

# 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย\*

## 120 Years of Thai Local Administration (2440 – 2560 B.E.): Evolution and Historical Conditions of Thai State



ไททัศน์ มาลา

Titus Mala

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

Phaholyothin RD., Klong Nueng, Klong luang Pathum Thani 13180. Thailand.

Email: titus\_vru@hotmail.com

Doi : 10.14456/jmcpupeace.2017.27

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจำแนกออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) และ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) โดยพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมานั้น เป็นสิ่งยืนยันว่าเสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของรัฐไทย ส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือ การที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังรากลึกมาอย่างยาวนาน

**คำสำคัญ:** การปกครองท้องถิ่นไทย; พัฒนาการ; รัฐไทย

## Abstract

This article divided the evolution of Thai local administration into 4 periods (1) the beginning era (2435 – 2475 B.E.) (2) Bureaucratic state era (2475 – 2535 B.E.) (3) Reform era (2535 – 2540 B.E.) and (4) transformation era (2540 B.E. – present). The evolution of Thai local administration in the past 120 years confirmed that the stability of national-level politics of Thai state could seriously affect the achievement of Thai local administration and decentralization concepts. This reflected that the historical conditions of the Thai state on local administration and decentralization, that is, the instability of political policy at the national-level and the long history root of Thai administration culture that is highly centralize.

**Keywords:** Thai local administration; Evolution; Thai State

## บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,334 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (Department of Local Administration, 2016) ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การปล่อยถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงคือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (Mala, 2015) ซึ่งแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศชาติ บทความนี้ผู้เขียนมุ่งอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสุขาภิบาลเมื่อปี ร.ศ. 116 หรือปี พ.ศ. 2540 โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) ที่มีการริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการบำรุงเมือง (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) ที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจากความพยายามที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นแต่ก็เกิดขึ้นด้วยความยากลำบากเนื่องจากขาดความต่อเนื่องในทิศทางการพัฒนาของนโยบายรัฐ (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) ที่แนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) ที่แม้จะเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังก็ตาม แต่ก็เต็มไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากรัฐไทยมีวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์มาอย่างยาวนาน

## ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2440-2475)

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2440 นับเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้ในการบำรุงเมือง แม้ลักษณะของการจัดสุขาภิบาลจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ในด้านการบำรุงเมืองโดยเฉพาะ กล่าวคือ การจัดสุขาภิบาลเป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ด้วยรัฐเห็นว่าวิธีการเช่นนี้จะเป็นการช่วยผ่อนภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐลง อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการยังคงมีข้าราชการของรัฐเป็นหลักในการดำเนินการ (King Prajadhipok's Institute, 2004) ดังตัวอย่างของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร และสุขาภิบาลท่าฉลอม ดังต่อไปนี้

1) สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ทั้งนี้ทรงเห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องดูแลรักษาความสะอาดและการจัดสาธารณูปโภคในท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ

(ดร.โรแลนด์ ยัคแมงส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศได้กราบทูลเกี่ยวกับการที่ชาวต่างประเทศเริ่มตื่นตัวถึงความสกปรกของกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงกันมากขึ้นและมักไม่มีถนนหนทางในการเดินทางที่อำนวยความสะดวก จึงทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นในปี 2440 จนได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองรูปแบบใหม่ในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร” เป็นงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาลโดยมีเสนาบดีนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นตัวอย่างในการพัฒนาแก่บรรดาหัวเมืองทั่วไป

2) สุขาภิบาลท่าฉลอม นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยเป็นผลหลังจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เคยเสด็จตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และทรงพบว่ามีความสกปรกมากถึงกับเคยยกไปเปรียบเทียบกับที่ประชุมเสนาบดีว่ามีความสกปรกมาก ทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (เสนาบดีมหาดไทยในขณะนั้น) ทรงมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสมุทร (ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครในขณะนั้น) โดยได้ขอตกลงกันให้ชักชวนราษฎรและพ่อค้าในให้ช่วยกันบริจาคเงินปรับปรุงตลาดท่าจีน (Chayabutra, 1996) ทำให้ตลาดและเมืองท่าฉลอมได้รับการดูแลและได้รับความสนใจภายใต้การจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย จุดโคมไฟให้แสงสว่างเวลากลางคืนและซ่อมแซมบำรุงถนนหนทาง สำหรับผู้ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้นได้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบเรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล (King Prajadhipok's Institute, 2010)

