื่องการบูรณาการทางสังคมของชุมชนชายแดน ไทย - กัมพูชา จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของการบูรณาการระหว่างทุนทางสังคมกับทุนมนุษย์ที่นำไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็งของหมู่บ้านพอเพียง* จังหวัดสระแก้วและหมู่บ้านดอกคูณ* จังหวัดปทุมธานีเมียนเจย ประเทศกัมพูชา
2. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการพัฒนาชุมชนเกษตรพอเพียงของหมู่บ้านพอเพียง* จังหวัดสระแก้ว

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการศึกษา ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) การศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) สนทนาพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non - participant Observation) กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการเก็บข้อมูล มีการเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยใช้วิธีการถามต่อ ๆ กันไป (Snowball Random Sampling) เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key - Informant) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พื้นที่ศึกษามี 2 พื้นที่ แต่ละพื้นที่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) หมู่บ้านพอเพียง* ประเทศไทย ประกอบด้วย 4 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน ประกอบด้วยผู้นำอย่างเป็นทางการและไม่ใช่ทางการ กลุ่มชาวบ้านผู้มีความสามารถด้านทักษะอาชีพจำนวน 3 คน อาสาสมัครผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานของชุมชนจำนวน 3 คน ผู้ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับภาครัฐ จำนวน 3 คนรวมจำนวน 12 คน นอกจากนั้นยังมีการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านการพัฒนาชุมชนจังหวัด และชาวบ้าน รวม จำนวน 30 คนและ 2) หมู่บ้านดอกคูณ* ประเทศกัมพูชาประกอบด้วย 4 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน ประกอบด้วยผู้นำอย่างเป็นทางการและไม่ใช่ทางการ กลุ่มชาวบ้านผู้มีความสามารถด้านทักษะอาชีพจำนวน 3 คน อาสาสมัครผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานของชุมชนจำนวน 3 คน ผู้ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับภาครัฐ จำนวน 3 คนรวมจำนวน 12 คน นอกจากการสัมภาษณ์แล้วยังมีการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้นำชุมชน ชาวบ้าน และผู้ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับภาครัฐ จำนวน 8 คนสำหรับการวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลใช้วิธีการ



ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) การนำเสนอข้อมูลและข้อกรณีศึกษา จะใช้นามสมมติทั้งหมดเพื่อเป็นไปตามหลักการปกป้องแหล่งข้อมูลตามหลักการวิจัยอย่างมีจริยธรรม โดยชื่อที่เป็นนามสมมติจะใช้เครื่องหมาย “*”

ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาในเรื่องของการบูรณาการทุนทางสังคมกับทุนมนุษย์ ในเรื่องทุนทางสังคมประกอบด้วย ความเชื่อใจ (Trust) เครือข่าย (Network) และบรรทัดฐาน (Norm) ส่วนทุนมนุษย์ประกอบด้วย ความรู้ ความคิด จิตลักษณะนิสัย ทักษะชีวิต และทักษะอาชีพจากการศึกษาทั้งสองชุมชนพบ รูปแบบในการบูรณาการในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การบูรณาการทางวัฒนธรรม พบว่าทั้งสองชุมชนมีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกันในแง่ของบริบทคือการผ่านภาวะสงครามมาหลายช่วงอายุคน ต้องตกอยู่ในความไม่สงบสุข มีการอพยพบ่อยครั้ง แต่ฝั่งไทยได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลค่อนข้างดีและใช้ยุทธศาสตร์ในการนำผู้คนมาอยู่ร่วมกันและให้ความปลอดภัย ดังนั้นความรู้สึกรักของคนในชุมชนพอเพียง* จึงเป็นความรู้สึกถึงความเป็นพวกพ้อง เครือญาติ ส่วนผู้คนที่มาจากต่างถิ่นกัน ก็จะได้รับความเห็นอกเห็นใจว่าหนีร้อนมาพึ่งเย็น จึงเกิดเป็นลักษณะนิสัยที่เอื้ออาทร เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ เมื่อมีกิจกรรมของชุมชน เช่นงานบุญ การทำแปลงเกษตรพอเพียง กิจกรรมสร้างลานตากข้าว คนในหมู่บ้านก็จะมาช่วยเหลือกัน จึงทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดบรรทัดฐานร่วมในเวลาต่อมา ส่วนทางฝั่งกัมพูชาลักษณะนิสัยของผู้คนจะโดดเด่นในเรื่องความมุ่งมั่น ตั้งใจ จริงจัง ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการทำกิจกรรมต่าง ๆ กิจกรรมที่ทำร่วมกันทำคล้ายกับทางฝั่งไทยเช่น งานบุญงานประเพณี จนเกิดเป็นบรรทัดฐานที่ว่าเมื่อมีงานบุญต้องมาช่วยเหลือซึ่งกันและกันแต่เกิดขึ้นในมุมมองของการเคร่งครัดทางศาสนาและความกตัญญู ผู้คนทางฝั่งกัมพูชาจะจริงจังกับเรื่องการทำบุญและการศึกษามากทำให้เกิดทุนมนุษย์ที่มีโอกาสเพิ่มพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนเรื่องทุนทางสังคมเนื่องจากประเทศเพิ่งฟื้นตัวจากภาวะสงครามจึงอาจยังไม่พบทุนทางสังคมในหมู่บ้านดอกคูน อย่างไรก็ตามหากขยายขอบเขตขึ้นมาเป็นระดับตำบล พบว่าเริ่มมีการรวมกลุ่มและระดมทุน เพื่อสร้างเครือข่ายที่อาจจะก่อให้เกิดทุนทางสังคมในอนาคต

สำหรับการปรับตัวทางวัฒนธรรม พบว่า ชาวกัมพูชาสามารถเข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้ โดยแทบไม่รู้สึกว่าการต้องปรับตัวในเรื่องใดบ้างยกตัวอย่างเช่น กรณีของแหลมม่อน ที่ย้ายมาจากกัมพูชามาอยู่ในหมู่บ้านพอเพียง ขณะที่ชาวบ้านในหมู่บ้านพอเพียงเองก็ไม่ได้มีความรู้สึกว่ามี



วัฒนธรรมที่แตกต่างกันระหว่างคนในชุมชน อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมไทยค่อนข้างมีความอะลุ้มอล่วยมากกว่า แต่ในทางตรงกันข้ามหากคนไทยจะย้ายไปอยู่ฝั่งกัมพูชาจะเกิดภาวะที่เรียกว่า ชะงักชะงันทางวัฒนธรรม เพราะประเพณีวัฒนธรรมของฝั่งกัมพูชาค่อนข้างจะควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่อยู่อาศัยมากกว่า ดังนั้นจึงมักเห็นได้โดยทั่วไปว่าชาวกัมพูชาที่ย้ายเข้ามาหาโอกาสในการทำงานในประเทศไทย นอกจากปัญหาด้านการหลบหลีกการควบคุมทางกฎหมายแล้วก็ไม่พบว่าชาวกัมพูชาต้องปรับตัวในเรื่องวิถีชีวิตมากนัก อีกทั้งยังเห็นว่า ชาวกัมพูชาสามารถแสดงศักยภาพตนเองได้อย่างเต็มที่มากกว่าที่ยังคงอยู่ในประเทศของตน

