

# ประเด็นคัดสรรว่าด้วยหลักการและรูปแบบสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย\*

## SELECTED ISSUES ON PRINCIPLES AND FORMS FOR CONTEMPORARY LOCAL GOVERNMENT



พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์

Pongsawut Rachjun

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

Roi Et Rajabhat University

E-mail: seat007@outlook.com

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งนำเสนอหลักการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ซึ่งมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของจอห์น กิฟฟอร์ด, ค.ศ.1986 ที่กล่าวว่า “ที่ผ่านมาไม่เคยมีแนวคิดใดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร และคนจำนวนมากที่พูดถึงความหมายของคำนี้ ต่างคนต่างพูดไม่สนใจฟังกัน” ในหลักการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศอันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่น เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพื่อการสนองต่อความต้องการ และตรงกับความมุ่งประสงค์ของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจในหลักการและรูปแบบสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัยให้ชัดเจนก่อนเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าใจการจัดการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น เพื่อให้ทั้งท้องถิ่นและรัฐสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**คำสำคัญ:** หลักการ; รูปแบบ; การปกครองท้องถิ่น

---

\* Received September 19, 2021; Revised September 30, 2021; Accepted October 6, 2021

## Abstract

This article would like to point out that “Local governance” is a form of government that is necessary and important in the politics of various local communities, especially local communities with democratic governance. It is widely accepted that What should a local democracy look like and a lot of people talk about the meaning of this word. different people speak They don't listen to each other” (John Gifford, 1986). In the concept and theory of governance, it can be seen that Government, which is the mechanism for the administration of the state would have various obligations in the administration of the country which will make the people enjoy the comfort of living as well as national security in the political dimension economy and society But it is impossible for the government to take care and provide services to people in every local community. Because there may be a problem with the delay in operation. including budget constraints and the person or officer can operate thoroughly when this is Reducing the burden of government by allowing people in the local community to participate in true self-government. to meet the needs and match the purpose of that locality from the aforementioned Therefore, it is necessary to understand the principles and a model for local governance contemporary to be clearly and truly Therefore, they will be able to understand local governance and local democracy. completely correct As the saying of "John Gifford", because local governance is necessary. aligned with the local context so that both local and state can work together effectively and efficiently.

**Keywords:** Principle; Forms; Local Government

## บทนำ

การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ลำพังเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง มาสู่การ

ปกครองแบบการกระจายอำนาจ มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในบทความชิ้นนี้เป็นทำให้ความหมาย ความสำคัญ หลักการ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ดังต่อไปนี้

## ว่าด้วยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่น

### ความหมายการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการคนสำคัญ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายประการ สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1. ความหมาย: นักวิชาการต่างประเทศ

Encyclopedia Britannica ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่อยู่น้อยกว่าภายในประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าประเทศ (Encyclopedia Britannica อ้างถึงใน พรชัย เทพปัญญา และคณะ, 2527)

โจน เจ. คลาร์ก ได้ให้ทัศนะต่อการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, 2535)

Holloway (1951) ได้ให้ทัศนะต่อการปกครองท้องถิ่น ว่าหมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

สรุปคือ “การปกครองท้องถิ่น” คือ การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากร และมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารและคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

## 2. ความหมาย: นักวิชาการในประเทศไทย

การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการในประเทศไทยได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น

จรรยา สุภาพ (2531) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า คือหน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทิศทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาโดยมีงบประมาณของตนเอง

โกวิท พวงงาม และ อลงกรณ์ อรรถแสง (2547) มีทัศนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์กรดังกล่าว ในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพญา และ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (2547) มีทัศนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าหมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการ ส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกในหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2547) มีทัศนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

กล่าวโดยสรุปคือ “การปกครองท้องถิ่น” มีความหมายในลักษณะสำคัญ ดังประเด็นต่อไปนี้

1) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว

2) เป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย

3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## หน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2547) ได้จำแนกหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

### 1. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ

การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการ มีข้อพิจารณา ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1.1 งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนจรรยาบรรณธรรมชาติ และทรัพยากรอื่น ๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

1.2 งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

1.3 งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุข ในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์ เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความรู้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

1.4 งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาขุม (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่

ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเองและยังเป็นการเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วย การปกครองท้องถิ่น เพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนได้

1.5 งานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง การใช้ อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2543)

## 2. จำแนกบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547) ได้จำแนกบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ของประเทศนั้น แต่กล่าวโดยรวมแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