ทั้งนี้การเกิดขึ้นของสุขาภิบาลนับว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทย แต่ยังไม่ได้มีสถานะส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารกิจการของสุขาภิบาลในขณะนั้นล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการที่รับนโยบายจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ดังที่ Charoenmuang (2005) และ Lertpaithoon (2004) ได้อธิบายไว้ว่า สุขาภิบาลในยุคนี้เป็นผลพวงจากการที่ผู้นำไทยได้ไปเยือนประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษและไปเยือนประเทศอังกฤษ ทว่าของไทยเป็นการปกครองโดยข้าราชการประจำมิใช่การปกครองท้องถิ่นที่ทำการในตะวันตกและไม่ได้มีนัยยะต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น แต่เป็นเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก สอดคล้องกับ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งสุขาภิบาลในยุคนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อให้เกิดความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยรัฐมิได้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน สุขาภิบาลจึงไม่มีอิสระในการปกครองตนเองไม่ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ที่เป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชนเช่นเดียวกันกับสุขาภิบาลท่าฉลอมซึ่งแม้ประชาชนจะ

เป็นผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงแต่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากนโยบายของส่วนกลางไม่อาจนับได้ว่าเป็นการให้สิทธิตามหลักการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ ส่วนสุขาภิบาลหัวเมืองนั้นผู้บริหารส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่ส่วนกลางยังคงควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลอย่างใกล้ชิดเช่นกัน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสรู้จักและเข้าใจการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

## ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535)

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตยหรือเทศบาล ทั้งนี้ได้ทรงปรึกษากับเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและอภิรัฐมนตรีเพื่อให้มีคณะกรรมการที่ชื่อว่า “คณะกรรมการจัดการสุขาภิบาล” มีหน้าที่ในการไปศึกษาดูงานสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ ทั้งราชอาณาจักรสยามและได้เดินทางไปศึกษารูปแบบจากประเทศ สิงคโปร์ ชวา ฮอลแลนด์ และฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการคือนาย อาร์ ดี เครก (R.D Craig) ได้เดินทางไปยุโรปเพื่อดูงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาลในต่างประเทศและในที่สุดได้มีการจัดทำรายงานประกอบการศึกษาเพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นกราบบังคมทูล โดยมีสาระเกี่ยวกับ (1) แนวทางในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (2) ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (3) การเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อมีเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ขึ้น การดำเนินแผนดำเนินการดังกล่าวจึงถูกระงับไป (King Prajadhipok's Institute, 2010)

หลังยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบการบริหารราชการของประเทศเสียใหม่ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งนำรูปแบบนี้มาจากการปกครองของฝรั่งเศสโดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ (King Prajadhipok's Institute, 2004) (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกชื่อว่า “เทศบาล” ซึ่งฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ส่วนสมาชิกของสภาเทศบาลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ (His Serene Highness Prince Sakolwanakorn Worawan and Prince Suntornpipit, 1935) นอกจากนี้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกเทศบัญญัติ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียว และหวังจะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกพื้นที่และทุกตำบลในประเทศ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของเทศบาลนั้น นับว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลคณะราษฎรที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เนื่องจากได้ตระหนักดีว่าการนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในขณะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้การเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ อีกทั้งแนวคิดด้านกระจายอำนาจนั้นก็เป็นแนวทางการเมืองพื้นฐานที่ปฏิบัติกันในประเทศประชาธิปไตยในทุกประเทศ โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีผลักดันให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมุ่งหวังที่จะยกฐานะสุขาภิบาลในขณะนั้นจำนวน 4,800 กว่าแห่งขึ้นเป็นเทศบาล แม้ว่าในระยะเริ่มต้นจะสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 35 แห่งก็ตาม แต่ปรีดี พนมยงค์ ก็ยังถือว่าเป็นผู้ที่มีความพยายามในการนำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทยและต้องการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับรากฐานการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย โดยหวังให้เทศบาลเป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองแก่ราษฎรในท้องถิ่น

สำหรับสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นับเป็นช่วงที่มีการตรากฎหมายจัดตั้งและปรับปรุงท้องถิ่นหลายฉบับ กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการปรับปรุงและใช้มาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ถูกยกเลิกในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ (Lertpaithoon, 2004; Thatsanai, 2016) เนื่องจากรัฐบาลของจอมพลถนอมเกรงว่าพรรคคอมมิวนิสต์จะเผยแพร่อิทธิพลไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในภาคอีสาน หลังจากนั้นในปี 2518 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษ

ในยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองท้องถิ่นหลายอย่างก็ตาม ทว่าล้วนแล้วแต่เกิดจากความต้องการของฝ่ายการเมืองในระดับชาติมากกว่าที่จะเกิดจากข้อเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายด้านการกระจายอำนาจจะมีทิศทางที่ชัดเจนหรือต่อเนื่องมากนักน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังที่ Charoenmuang (2001) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยจะเป็นอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำในยุคนั้นๆ ว่ามีทัศนะเป็นอย่างไร ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ตกอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลและข้าราชการประจำ นอกจากนี้ Charoenmuang (2005) ได้วิเคราะห์ว่านโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงระหว่างปี 2475-2535 ได้รับผลกระทบจากการแบ่งค่ายระหว่างสังคมนิยมและค่ายโลกเสรีที่ต่อสู้ขัดแย้งกัน อันเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้ระบบอำนาจนิยมในสังคมไทยมีความเข้มข้นมากขึ้นประกอบกับโดย

พื้นฐานของสังคมไทยในทางประวัติศาสตร์เป็นระบอบอำนาจนิยมจึงส่งผลให้ระบบราชการเข้มแข็งมากขึ้น ระบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเข้มแข็งขึ้น การปกครองท้องถิ่นมีความอ่อนแอ นอกจากนี้ชนชั้นนำไทยยังมองว่าการปกครองท้องถิ่นหากเกิดความเข้มแข็งมากจนเกินไปอาจจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้นโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้จึงขาดความชัดเจนถูกละเลยในด้านของนโยบายและถูกแซ่แข่งทางความคิดโดยระบอบอำนาจนิยมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

## ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540)

ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) นับว่าเป็นช่วงที่มีการนำเอาแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองหลังปี พ.ศ. 2535 เนื่องจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สังคมไทยได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด (King Prajadhipok's Institute, 2002) ตลอดจนการบรรจุหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย

เมื่อปี พ.ศ. 2531 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งนับว่าเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา โดยรัฐบาลชุดนี้ได้ส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งเปลี่ยน “สนามรบเป็นสนามการค้า” กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนับว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตเป็นอย่างมากถึงกับได้รับขนานนามว่าไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และกำลังจะกลายเป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชีย (ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์) ส่งผลให้เกิดการขยายฐานของชนชั้นกลางหน้าใหม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและประชาชนก็นิยมชมชอบต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เมื่อปี 2534 เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ จึงส่งผลต่อการขาดเสถียรภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย

ความตื่นตัวของภาคประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมืองนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลังช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2535 โดยเฉพาะความต้องการให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นแสดงออกมาผ่านทางความต้องการของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและดูจะเป็นกระแสที่ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากภาคประชาชน หรือแม้แต่นักการเมืองจำนวนหนึ่งก็เริ่มมีการหาเสียงโดยชูนโยบายในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังมีแรงสนับสนุนแนวความคิดจากนักวิชาการและปัญญาชนจำนวนมาก เพราะหลายภาคส่วนต่างเชื่อว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะส่งผลดีต่อการกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและความชอบธรรมมากกว่าการระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Mektrairat et al., 2009) ทั้งนี้ สาเหตุที่ช่วงหลังปี 2535 กลายเป็นช่วงที่สังคมไทยมีความตื่นตัวต่อแนวคิด

การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่นั้นเกิดจากแรงผลักดันที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ (Charoenmuang, 2005)

1. การขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยสังคมให้ความสำคัญกับความชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งแสดงออกผ่านทาง การเดินขบวนคัดค้านคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และการตระหนักถึงผลจากการทำรัฐประหารเมื่อปี 2534 จนนำไปสู่เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 2535” กล่าวคือ เกิดกระแสสังคมที่ประชาชนออกมาปฏิเสธนายกรัฐมนตรีนครินทร์ที่ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสังคมเริ่มให้ความสนใจเรื่องที่มาและบทบาทของวุฒิสมาชิก ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดที่มาของวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง 270 คน ซึ่งสมาชิก 2 ใน 3 หรือประมาณ 180 คน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มข้าราชการและมีอำนาจในการร่างพระราชกำหนดและการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ (Mektrairat, 2009)

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้การเมืองแบบประชาธิปไตยขยายตัว ส่งผลให้คนสนใจการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปฏิเสธอำนาจของระบบราชการที่มีมากเกินไปในการจัดการปัญหาชุมชนเมือง ชนบท ดังนั้นระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา ทำให้คนจำนวนหนึ่งเริ่มมองเห็นว่าที่แท้จริงแล้วระบบรวมศูนย์อำนาจนั่นเองที่เป็นฐานสำคัญของระบบเผด็จการ ระบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีระบบราชการเป็นตัวแทนสำคัญได้แสดงบทบาทการคัดค้านการกระจายอำนาจ นโยบายการกระจายอำนาจจึงไม่อาจถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้