2. การบูรณาการทางบรรทัดฐาน พบว่า บรรทัดฐานที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านพอเพียงในรูปแบบกฎระเบียบชุมชน มีกระบวนการสร้างขึ้นจากที่คนในชุมชนพบกับปัญหา แล้วจึงมาวางแผนร่วมกันในชุมชน ซึ่งเนื้อหาที่ถูกกำหนดมาเป็นกฎระเบียบก็เพื่อให้คนในชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หากถามถึงกฎระเบียบของชุมชนสังเกตได้ว่าชาวบ้านอาจจะจำไม่ได้ทั้งหมด เพราะเกิดจากความรู้สึกและยึดถือปฏิบัติโดยไม่รู้ตัว และส่วนใหญ่ก็พบว่าผู้คนมีการเคารพกฎระเบียบ ในแง่ของการปรับตัวหรือบูรณาการบรรทัดฐาน ทางชุมชนพอเพียงจะพบได้น้อยกว่าเนื่องจากบรรทัดฐาน กฎระเบียบทางสังคมไทย ไม่ได้มีความแข็งแกร่งมากนัก ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นกว่าฝั่งกัมพูชา ทำให้การปรับตัวเข้ากับบรรทัดฐาน เกิดขึ้นง่ายกว่าที่กัมพูชาส่วนในเรื่องบรรทัดฐานของประเทศกัมพูชาพบว่า ค่อนข้างกำหนดมาเป็นกฎชัดเจน และชาวบ้านจำได้ว่าทำอะไรได้หรือไม่ได้ ในชุมชนพอเพียงส่วนใหญ่ตอบได้เพียงว่า เป็นคนดีไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น ในขณะที่ชุมชนดอกคูณ ตอบได้ว่าห้ามส่งเสียงดังหรือจัดงานเกิน 4 ทุ่ม เป็นต้นในเรื่องค่านิยมร่วมของคนในชุมชนพอเพียงพบว่าทุกคนเน้นในเรื่องความสงบ และการไม่ทะเลาะทแยงจนเกินไป ให้อยู่อย่างสบายๆ ในขณะที่คนกัมพูชา จะขยันตั้งใจเพื่อผลักดันชีวิตตนเองให้ดีขึ้น เมื่อมีโอกาสจะส่งลูกหลานให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย

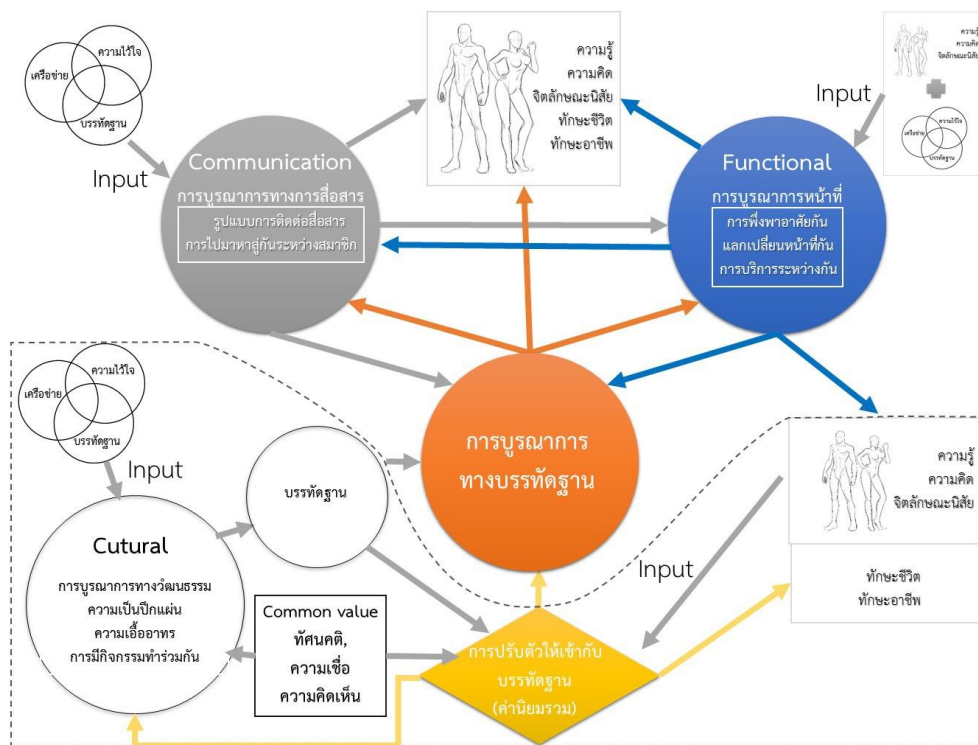
3. การบูรณาการสื่อสาร พบว่า ผู้คนในชุมชนมีการบูรณาการทางการสื่อสารระหว่างกันทั้งในชุมชน นอกชุมชน และสื่อสารระหว่างกันทั้งสองประเทศ การบูรณาการทางการสื่อสารก่อให้เกิดการบูรณาการหน้าที่ และการบูรณาการทางบรรทัดฐาน แน่นอนว่าหมายรวมถึงการบูรณาการทางวัฒนธรรมด้วย เนื่องจากมนุษย์จะต้องเริ่มจากการสื่อสาร จึงจะมีพฤติกรรมไปในทิศทางเดียวกัน หรือรับรู้หรือทำความเข้าใจร่วมกัน ในส่วนของชุมชนพอเพียงและชุมชนดอกคูณ มีการสื่อสารทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ แบบไม่เป็นทางการผ่านการพบปะพูดคุย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นมีลักษณะนิสัยที่ชอบให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อื่น เช่น กรณี หู



ที่เปรียบเสมือนผู้ที่คนในชุมชนคิดว่าเป็นผู้เชื่อมโยงประสานข่าวสารในชุมชน ในขณะที่ คาร์ฟมินิสัยที่ไม่ชอบพูด แต่ชอบฟังแล้วปฏิบัติมากกว่าอย่างไรก็ตามก็ชอบพาตนเองไปไว้ในสถานการณ์ที่มีการติดต่อสื่อสารเพื่อรับข้อมูลข่าวสารจากผู้อื่นอยู่เสมอ ๆ สิ่งที่ชุมชนในฝั่งกัมพูชาแตกต่างไปจากชุมชนพม่าเพียงคือ การพบปะสังสรรค์ของผู้คนจะไม่นิยมไปที่บ้าน แต่จะไปพบกันที่ร้านค้าใหญ่หรือตลาด เป็นแบบแผนที่แตกต่างออกไป