### 2.1 บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง

ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาแนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความชอบและโปร่งใส

### 2.2 บทบาทให้มีบริการสาธารณะ

ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความต้องการสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า การประปา เคหสถาน การขนส่งมวลชน ในขณะที่ชุมชนชนบทมักมีความต้องการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านถนน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมทั้ง การบริการพื้นฐานที่จำเป็น แก่ประชาชน เช่น การจัดการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น

### 2.3 บทบาทในการกระตุ้นพัฒนาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชนและกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนทั้งภายนอกและภายในชุมชน เช่น การสร้างระบบโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับทางสายหลัก มีแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคเพียงพอ มีการ

พัฒนาฝีมือแรงงานในท้องถิ่นที่จะรับรองการลงทุน จากภายนอกได้ หรือส่งเสริมให้เกิดอาชีพที่  
ทำรายได้แก่ประชาชนในชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้มี การนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิด  
ประโยชน์แก่ท้องถิ่น

## 2.4 บทบาทในการประสาน

การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้าม การปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรสำคัญ  
ที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจาก  
สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับ  
ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม เช่น การนำนโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลของรัฐบาล  
มาปฏิบัติในท้องถิ่นของตน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบาย ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการส่งเสริม  
อาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

## 2.5 บทบาทในการให้ความคุ้มครอง

การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแล ตรวจสอบมิให้โรงงานในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมา  
เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งศูนย์  
พัฒนาเด็ก ศูนย์ส่งเสริมคนชราและผู้ยากไร้ เป็นต้น

## 3. หน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) ได้กล่าวถึงหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นไว้ 4 ด้าน  
ดังนี้ คือ

### 3.1 การให้บริการสาธารณะ

ภารกิจนี้ ได้แก่ การให้บริการด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน  
ทั้งในกายภาพและจิตใจ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม เช่น การให้บริการด้านการศึกษา การ  
รักษาพยาบาลการคมนาคมขนส่ง การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริม  
ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

### 3.2 การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ

การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับทั้งแก่ปัจเจกบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ให้ปฏิบัติ  
ตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม ภารกิจนี้ เช่น การออกข้อบัญญัติ  
ท้องถิ่น การออกใบอนุญาต การตรวจสอบ การสอดส่องดูแล การให้ใบประกาศนียบัตร

### 3.3 การวางแผนเชิงกลยุทธ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว  
เพื่อเป็นกรอบสำหรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร รวมถึงหน่วยงานหรือ  
องค์กรภายนอกที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการด้าน  
ต่าง ๆ

### 3.4 การเสริมและสนับสนุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิญชวนให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ของภาคเอกชน หรือองค์กรเอกชนมาร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การส่งเสริมและสนับสนุน เช่น การให้เงินทุนสนับสนุนแก่องค์กรเอกชน ที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### ว่าด้วยรูปแบบสำหรับการปกครองท้องถิ่น

#### การจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548) ได้อธิบายถึงการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การออกแบบโครงสร้างรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีโครงสร้างรูปแบบอย่างไร ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน ในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักการ ดังต่อไปนี้

#### 1. การจัดโครงสร้างตามรูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

โดยทั่วไป การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหลักๆ จะคล้ายกับระบอบรัฐสภา กล่าวคือ มีการแยกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร (council mayor form) ส่วนในบางประเทศที่อาจมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่มีการแยกอำนาจ และถ่วงดุลกัน กล่าวคือ มีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน นอกจากสองรูปแบบดังกล่าวแล้วยังมีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า การจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นจะต้องเหมือนกับโครงสร้างการเมืองการปกครองระดับชาติเสมอไป แต่การที่ท้องถิ่นจะมีการจัดโครงสร้างองค์กรเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น สภาพของพื้นที่และนโยบายของรัฐ เป็นต้น

#### 2. การจัดโครงสร้างรูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน

การจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่และลักษณะของชุมชนประกอบกัน เช่น เป็นพื้นที่ชุมชนชนบท (rural communities) และชุมชนเมือง (urban communities) โดยจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในชุมชนเมืองยังแบ่งออกได้อีกเป็นชุมชนเมือง ชุมชนหนาแน่นแบบมหานคร และอภิมหานคร เช่น มหานครปารีส มหานครลอนดอน มหานครโตเกียว ในชุมชนเมืองใหญ่มักมีการจัดรูปแบบการปกครอง ที่สลับซับซ้อน มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่มีการจำแนก แจกแจงสูง เช่น ในชุมชนท้องถิ่นระดับมหานคร อาจมีองค์กรปกครองขนาดใหญ่ดูแลภาพรวมทั้งหมด และจะมีการแบ่งซอยพื้นที่ออกเป็นเขตปกครองย่อย ๆ