3. ระบบสังคมที่เสื่อมลงส่งผลให้มีจำนวนคนจนมากขึ้นในสังคม คนเริ่มมีการศึกษามากขึ้นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็มีเพิ่มมากขึ้น คนในสังคมเปลี่ยนวิธีคิดที่ไม่ใช่จะมีเพียงข้าราชการหรือชนชั้นนำในสังคมเท่านั้นที่เป็นผู้บริหารที่มีความสามารถและตัดสินใจทุกอย่างได้ดังเช่นในอดีต เพราะระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่งคนไปปกครองเมืองต่างๆ นั้นนอกจากจะไม่แก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแล้วยังเป็นเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาต่างๆ อีกมากมาย โดยที่คนในแต่ละท้องถิ่นมองเห็นและพบว่าปัญหานั้นนอกจะไม่มี การแก้ไขกลับเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นและคนในท้องถิ่นก็ได้แต่มองดูโดยไม่มียุทธศาสตร์ทำอะไรได้ไม่มากนัก แม้ว่าอยากจะทำอะไรให้ท้องถิ่นของตนทั้งนี้ก็เพราะระบบการบริหารที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีบทบาทแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง



## ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน)

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานับเป็นยุคแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นขนานใหญ่หรืออาจเรียกได้ว่าเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนผ่านที่มีความพยายามในการนำเอาแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสรรภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจระยะแรก (พ.ศ. 2543-2550) มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 245 ภารกิจจากส่วนราชการจำนวน 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวง หรือ ทบวง และทยอยการถ่ายโอนจำนวน 186 ภารกิจ และมีบุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งสิ้น 10,361 คน (Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee: ODLOC, 2013)

2. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในระยะที่สอง (พ.ศ. 2551-2556) เป็นผลจากการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 114 ภารกิจ จากส่วนราชการ จำนวน 41 กรม ใน 23 กระทรวง และ 12 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ปรากฏว่าได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 57 ภารกิจ ทยอยการถ่ายโอนจำนวน 35 ภารกิจ ยังไม่ถ่ายโอนจำนวน 20 ภารกิจ

3. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในระยะที่สาม (พ.ศ. 2558-2562) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีความเข้มแข็งทางด้านการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล การสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอกภายใต้ปรัชญาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ ให้มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน และสุดท้ายให้มีการแก้ไขปรับปรุง

กฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น สามารถมีนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (ODLOC, 2016)

4. ผลจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นนั้น (fiscal decentralization) เป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่เป็นแกนหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (fiscal autonomy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะได้นั้น ย่อมต้องมีรายได้ที่เพียงพอไม่ว่าจะมาจากการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นหรือได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางก็ตาม (Ruchupan, 2002; Suwanmala, 1998; Patmasiriwat, 2006; Varanyuwatana, 2008; Shah, 2007; World Bank, 2001) ซึ่งที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง (Kanapol et al, 2016; Pannasil et al, 2015) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549

แต่ในทางปฏิบัติแล้วภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นในความเป็นจริงนั้นมีความล่าช้า โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับการกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลา ส่วนในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้นกำหนดให้ไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปี 2549 หรือไม่น้อยกว่า 126,013 ล้านบาท (Mala, 2011)

ตารางที่ 1 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2546-2558)

| ปีงบประมาณ | รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |                       |                       |                       |                        |
|------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
|            | จัดเก็บเอง                        | รัฐแบ่งให้            | รัฐจัดเก็บให้         | เงินอุดหนุน           | รายได้รวม              |
| 2546       | 22,258<br>(12.09)                 | 35,504<br>(19.29)     | 60,218<br>(32.72)     | 66,086 (35.90)        | 184,066<br>(100.00)    |
| 2548       | 27,018<br>(9.58)                  | 49,000<br>(17.38)     | 95,370<br>(33.82)     | 110,611<br>(39.22)    | 281,999<br>(100.00)    |
| 2550       | 32,021.45<br>(8.96)               | 120,728.70<br>(33.78) | 65,300.00<br>(18.27)  | 139,374.00<br>(38.99) | 357,424.15<br>(100.00) |
| 2552       | 38,745.96<br>(9.35)               | 140,679.27<br>(33.95) | 71,900.00<br>(17.35)  | 163,057.00<br>(39.35) | 414,382.23<br>(100.00) |
| 2554       | 38,745.96<br>(8.98)               | 148,109.04<br>(34.34) | 70,500.00<br>(16.35)  | 173,900.00<br>(40.32) | 431,255.00<br>(100.00) |
| 2556       | 50,281.54<br>(8.78)               | 187,988.46<br>(32.83) | 97,900.00<br>(17.10)  | 236,500.00<br>(41.30) | 572,670.00<br>(100.00) |
| 2558       | 61,458.00<br>(9.51)               | 218,222.00<br>(33.76) | 109,000.00<br>(16.86) | 257,663.78<br>(39.86) | 646,343.78<br>(100.00) |
| 2560       | 112,000.00<br>(16.49)             | 218,000.00<br>(32.22) | 111,000.00<br>(16.34) | 237,343.72<br>(34.95) | 679,143.72<br>(100.00) |