4. การบูรณาการหน้าที่ พบว่า มีการบูรณาการหน้าที่ทั้งสองชุมชน สามารถแลกเปลี่ยนหน้าที่กันอย่างค่อนข้างแยกชัดเจน จนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติได้เป็นอย่างดี มีการพึ่งพาอาศัยกันและช่วยเหลือกันในการทำงาน โดยเฉพาะกรณีงานบุญงานประเพณี วัดจะได้รับการบริจาคเงินและมีผู้เข้ามาทำกิจกรรมหน้าที่ของตนเองตามความถนัด ไม่ว่าจะเป็นการทำอาหาร ล้างจาน ช่างไฟ ช่างเครื่องเสียง มัคทายก และมักจะเป็นไปในรูปแบบเดิมซ้ำ ๆ จนเหมือนเป็นหน้าที่ และเกิดขึ้นเป็นแบบแผนการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามหากมีสมาชิกคนใดไม่ว่างหรือไม่อยู่ทำหน้าที่จะมีคนอื่นสามารถทำหน้าที่แทนได้ ในการบูรณาการหน้าที่นั้นพบว่า เป็นในลักษณะพึ่งพาอาศัยและให้บริการต่อกันในกลุ่มคณะกรรมการผู้ขับเคลื่อนชุมชนเพียงไม่กี่คน เกี่ยวกับกิจกรรมร่วมของชุมชน แต่หากเป็นหน้าที่ในเชิงสังคม เช่นหน้าที่ในการให้ทักษะอาชีพ พบว่า กรณีของชีว* นอกจากจะเป็นนายจ้างที่จ้างงานแล้วยังทำหน้าที่ในการฝึกอาชีพซึ่งถือเป็นการสร้างทุนมนุษย์ให้กับคนในชุมชน ในขณะที่เมื่อเกิดทุนมนุษย์ขึ้นหลาย ๆ คนก็อาจนำไปสู่เครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มช่างทำหินอ่อน อีกด้วย อีกหนึ่งกรณีของการบูรณาการทางหน้าที่คือ กรณีพะยูนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านคนเก่าซึ่งเป็นมัคนายกประจำหมู่บ้าน เมื่อมีงานบุญก็จะต้องนำสวดมนต์ ในขณะที่ผู้นำแบบไม่เป็นทางการ แม้ว่าจะไม่ได้มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนชุมชนแล้ว แต่ก็ยังเป็นที่น่าเชื่อถือ ถือเป็นบุคคลสำคัญของชุมชนคนหนึ่งที่ร่วมก่อตั้งชุมชนมา และทำหน้าที่ในการสั่งสอนลูกหลานในชุมชน นอกจากการเป็นผู้นำทางพิธีกรรมของหมู่บ้าน

สามารถสรุปได้ว่าทุนทางสังคมและทุนมนุษย์เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบูรณาการในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการทางวัฒนธรรม การบูรณาการทางบรรทัดฐาน การบูรณาการทางการสื่อสาร และการบูรณาการหน้าที่ โดยมีความสัมพันธ์กันดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับทุนมนุษย์ที่ส่งผลต่อการบูรณาการทางสังคม

ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาด้านการเกษตรของชุมชน

1. การบริหารจัดการน้ำไม่สามารถทำได้เพราะอยู่นอกเขตชลประทาน ปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นปัญหาหลักของชุมชนเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดน อยู่นอกเขตชลประทาน ทำให้การปลูกข้าวไม่สามารถทำได้ตลอดทั้งปี ประชาชนในชุมชนจึงมีการปรับตัวโดยการเข้าไปทำนาในนาเมืองในช่วงฤดูแล้ง หรือปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกเป็นพืชผักสวนครัวเพื่อหารายได้ประคองเลี้ยงตนเองในฤดูแล้ง

2. การผันน้ำจากคลองชายแดนเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมของตนในช่วงฤดูฝน โดยการสร้างฝายทดน้ำไม่สามารถทำได้เพื่อคลองกั้นระหว่างชายแดนไทย - กัมพูชา ส่งผลให้ปริมาณน้ำที่ล้นเข้าในแปลงข้าวน้อยลง (ซึ่งเดิมเคยทำได้แต่ปัจจุบันเกิดความเสียหายไม่สามารถทดน้ำได้เหมือนเดิม) ส่งผลให้ผลผลิตข้าวลดจำนวนลงเนื่องจากปริมาณน้ำลดลง



3. ความเจริญที่เข้ามามีผลกระทบหลายด้าน ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสียง มลภาวะ การสัญจรของเด็กในชุมชน คนจากภายนอกพื้นที่เริ่มเข้ามา ไม่รู้จักความเป็นมา คนต่างถิ่น เข้ามาพักอาศัยประกอบอาชีพ มีคนนอกเข้ามาประกอบอาชีพในบริเวณนี้มาพักอาศัย ในบริเวณที่ว่างขายสิทธิให้คนนอก เข้ามาอยู่ ไม่ให้ความร่วมมือกับหมู่บ้าน อยู่อย่างปัจเจก บุคคลและมีอาชีพค้าขายในพื้นที่นอกชุมชน

สำหรับชุมชนฝั่งไทยเองแม้จะมีทุนทางสังคมเข้มแข็งกว่าชุมชนในฝั่งกัมพูชา แต่พบว่า มีปัญหาหลายด้านที่ต้องร่วมกันหาแนวทางการปรับตัว แก้ไขให้สามารถดำเนินการพัฒนา ชุมชนได้อย่างยั่งยืน โดยมีปัญหาและแนวทางการพัฒนาดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาชุมชนเกษตรพอเพียง

ลำดับ	ประเด็นการพัฒนา	ข้อวิเคราะห์ สาเหตุ	ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข
1.	การสนับสนุนภาครัฐ ที่ไม่ได้สนับสนุนบน พื้นฐานของความ ยั่งยืน	การสนับสนุนในการพัฒนาไม่ได้ ร่วมวางแผนอนาคตกับชุมชนว่า เหมาะสมกับชุมชนหรือไม่ เป็น เพียงการทำตามนโยบายภาครัฐ อาทิ ไม่ใช้สารเคมีในการปลูกผัก โครงการผลิตปุ๋ยใช้เองในชุมชน เป็นต้น	วางกลยุทธ์ในการพัฒนาชุมชน ร่วมกัน โดยแนวทางพัฒนาเกษตร แบบอินทรีย์ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หาแนวทางกำจัดศัตรูพืชด้วยวิธีการ ทางธรรมชาติ และการผลิตปุ๋ยใช้เอง ในชุมชน
2.	การจัดสรรทรัพยากร การเกษตรกรรมไม่ เพียงพอ	ทรัพยากรน้ำไม่เพียงพอต่อการ ทำการเกษตรกรรมตลอดทั้งปี ยังพึ่งน้ำตามฤดูกาลทำให้รายได้ ของประชาชนไม่เพียงพอต่อการ ดำรงชีวิตและเกิดการย้ายถิ่นฐานเข้าไปทำงานในเมือง	จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบชลประทานในพื้นที่ให้สามารถจัดส่ง น้ำให้เพียงพอต่อความต้องการใน ภาคการเกษตรตลอดทั้งปี
3.	ชาวบ้านทำตาม คำแนะนำภาครัฐ โดยไม่ตระหนักใน การคำนวณต้นทุน	ภาครัฐส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ มักทำตามกระแสนโยบาย เพื่อให้มีโดยไม่มองปัจจัย ทางด้านการตลาดว่าผลิตแล้ว จะขายได้ในราคาเท่าไรในอนาคต นับเป็นความเสี่ยงของ	การส่งเสริมอาชีพของภาครัฐ ต้องให้ ความสำคัญในการคำนวณต้นทุนที่ แท้จริงในการดำเนินการ เพราะต้นทุน ในแต่ละช่วงในการดำเนินการจะ แตกต่างกันตามฤดูกาล เช่น การเลี้ยง ไก่ไข่ ต้นทุนหลักอยู่ที่ค่าอาหาร ถ้ามี การส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่ ต้องมีการ