#### 3. การจัดโครงสร้างรูปแบบตามนโยบายรัฐบาล

ในหลาย ๆ ประเทศถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิของรัฐ ที่จะปรับเปลี่ยนได้ตามที่รัฐเห็นสมควร ดังเช่น กรณีประเทศอังกฤษ ที่รัฐบาลอาจมีการ

ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละช่วง

## รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

Norton (1994) ได้อธิบายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมมีความเจริญก้าวหน้าและมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ดังนั้น รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนา ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีการพัฒนารูปแบบมาหลายรูปแบบ หลายยุคหลายสมัย ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการจัดการโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ สภาพพื้นที่และลักษณะชุมชนรวมถึงนโยบายของรัฐบาล รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (forms of government) มีหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบก็มีความสัมพันธ์กับปัจจัยข้างต้น ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้

### 1. รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative town meeting)

ที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศอเมริกา ซึ่งนำมาจากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุด และนับวันจะมีบทบาทน้อยลงในยุคปัจจุบัน เนื่องจากเมืองมีการขยายตัวมากขึ้นบางแห่งอาจมีการปรับเปลี่ยนโดยการคัดเลือกตัวแทนไปประชุมเมืองแทน ในการประชุมจะมีการออกกฎข้อบังคับการกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงิน นอกจากนี้ จะมีการเลือกคณะกรรมการมาทำหน้าที่บริหารงานต่างๆ คือ การดูแลทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาตเรียกประชุมเมืองวาระพิเศษและงานต่างๆ อาทิ งานทะเบียน งานคลัง การตีราคา ตำรวจ และการศึกษา เป็นต้น

### 2. รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี หรือ สภา-ผู้บริหาร (The council mayor form or The council executive form)

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้ จำลองรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เป็นครั้งแรกและเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแบบแรกในโลก (representative democracy) อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็มาจากการคัดเลือกของสภา คณะรัฐมนตรีก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด หลักการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบบอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (council) และฝ่ายบริหาร (executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติคือ

ออกกฎหมายข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สถาปนาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่ง ซึ่งก็คือผู้นำของกลุ่มบุคคลที่กลุ่มเสียงข้างมากของสภานั้นเอง

### 3. รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอหรือผู้บริหารอ่อนแอ (The weak mayor form or the executive form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ โดยยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมาก จากแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักคิดชาวฝรั่งเศส (ค.ศ.1689 - 1755) คือ หลักแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการ ผลของแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ และผู้นำฝ่ายบริหาร เมื่อทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน จึงมีอำนาจ และศักดิ์ทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจกัน (system of checks and balances)

### 4. รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The strong mayor form)

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ทศวรรษที่ 1880 หรือปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หลังจากที่เมืองมีการเติบโตใหญ่มากการพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้นในเขตเมืองและรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิมที่เรียกว่า “แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มมีจุดอ่อนมาก การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่แทนรูปแบบเก่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่หลายคนเรียกว่า “แบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง” (the strong executive form)

### 5. รูปแบบคณะกรรมการ (The commission form)

สำหรับรูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการเกิดขึ้นครั้งแรกที่เมืองกาลเวสต์ตัน (Galveston) รัฐเท็กซัส ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประมาณ ปี ค.ศ.1900 มีพื้นฐานตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมาย และการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่ใช้คนชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง ส่วนที่เหมือนกัน กับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ก็คือ คณะกรรมการชุดดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

รูปแบบคณะกรรมการนี้มีลักษณะสำคัญคือ ประชาชนผู้เลือกตั้งเลือกคนจำนวน 3-7 คน เข้ามาทำงานบริหารเมืองโดยไม่คิดว่าสังกัดพรรคใด ในด้านนิติบัญญัติคณะกรรมการจะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบัญญัติและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้มักเรียกกันว่า คณะกรรมการใหญ่ (board of commission) ส่วนการบริหารงานคณะกรรมการแต่ละคนก็จะแยกกันไปดำเนินงานคนละอย่างโดยไปคุมงานแต่ละแผนก เช่น แผนกถนน แผนกประปา แผนกจัดการน้ำ