ที่มา: (ODLOC, 2016)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกัน จะพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่นั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่นๆ สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้นผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อ

ชุมชนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเอง

## สรุป

พัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นแม้ว่าจะเริ่มมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นมาเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2440 (รศ.116) และสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อปี พ.ศ. 2448 (รศ.124) ก็ตาม ทว่าทั้งโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นยังไม่ถือว่าเป็นลักษณะของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการบริหารท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ไม่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ไม่มีอิสระทางการคลัง และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่น แต่จุดมุ่งหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลในช่วงเวลานั้นคือการมุ่งให้มีการจัดสุขาภิบาลหรือจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดความสะดวกเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐมิได้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน สุขาภิบาลจึงไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง หากเป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชน

ดังนั้นพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมา เป็นสิ่งยืนยันว่าความมีเสถียรภาพหรือความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของประเทศไทย ส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือการที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังปรากฏมาอย่างยาวนาน

## References

- Charoenmuang, T.. (2001). *100 years of Thai Local Government 2440-2540 B.E.*. Bangkok: Copfire.
- \_\_\_\_\_. (2004). *The concept of citizenship*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Chayabutra, C.. (1996). *Thai Local Government*. (2nd ed.). Bangkok: Chulalongkorn University.
- His Serene Highness Prince Sakolwanakorn Worawan and Prince Suntonpipit. (1935). *Sakon-Thesaban*. Bangkok: Thai Club of Japan.
- Kanapol, R. et al. (2016). Local Administration Partnership : A Social Role to Strengthening Peace in Communities. *Journal of MCU Peace Studies*, 4(1), 243-256.
- King Prajadhipok's Institute. (2002). Decentralization and Local Government. in *Decentralization and Local Government in Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. p.525-544.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Thai local government encyclopedia*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Local Government*. [Online], Available: <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki>. (2011, 11 July).
- Lertpaithoon, S.. (2004). *Local Government Laws*. Bangkok: Cabinet and Ratchakitchanu bek sa.
- Mala, T.. (2011). Thailand Local Government in Transitional Period. *Journal of Valaya Alongkorn Review*, 1(2). 29-49.
- Mektrairat, N. et al. (2009). *Final report of Decentralization in Thailand and suggestion*. Bangkok: Department of Local Administration.
- Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee: ODLOC. (2016). *Local Administrative Organization's revenue*. [Online], Available: [http://www.odloc.go.th/web/?page\\_id=1562..](http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562..) (August, 12).
- \_\_\_\_\_. (2013). *Decentralization Handbook*. Bangkok: ODLOC.
- Pannasil, P. et al. (2015). The Role of Local Executive in the 21st Century. *Journal of MCU Peace Studies*, 3(2). 146-167.

- Patmasiriwat, D.. (2006). *Local Finance: Collective article research of local empowerment*. Bangkok: P.A. Living.
- Prasertrakul, S.. (2009). *People Politics in Democracy*. 2nd ed. Bangkok: Vibhasa.
- Ruchupan, S.. (2004). *Local Administrative Organization's revenue: What and Why?*. Bangkok: Siam Institute.
- Shah, A.. (2007). *Public Sector Governance And Accountability Series Participatory Budgeting*. Ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank.
- Suwanmala, J.. (1998). *The reforming of local and region decentralization*. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF).
- \_\_\_\_\_. (2015). *Local politics and governance*. Pathumtani: Valaya Alongkorn Rajabhat University.
- Thatsanai, T.. (2016). Self-adjustment According to Political Context of Isan Local Leaders. *Journal of MCU Peace Studies*, 4(1): 257-274.
- Varanyuwatana, S.. (2010). *The new way of Thai Local Administrative Organization's revenue development*. Nontaburi: King Prajadhipok's Institute.
- World Bank. (2001). *Intergovernmental Fiscal Relations*. [Online], Available: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>. (2016, 12 August).