ลำดับ	ประเด็นการพัฒนา	ข้อวิเคราะห์ สาเหตุ	ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข
		เกษตรกรที่จะขาดทุน อาทิ การเลี้ยงไก่ไข่และการทำหมูหลุม	ส่งเสริมการผลิตอาหารไก่ด้วยตัวเอง เพื่อลดต้นทุนการผลิตไข่ เป็นต้น หรือหาแหล่งตลาดที่สามารถขายไข่ที่มีราคาสูงเพราะเป็นกลุ่มตลาดด้านสุขภาพ และพัฒนาคุณภาพไข่ให้ได้ตามมาตรฐาน เช่น ไข่อินทรีย์ เป็นต้น
4.	ภาครัฐไม่มีการวางแผนการกระจายผลผลิตของเกษตรกรและปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด	ปัญหาการวางแผนหาแหล่งตลาดของภาครัฐยังไม่มี ความชัดเจน ประชาชนยังต้องเป็นผู้หาทางกระจายสินค้าเกษตรในชุมชนหรือแปรรูป เช่น การสร้างโรงสีข้าวเพื่อการจัดเก็บและเพิ่มมูลค่าในการจัดจำหน่าย แต่ยังคงพึ่งบุคคลกลางในการดำเนินการทางการตลาด	ภาครัฐควรร่วมวางแผนการกระจายผลผลิตด้านการเกษตรกรรมให้กับชาวชุมชนเพื่อความยั่งยืน เช่น ส่งเสริมการค้าขายริมชายแดน โดยจัดโซนพื้นที่อย่างเป็นระบบและเป็นสินค้าที่มาจากชุมชนที่ได้มาตรฐาน และเป็นที่น่าเชื่อถือ ในการซื้อทั้งนักท่องเที่ยวและส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น
5.	ขาดการสืบทอดแนวคิดการพัฒนาเกษตรทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับเยาวชน	สถานการณ์ขาดเยาวชนในการสืบทอดองค์ความรู้พื้นฐานชุมชนด้านการเกษตรกรรม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย ไม่เข้าใจรากเหง้าทางวัฒนธรรม	ภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ใช่ความรู้เฉพาะเรื่องแต่เป็นความรู้ที่เป็นองค์รวมซึ่งรวบรวมความรู้ต่าง ๆ ให้มาสัมพันธ์กันจนทำให้เกิดมิติรอบด้านหรือเห็นวิถีชุมชนนั้นเองกล่าวคือภูมิปัญญาการพัฒนาเกษตรทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จะสะท้อนความคิดความเชื่อความใฝ่ฝันซึ่งจะเห็นได้จากกฎเกณฑ์ทางสังคมความสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัวคนในชุมชนท้องถิ่นและจารีตประเพณีต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นรากฐานการดำรงชีวิตของกลุ่มชนที่สำคัญยิ่งจำเป็นต้องอบรมให้กับเยาวชน โดยจัดให้เป็นระบบ แทรกไปกับการศึกษาสมัยใหม่หรือผ่านทาง



ลำดับ	ประเด็นการพัฒนา	ข้อวิเคราะห์ สาเหตุ	ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข
			ชุมชนในการอบรมเยาวชนของชุมชนผ่านทางโครงการของชุมชนหรือหน่วยงานระดับอำเภอเป็นกลไกในการจัดการให้ความรู้

อภิปรายผลการวิจัย

จากการบูรณาการทางสังคมพบว่าในเรื่องการบูรณาการทางวัฒนธรรมอาจไม่ได้เกิดขึ้นมากสอดคล้องกับที่ Angell, R. C. กล่าวไว้ว่า ยังไม่พบว่ามี การบูรณาการในเรื่องนี้มากในชุมชน เนื่องจากความเหมือนกันทางวัฒนธรรมของคนที่มาอยู่ร่วมกัน ทั้งในชุมชนพอเพียง* ที่มีความเป็น ชนเผ่า “ไทญ้อ” เดิม และมีแบบแผนพฤติกรรมเหมือนกัน นับถือศาสนาเดียวกัน มีประเพณีร่วมกัน ส่วนที่ชุมชน ดอกคูณ* พบว่าสิ่งที่ทำให้มีวัฒนธรรมเหมือนกันคือการเคร่งครัดในหลักการทางศาสนา (Angell, R. C. , 1941) อย่างไรก็ตามความเข้มข้นของการบูรณาการทางบรรทัดฐานที่ ผังกัมพูชามีมากกว่าผังไทย เนื่องจากต้องมีการปรับตัวมากกว่านั่นเอง (Landecker, W. S., 1951)

การทํากิจกรรมร่วมกันเป็นประจำ ทำให้เกิดความเหนียวแน่นของทุนทางสังคมมากยิ่งขึ้นไปเรื่อย ๆ ทำให้คนในชุมชนไม่รู้สึกว่าตนเองถูกทอดทิ้งหรือไม่มีความหมายต่อชุมชน ทำให้เกิดความผูกพันต่อชุมชน เช่นที่ชุมชนพอเพียง การที่ผู้นำชุมชนใช้วิธีการประชุมหมู่บ้านเดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งประกอบด้วยชาวบ้านเกือบทั้งชุมชนเข้าร่วมประชุม เป็นการสร้างกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเหนียวแน่นของเครือข่าย เกิดการบูรณาการทางการสื่อสาร การบูรณาการทางหน้าที่ และการบูรณาการทางบรรทัดฐานขึ้นสอดคล้องกับที่ Booth, A. et al. ได้ทำการศึกษาเรื่องการบูรณาการทางสังคมและการหย่าร้าง (Social Integration and Divorce) ซึ่งได้ทำการศึกษาคู่สมรสในปี 1980, 1983 และ 1988 จำนวน 2,033 คนที่อายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี โดยใช้มิติบูรณาการทางสังคม 3 มิติ คือ บูรณาการทางการสื่อสาร (Communicative Integration) การบูรณาการทางหน้าที่ (Functional Integration) และการบูรณาการทางบรรทัดฐาน (Normative Integration) (Booth, A. et al., 1991) โดยอธิบายถึงมิติด้านการสื่อสาร ว่าเป็นกระบวนการสร้างและการรักษาเครือข่ายทางสังคมของบุคคลทั้งที่บุคคลได้รับการติดต่อทางอารมณ์และจากบุคคลที่มีการปฏิสัมพันธ์กัน (Weatherly, L. A., 2003)



สรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการศึกษาเรื่องการบูรณาการทุนทางสังคมและทุนมนุษย์พบว่า กิจกรรมในการบูรณาการได้เกิดขึ้นแต่ยังไม่ก่อเกิดเป็นรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจนมากทั้งชุมชน ยังคงเป็นลักษณะโครงสร้างเลื่อนรางอยู่ การที่จะทำให้สามารถนำทุนทางสังคมไปปรับใช้ส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ยั่งยืน จำเป็นต้องเสริมในเรื่อง เงินทุนความรู้ และเทคโนโลยีในด้านการตลาด ทั้งด้านการพัฒนาระดับฝีมือให้คนในชุมชน นำภูมิปัญญาออกมาใช้ เช่น การทำปลาร้า การทอเสื่อ และการทำหินอ่อน ดังนั้นการเพิ่มการสนับสนุนจึงเป็นสิ่งที่ ควรดำเนินการให้ชุมชนเกิดจุดเด่น นอกจากนั้น โอกาสของชุมชนในการปลูกผักขายเป็นทั้งจุดแข็งในด้านภูมิศาสตร์ และจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ชุมชนสามารถมีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้ และยืนหยัดท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่กำลังจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้ชุมชนพอเพียง สามารถยืนหยัดท่ามกลางการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้ ส่วนกัมพูชายังต้องการการสนับสนุนที่มากกว่านี้เนื่องจาก สภาวะที่ขาดโอกาสทางอาชีพทำให้คนกัมพูชาอพยพออกจากประเทศ และเกิดผลต่อความไม่มั่นคงของประเทศได้ สังเกตได้จากเมื่อคนกัมพูชามีโอกาสมักจะย้ายถิ่นฐานไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก ข้อเสนอแนะ 1) ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องทุนทางสังคมและทุนมนุษย์ในชุมชนเขตบริเวณชายแดน ในพื้นที่อื่นเพิ่มเติมเพื่อให้ได้รูปแบบที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น 2) ควรขยายขอบเขตในการศึกษา โดยเปรียบเทียบรูปแบบระหว่างหมู่บ้านคูขนาน กับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งไทย ลาว พม่า และมาเลเซีย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จุดแข็ง จุดอ่อน และการบูรณาการทางสังคมที่เกิดขึ้น อันจะนำมาสู่การส่งเสริมการพัฒนาทุนทางสังคมและทุนมนุษย์ร่วมกันในพื้นที่ชุมชนริมชายแดนได้

บรรณานุกรม

- ปัญญา วิมลเศรษฐ. (2556). การค้าชายแดนไทย - กัมพูชา. เรียกใช้เมื่อ 26 มีนาคม 2561 จาก <http://mis.krirk.ac.th/librarytext/LAW/2556/ปัญญา/>
- เพิ่มศักดิ์ คงแก้ว. (2555). การศึกษาทุนทางสังคมเพื่อการจัดการเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลสาบสงขลาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- ศูนย์การเรียนรู้หน่วยเฉพาะกิจกรรมทหารพรานที่ 26. (2556). โครงการหมู่บ้านเข้มแข็งคูขนานตามแนวชายแดน. เรียกใช้เมื่อ 26 มีนาคม 2561 จาก <http://www.pran26.com>



- สุพรรณิ ไชยอำพร. (2547). ทูทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทางเลือกที่รับผิดชอบต่อสังคมของนักบริหารในยุคการเปลี่ยนแปลง. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 44(3), 69-98.
- Angell, R. C. . (1941). The Integration of American Society. New York: McGraw – Hill BookCo.
- Booth, A. et al. (1991). Social Integration and Divorce. Social Forces, 70(1), 207-224.
- Landecker, W. S. (1951). Types of integration and their measurement. American Journal of Sociology, 56(4), 332-340.
- Weatherly, L. A. (2003). Human capital the elusive asset. HR Magazine, 48(3), 1-8.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน



1. นโยบายการตีพิมพ์ในวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์

วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ เป็นวารสารวิชาการของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา ในมิติเพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยในมหาวิทยาลัยสงฆ์รวมถึงคณะสงฆ์ไทย โดยเน้นสาขาวิชาพุทธศาสนา บริหารการศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาสังคม รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ภาษาศาสตร์ การศึกษาเชิงประยุกต์ รวมถึงสหวิทยาการอื่น ๆ บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อย 2 ท่าน ในลักษณะปกปิดรายชื่อ (Double blind peer-reviewed) เปิดรับบทความเฉพาะภาษาไทย โดยรับพิจารณาตีพิมพ์ต้นฉบับของบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร อย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสารทัศนะ และข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มา ทางวารสารกำหนดออกวารสารปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - เดือนมิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม เดือนธันวาคม

2. ประเภทของผลงานที่ตีพิมพ์ในวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์

1) บทความวิจัย (Research Article) เป็นบทความที่นำเสนอการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับสาขาวิชาพุทธศาสนา บริหารการศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาสังคม รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ภาษาศาสตร์ การศึกษาเชิงประยุกต์ รวมถึงสหวิทยาการอื่น ๆ

2) บทความวิชาการ (Academic Article) เป็นบทความวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่

3. การจัดเตรียมบทความต้นฉบับ

ผู้เขียนจะต้องจัดเตรียมบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบของวารสาร โดยมีรายละเอียดดังนี้



1) ต้นฉบับบทความต้องมีความยาวไม่เกิน 12 หน้ากระดาษ A4 (ไม่รวมเอกสารอ้างอิง) พิมพ์บนกระดาษหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ตั้งค่าหน้ากระดาษโดยเว้นขอบบน ขอบซ้าย 1 นิ้ว และขอบขวา ขอบล่าง 1 นิ้ว กำหนดระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 และเว้นบรรทัดระหว่างแต่ละย่อหน้า การนำเสนอรูปภาพและตารางต้องนำเสนอรูปภาพและตารางที่มีความคมชัดพร้อมระบุหมายเลขกำกับรูปภาพไว้ด้านล่าง พิมพ์เป็นตัวหนาเช่น ตารางที่ 1 หรือ Table 1 และ ภาพที่ 1 หรือ Figure 1 รูปภาพที่นำเสนอต้องมีรายละเอียดของข้อมูลครบถ้วนและเข้าใจได้โดยไม่ต้องกลับไปอ่านที่เนื้อความอีก ระดับลำดับของรูปภาพทุกรูปให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่อยู่ในต้นฉบับ โดยคำอธิบายต้องกระชับและสอดคล้องกับรูปภาพที่นำเสนอ