เสีย แผนกดับเพลิง แผนกคลัง ฯลฯ และคณะกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานด้านพิธีการ (ceremonial mayor)

## 6. แบบผู้จัดการเมือง (The city manager)

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบผู้จัดการเมือง มักใช้ในชุมชนท้องถิ่นที่มีความเจริญมาก โดยการจ้างผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานแทนนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง และนักการเมืองจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเท่านั้น ผู้บริหารมืออาชีพจะมีสัญญาจ้างมักจะเป็น องค์การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญสูง ทำให้ต้องอาศัยนักบริหารมืออาชีพมาช่วย ในการบริหารงานท้องถิ่น (ประธาน สุวรรณมงคล, 2547)

### การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. การจัดรูปแบบและโครงสร้าง : นักวิชาการต่างประเทศ

Alderfer ได้ให้ทัศนะต่อการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศต่าง ๆ ในโลก ว่าเป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ที่ยาวนานหลายร้อยปี รูปแบบและ โครงสร้างของท้องถิ่น จะสะท้อนให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือสิ่งที่ผู้คนคิดว่าควรจะเป็นอยู่ใน ปัจจุบันหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือสิ่งที่ทุกคนคิดว่าควรจะเป็นอยู่ในปัจจุบันหรือเป็นสิ่งที่ ควรเกิดขึ้นในอนาคต รูปแบบและโครงสร้างก่อให้เกิดแบบแผนของอำนาจต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของอำนาจเหล่านั้น โดยแสดงให้เห็นถึงแนวทาง ของกิจกรรมของประชาชน และ กลไกในการปฏิบัติงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องทั้งประชาชนตลอด เจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไป ดังนี้คือ (Harold F. Alderfer, 1964 )

#### 1.1 โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของ กลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น โครงสร้างมีผลกระทบสูงต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่างๆจะถูก จัดสรรและเป็นกรอบ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตและความรุนแรงของการขัดแย้ง ทางการเมืองของชุมชน เมื่อผลประโยชน์ มีการปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบและโครงสร้างแบบหนึ่ง เป็นไปตามลักษณะของแต่ละโครงสร้าง การจัดโครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในการสร้าง รูปแบบพฤติกรรม ทำที่ของอำนาจ การใช้อำนาจ และสุดท้ายกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจ และลงมือกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.2 โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือ สามารถกำหนดได้ว่า ใครจะได้อะไรจากระบบการเมืองในท้องถิ่นที่ ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหาร จะต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มหรือองค์กร ต่างๆ โดยเร็ว ในทางตรงกันข้าม ในท้องถิ่นที่ผู้บริหารเป็นผู้จัดการไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อาจ ไม่แสดงการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อ ความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่างๆ ดังนั้น ด้วย ความสำคัญของการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ที่จะต้องพิจารณาทำความเข้าใจกับเรื่องการจัดโครงสร้างภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ดังต่อไปนี้

### 1) แนวคิดว่าด้วยการจัดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดว่าด้วยการจัดชั้น (tier system) เป็นแนวคิดที่แบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างระบบ การปกครองท้องถิ่น นั่นคือ การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่น เช่น หากการบริการสาธารณะประเภทใดที่หน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำได้ และจัดทำแล้วเกิดความคุ้มค่า ก็อาจจะมอบหมายการบริการสาธารณะประเภทนั้นให้หน่วยงานในพื้นที่ในชุมชนจัดทำได้เลย แต่หากบริการสาธารณะประเภทใดมีขนาดใหญ่ต้องอาศัยงบประมาณและเทคโนโลยีขั้นสูงเกินกว่าที่หน่วยงานในพื้นที่จะจัดทำได้ หรือบริการสาธารณะประเภทนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบหรือครอบคลุมหลายพื้นที่ หรือหากหน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพที่จะจัดทำ แต่จัดทำแล้วไม่เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ บริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้ อาจจะมอบหมายให้หน่วยงานที่สูงขึ้นไป ซึ่งมีศักยภาพที่สูงกว่า มีงบประมาณที่มากกว่า มีเทคโนโลยีที่สูงกว่า เป็นผู้จัดทำ