2) ชื่อเรื่องต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พิมพ์ไว้ตรงกลางหน้าแรก

3) ชื่อผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมระบุชื่อสังกัดหรือหน่วยงาน

4) มีบทคัดย่อภาษาไทย จำนวน 300 คำ

5) กำหนดคำสำคัญ (Keywords) 3 - 5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

6) การเรียงหัวข้อ หัวข้อใหญ่สุด ให้พิมพ์ชิดขอบด้านซ้าย หัวข้อย่อยเว้นห่างจากหัวข้อใหญ่ 3-5 ตัวอักษร และหัวข้อย่อยขนาดเดียวกัน ต้องพิมพ์ให้ตรงกัน เมื่อขึ้นหัวข้อใหญ่ให้เว้นระยะห่าง 1 บรรทัด

7) การใช้ตัวเลข คำย่อ และวงเล็บ ควรใช้ตัวเลขอารบิกทั้งหมด ใช้คำย่อที่เป็นสากลเท่านั้น (ระบุคำเต็มไว้ในครั้งแรก) การวงเล็บภาษาอังกฤษ ควรใช้ดังนี้ (Student Centred Learning)

บทความวิจัย ให้เรียงลำดับเนื้อหาสาระ ดังนี้

1) **บทคัดย่อ (Abstract)** เสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัยและผลการวิจัยโดยสรุป สั้นกะทัดรัดได้ใจความ

2) **บทนำ (Introduction)** ระบุความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย และระบุวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3) **ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)** ระบุแบบแผนการวิจัย การได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างและการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

4) **ผลการวิจัย (Results)** เสนอผลที่พบตามวัตถุประสงค์การวิจัยตามลำดับอย่างชัดเจน ควรเสนอในรูปตารางหรือแผนภูมิ

5) **อภิปรายผลการวิจัย (Discussion)** เสนอเป็นความเรียง ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของผลการวิจัยกับกรอบแนวคิด และงานวิจัยที่ผ่านมา ไม่ควรอภิปรายเป็นข้อ ๆ แต่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด



6) องค์ความรู้ใหม่ (ถ้ามี) (Originality and Body of Knowledge)

ระบอบองค์ความรู้เป็นผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย สังเคราะห์ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดลอย่างกระชับ เข้าใจง่าย

7) สรุป (Conclusion) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ระบุ

ข้อสรุปที่สำคัญและข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ และประเด็นสำหรับการวิจัยต่อไป

8) กิตติกรรมประกาศ (ถ้ามี) (เฉพาะกรณีที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ

กรณีซื้อบทความมีชื่อเรื่องไม่ตรงกับงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์)

9) บรรณานุกรม (References) ต้องเป็นรายการอ้างอิงที่มีปรากฏใน

บทความเท่านั้น

บทความวิชาการ ให้เรียงลำดับสาระ ดังนี้

- 1) บทคัดย่อ (Abstract)
- 2) บทนำ (Introduction)
- 3) เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ
- 4) สรุป (Conclusion)
- 5) บรรณานุกรม (Reference)

4. รูปแบบการอ้างอิงและเอกสารอ้างอิงทางวิชาการ

การอ้างอิงในบทความ เอกสารที่นำมาใช้ในการอ้างอิงควรมีที่มาจากแหล่งตีพิมพ์ที่ชัดเจน และมีความน่าเชื่อถือ สามารถสืบค้นได้ เช่น หนังสือ วารสาร หรืองานวิจัย เป็นต้น ผู้เขียนบทความจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของรายการอ้างอิง เพื่อป้องกันความล่าช้าในการตีพิมพ์บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้อง จะไม่ได้รับการส่งต่อไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา จนกว่าการอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์

4.1 การอ้างอิงในเนื้อหาบทความ

รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อเรื่องและท้ายเล่มใช้วิธีการอ้างอิงระบบนาม - ปี ตามรูปแบบของ American Psychological Association (APA) ให้ใช้ระบบตัวอักษรโดยใช้วงเล็บ เปิด - ปิด แล้วระบุชื่อ - นามสกุลของผู้เขียนและปีที่ตีพิมพ์ กำกับท้ายเนื้อความที่ได้อ้างอิง โดยการกรอกข้อมูลอ้างอิงในฟังก์ชันการอ้างอิง ของโปรแกรม Microsoft Word 2010 เป็นต้นไป เอกสารอ้างอิงที่ใช้อ้างอิงในบทความ จะต้องปรากฏในเอกสารอ้างอิงท้ายบทความทุกรายการ โดยรูปแบบของเอกสารอ้างอิง มีดังนี้



4.1.1 อ้างอิงจากเอกสารภาษาไทย

- 1) พระไตรปิฎกและอรรถกถาให้อ้างชื่อคัมภีร์/เล่มที่/ข้อที่/เลขหน้า มาด้วย ตัวอย่าง เช่น “บัดนี้ เรายังไม่ควรประกาศธรรมที่เราได้บรรลุด้วยความลำบาก เพราะธรรมนี้ไม่ใช่ธรรมที่ถูกราคะและโทสะครอบงำจะรู้ได้ง่าย แต่เป็นธรรมพาทวนกระแส ละเอียด ลึกซึ้ง รู้เห็นได้ยาก ประณีต ผู้กำหนดด้วยราคะถูกกองโมหะหุ้มห่อไว้ จักรู้เห็นไม่ได้” (ที.มหา. 10/65/37) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) เป็นต้น
- 2) ผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างชื่อผู้แต่งแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), (2550)
- 3) ผู้แต่งสองราย ให้อ้างชื่อของผู้แต่งทั้งสองรายโดยใช้คำว่า “และ” ในการเชื่อมผู้เขียนทั้งสองแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (สวนันท์ แดงประเสริฐและธีรพงษ์ วิริยานนท์, 2564)
- 4) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างชื่อของผู้แต่งรายแรกแล้วเพิ่มคำว่า “และคณะ” แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (สุภาพร สิทธิโกศล และคณะ, 2564)
- 5) พระราชบัญญัติหรือกฎหมาย ให้ระบุชื่อพระราชบัญญัติ ตามด้วย เครื่องหมายจุลภาค (,) ตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (กฎกระทรวง กำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถ ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564, 2564)
- 6) ออนไลน์ ให้ระบุชื่อผู้เขียน หรือชื่อหน่วยงานหรือองค์กร หรือ ระบุชื่อเว็บไซต์ แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (กรรณิการ์ คงทอง, 2561) (กองยุทธศาสตร์บริหารจัดการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, 2562) (ไทยรัฐออนไลน์, 2563)
- 7) กรณีที่เนื้อความเป็นเรื่องเดียวกัน หรือผลการวิจัยเหมือนกัน แต่มี ผู้อ้างอิงหลายคนให้ใช้รายการอ้างอิงที่ใกล้เคียงปีปัจจุบันมากที่สุด

4.1.2 อ้างอิงจากเอกสารภาษาอังกฤษ

- 1) ถ้ามีผู้แต่งหนึ่งรายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่ง ตามด้วยเครื่องหมาย จุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Mohamed, A., 2019)
- 2) ถ้ามีผู้แต่งสองรายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งทั้งสองราย โดยใช้ เครื่องหมายแอนด์ (&) คั่นกลางระหว่างนามสกุลของผู้แต่งทั้งสอง แล้วตามด้วยเครื่องหมาย จุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Mutlu, M. & Hasan, H., 2010)
- 3) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรกตาม ด้วย et al. ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ (Francis, J. et al., 2004)



4.2 เอกสารอ้างอิงท้ายเล่ม

(1) พระไตรปิฎก อรรถกถา

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อพระไตรปิฎก อรรถกถา.// สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(2) หนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อหนังสือ.// (ครั้งที่พิมพ์).// สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

กุลยา ตันติผลลาชีวะ. (2551). คู่มือการดูแลสุขภาพใจสำหรับผู้สูงอายุ สูงวัยด้วยใจสุข. กรุงเทพมหานคร: เรือนปัญญา.

(3) บทความในหนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ).// ชื่อเรื่อง/ (เลขหน้าที่อ้าง).// สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

โสภณ รัตนกร. (2527). หมายเหตุคดีตามฎีกาที่ 2405/2516 ใน แนวฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง 2516-2527 พร้อมหมายเหตุท้ายฎีกา ข้อวินิจฉัยและข้อสังเกต. (หน้า 21-22). กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิชาการกลุ่มเนติธรรม.

(4) บทความจากวารสาร

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อวารสาร.// ปีที่/ (ฉบับที่), /เลขหน้าแรก ที่ตีพิมพ์-เลขหน้าสุดท้ายที่ตีพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ธาริน สุขอนันต์ และคณะ. (2554). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ. วารสารสาธารณสุขศาสตร์ วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดชลบุรี, 41(3), 240-249.

Bandura, A. (1977). Self - efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. Journal of Psychological review, 84(2), 191-215.

**(5) บทความในสารานุกรม****รูปแบบ :**

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ/ใน ชื่อสารานุกรม/(หน้า). สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ประเสริฐ ณ นคร. (2562). อนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ในบทความจากสารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (หน้า 92-115). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา.

(6) หนังสือพิมพ์**รูปแบบ :**

ผู้แต่ง.// (วันที่ เดือน ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อหนังสือพิมพ์,/เลขหน้า.

ตัวอย่าง :

เสกสรรค์ กิติหวิสิน. (17 ตุลาคม 2555). หลงสู่วีซ่า - หน้าสู่อิน. มติชน, 6.

(7) สารนิพนธ์, วิทยานิพนธ์, ดุษฎีนิพนธ์, รายงานการวิจัย**รูปแบบ :**

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อวิทยานิพนธ์./ใน/ (ระดับวิทยานิพนธ์ สาขา)./ชื่อมหาวิทยาลัยที่พิมพ์.

ตัวอย่าง :

อุทัย จันทรรัตน์กานต์. (2554). การนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์. ใน (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ศิริรัตน์ ขาวนา. (2555). การประเมินของครูเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียนในชั้นเรียนที่ใช้วิธีการแบบเปิด. ใน (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาคณิตศาสตร์ศึกษา). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ถนอมวรรณ ประเสริฐเจริญสุข. (2550). อนาคตภาพการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่น. ใน (ดุษฎีนิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

กวิทร์เกียรติ นนธ์พละ. (2560). การพัฒนาศักยภาพข้าราชการครูในศตวรรษที่ 21 ของกระทรวงศึกษาธิการ. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



(8) สัมภาษณ์

รูปแบบ:

ชื่อผู้ที่ได้รับการสัมภาษณ์.// (วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์).// ชื่อเรื่องที่สัมภาษณ์.// (ชื่อผู้สัมภาษณ์)

ตัวอย่าง :

สุเชาว์ พลอยชุม. (16 มีนาคม 2563). หลักธรรมประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่มีสาเหตุจากปัจจัยธรรม. (อัญญา พูลทัศนฐาน, ผู้สัมภาษณ์).

(9) สื่อออนไลน์

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่เผยแพร่).// ชื่อเรื่อง.// เรียกใช้เมื่อ/ จาก แหล่งที่มาของข้อมูล (URL)

ตัวอย่าง :

ไกรสิทธิ์ นฤตพิชัย. (2553). จิตแพทย์แนะวิธีอยู่อย่างเข้มแข็งในสังคมที่แข่งขัน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. เรียกใช้เมื่อ 15 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.thairath.co.th/lifestyle/woman/56905>.

(10) ราชกิจจานุเบกษา

รูปแบบ:

ชื่อกฎหมาย.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อเรื่อง(ถ้ามี).// ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่/ตอนที่/หน้า/(วันเดือนปี).

ตัวอย่าง:

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 77 ฉบับพิเศษ. หน้า 1 (12 พฤษภาคม 2522).

ตัวอย่างเอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2535). พระไตรปิฎกฉบับภาษาบาลี ฉบับมหาจุฬาเตปิฎก 2500. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

กุลยา ตันติผลาชีวะ. (2551). คู่มือการดูแลสุขภาพใจสำหรับผู้สูงอายุ สูงวัยด้วยใจสุข. กรุงเทพมหานคร: เรือนปัญญา.

โสภณ รัตนกร. (2527). หมายเหตุคดีตามฎีกาที่ 2405/2516 ใน แนวฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง 2516-2527 พร้อมหมายเหตุท้ายฎีกา ข้อวินิจฉัยและข้อสังเกต. (หน้า 21-22). กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิชาการกลุ่มเนติธรรม.

ธาริน สุขอนันต์ และคณะ. (2554). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ. วารสารสาธารณสุขศาสตร์ วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดชลบุรี, 41(3), 240-249.



- ประเสริฐ ณ นคร. (2562). อนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ในบทความจากสารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (หน้า 92-115). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา.
- เสกสรร กิติวิสิณ. (17 ตุลาคม 2555). หลังสู้ฟ้า - หน้าสู้ดิน. มติชน, 6.
- อุทัย จันทรรัตน์กานต์. (2554). การนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์. ใน (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศิริรัตน์ ชวนา. (2555). การประเมินของครูเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียนในชั้นเรียนที่ใช้วิธีการแบบเปิด. ใน (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาคณิตศาสตร์ศึกษา). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ถนอมวรรณ ประเสริฐเจริญสุข. (2550). อนาคตภาพการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่น. ใน (ประชุมสัมมนาวิชาการศึกษาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- กวิทร์เกียรติ นนธ์พละ. (2560). การพัฒนาศักยภาพข้าราชการครูในศตวรรษที่ 21 ของกระทรวงศึกษาธิการ. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุขะวาร์ พลอยชุม. (16 มีนาคม 2563). หลักธรรมประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่มีสาเหตุจากปัจจัยธรรม. (อัญญา พูลศักดิ์ฐาน, ผู้สัมภาษณ์).
- ไกรสิทธิ์ นฤตพิชัย. (2553). จิตแพทย์แนะวิธีอยู่อย่างเข้มแข็งในสังคมที่แข่งขัน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. เรียกใช้เมื่อ 15 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.thairath.co.th/lifestyle/woman/56905>.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 77 ฉบับพิเศษ. หน้า 1 (12 พฤษภาคม 2522).
- Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing. (3rd ed.). NY: Harper & Collins.
- Isoda, M. & Katagiri, S. (2012). Mathematical Thinking: How to Develop it in the Classroom. Japan: World Scientific.
- Pizzini, E. L. et al. (1989). A rationale for and the development of a problem solving model of instruction in science education. Science Education, 73(5), 523-534.
- Markus, et al. (2012). Development of Edutainment Content for Elementary School Using Mobile Augmented Reality. Retrieved December 7, 2020, from <http://www.ipcsit.com/vol39/003-D00016.pdf>



5. หลักเกณฑ์การส่งต้นฉบับบทความเพื่อได้รับการตีพิมพ์

การส่งในระบบ (Online Submission) สามารถส่งเข้าระบบออนไลน์ได้เว็บไซต์ของวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ได้ที่ <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JPR> เมื่อส่งเข้าระบบสำเร็จให้แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมทาง E-mail : phetchaburi@mcu.ac.th

6. ขั้นตอนการนำบทความลงตีพิมพ์ลงในวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์

บทความต้นฉบับที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร ให้นำส่งในรูปแบบของไฟล์เอกสาร *.docx ของ Microsoft Word Version 2010 หรือมากกว่า ความยาวของบทความต้นฉบับต้องไม่เกิน 12 หน้า (ไม่รวมเอกสารอ้างอิง) กองบรรณาธิการจะพิจารณาบทความเบื้องต้น เกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบทั่วไป ถ้าไม่ผ่านการพิจารณาจะส่งกลับไปแก้ไข ถ้าผ่านจะเข้าสู่การพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อผลการประเมินผ่านหรือไม่ผ่านหรือมีการแก้ไข จะแจ้งผลให้ผู้เขียนทราบ โดยการพิจารณาบทความเพื่อลงตีพิมพ์ได้จะคำนึงถึงคุณภาพหลากหลายและความเหมาะสม

7. สิทธิของบรรณาธิการ

ในกรณีที่กองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้รับเชิญให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินบทความมีความเห็นว่าควรแก้ไข กองบรรณาธิการจะส่งคืนเพื่อให้เจ้าของบทความแก้ไข โดยจะยึดถือข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินเป็นเกณฑ์หลัก และหรือขอสงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาไม่ตีพิมพ์ ในกรณีที่รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยไม่ตรงกับแนวทางของวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์หรือไม่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญเมื่อบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ผู้เขียนจะได้รับลิขสิทธิ์นำบทความลงตีพิมพ์ พร้อมกับหนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความในวารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิจัย

บทความวิจัย (12 pt)

ชื่อบทความ (ไทย) (20 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt) ระบุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และผลการวิจัย
ที่พบตามวัตถุประสงค์ สั้น ๆ ได้ใจความ

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

(16 pt) แปลเนื้อความให้ตรงตามบทคัดย่อภาษาไทย

Keywords: 3-5 words



บทนำ (18 pt) (ไม่ควรเกิน 4 ย่อหน้า)

(16 pt) 1. กล่าวถึงความเป็นมา โดยกว้าง ๆ พร้อมอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

2. กล่าวถึงสภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้น (อ้างอิงงานวิจัยหรือทฤษฎีมารองรับ) พร้อมอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

3. กล่าวถึงสภาพปัญหาของประชากรกลุ่มตัวอย่างหรือสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ต้องการศึกษา (พร้อมอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล)

4. สรุปความเป็นมาทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (16 pt)

1. (16 pt)

2. _____ (16 pt)

3. (16 pt)

ระเบียบวิธีวิจัย (18 pt)

(16 pt).....ระบุรูปแบบของการวิจัย, ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง, วิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่าง, การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ, การเก็บรวบรวมข้อมูล, การวิเคราะห์ข้อมูล.....

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล



ผลการวิจัย (18 pt)

(16 pt).....นำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์.....

.....

.....

.....

.....

.....



ภาพที่ 1 (ชื่อภาพ) (ถ้ามี)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ตารางที่ 1 (ชื่อตาราง) (ถ้ามี)

.....

.....

.....

.....

อภิปรายผลการวิจัย (18 pt)

(16 pt.) เสนอเป็นความเรียง ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของผลการวิจัยกับกรอบแนวคิด และงานวิจัยที่ผ่านมา ไม่ควรอธิบายยาวเป็นข้อ ๆ แต่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด

[illegible]



องค์ความรู้ใหม่ (18 pt) (ถ้ามี)

...(16 pt) ระบุองค์ความรู้อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย สังเคราะห์ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดลอย่างกระชับ เข้าใจง่าย.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

สรุปและข้อเสนอแนะ (18 pt)

...(16 pt) สรุปผลการวิจัยทั้งหมด สั้น ๆ กระชับรัดได้ใจความ พร้อมข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย และการนำผลการวิจัยไปใช้ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการวิจัยครั้งต่อไป

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



กิตติกรรมประกาศ (18 pt) (ถ้ามี) (ให้ใส่เฉพาะกรณีที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ กรณีซื้อบทความมีชื่อเรื่องไม่ตรงกับงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์)

...(16 pt) ตัวอย่าง เช่น ขอขอบคุณทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 และข้อมูลจากโครงการวิจัยย่อย เรื่องสภาพปัญหาและ
ความต้องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุในบริบทภาคใต้ตอนล่าง.....

.....

.....

บรรณานุกรม (18 pt)

(16 pt).....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



บทความวิชาการ (12 pt)

ชื่อบทความ (ไทย) (20 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

... (16 pt)

.....

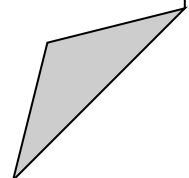
.....

.....

.....

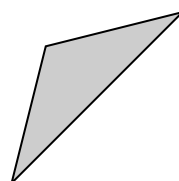
.....

Keywords: 3-5 words



.....(16 pt).....

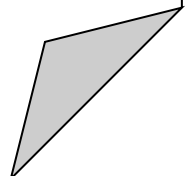
(18 pt)





.....(16 pt).....

.....(16 pt).....



.....(16 pt).

[illegible]

(16 pt).