### 2) แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น

ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หลายชั้น คือ การทำให้ภารกิจหน้าที่ต่างๆ สามารถเข้าถึงผู้อยู่อาศัยได้ง่าย โดยการแบ่งแยกให้องค์กรที่อยู่ส่วนกลาง (intermediate level) หมายถึง หน่วยการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานรองรับภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ระบบหลายชั้นยังสามารถหลีกเลี่ยงความไม่พอใจที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีขนาดใหญ่องค์กรเดียวได้ด้วย (Alan Norton, 1994) ยังมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อจำนวนชั้นและจำนวนขนาดขององค์กรที่อยู่ตรงกลาง โดยปัจจุบันที่สำคัญที่สุดคือ ขนาดพื้นที่ภูมิศาสตร์ของประเทศ จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานและระดับการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เมื่ออำนาจการตัดสินใจถูกรวมศูนย์ก็จะมี การเพิ่มจำนวนความต้องการของการบริหาร โดยการเพิ่มองค์กรที่อยู่ตรงกลาง เพื่อที่จะแปลงความต้องการของรัฐบาลกลางให้มีผลในทางปฏิบัติในท้องถิ่นในหลายประเทศพื้นที่ชนบทก็จะมีจำนวนชั้นมากกว่าพื้นที่ในเมือง เพราะในเขตชนบทมีขนาดพื้นที่น้อยจึงทำให้มีความต้องการหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง เพื่อเข้าไปช่วยจัดการภารกิจต่างๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็กๆ แทน ดังภาพที่ 1

### 3) แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างรูปแบบเดียว

การจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียวเป็นการจัดชั้นที่ง่ายที่สุด โดยจัดให้องค์กรที่ตั้งชั้น มีหน้าที่ทุกอย่างรวมกันอยู่ชั้นเดียว (single tier system) ในทางทฤษฎีนั้น แต่ละหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประมวลรวบรวมกลุ่มเป้าหมายและนโยบายเพื่อทำเป็นรายการความต้องการของท้องถิ่นแล้ว จัดเรียงลำดับความสำคัญ การจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียวนี้

บางครั้งจะจัดบริการให้ประสบความสำเร็จได้ง่ายกว่าการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น เพราะการจัดให้หน้าที่ภารกิจทุกอย่างรวมอยู่ในชั้นเดียว จะทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมียอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จ และสามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นได้ เพราะหากอำนาจหน้าที่กระจายไปอยู่หลายหน่วยงานอาจเป็นการยากที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นหนึ่งเดียว

## 2. การจัดรูปแบบและโครงสร้าง: นักวิชาการในประเทศไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ได้กล่าวว่า สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบคือ

**2.1 รูปแบบทั่วไป** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงานให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ควบคุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องขีดความสามารถของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กก็มีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง

**2.2 รูปแบบพิเศษ** ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ เมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (two tier) กล่าวคือ การทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (upper tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (lower tier) ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

## สรุป

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับ หลักการ รูปแบบ สำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ถือว่าองค์ความรู้เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น อาทิเช่น ผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ประชาชนรวมทั้งผู้สนใจ จึงสมควรที่จะศึกษาองค์ความรู้เหล่านี้ให้เข้าใจ

องค์ความรู้ว่าด้วยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1) ความหมายการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเด็นความหมายตามทัศนะของนักวิชาการต่างประเทศ และ ประเด็นความหมายตามทัศนะของนักวิชาการในประเทศไทย 2) หน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเด็นหน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น และประเด็นบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

องค์ความรู้ว่าด้วยรูปแบบสำหรับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1) การจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเด็นการจัดโครงสร้างตามรูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประเด็นการจัดโครงสร้างรูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน และประเด็นการจัดโครงสร้างรูปแบบตามนโยบายรัฐบาล 2) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเด็นรูปแบบที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน ประเด็นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี หรือ สภา-ผู้บริหาร ประเด็นรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอหรือผู้บริหารอ่อนแอ ประเด็นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง ประเด็นรูปแบบคณะกรรมการ และประเด็นแบบผู้จัดการเมือง และ 3) การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเด็นการจัดรูปแบบและโครงสร้างตามทัศนะของนักวิชาการต่างประเทศ และประเด็นการจัดรูปแบบและโครงสร้างตามทัศนะของนักวิชาการในประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- โกวิทย์ พวงงาม และ อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *คู่มือมิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- จรรยา สุภาพ. (2531). *สารานุกรมรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). *วิสัยทัศน์การเมืองการปกครองและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิฆเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 - 2540*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คบไฟ.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก, ภาคที่ 1*. กรุงเทพฯ: คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2534). *การปกครองเมืองพัทยา*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกลและการพิมพ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. (2547). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สัมพันธ์พาณิชย์.
- Alan, N. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Hants: Edward Elgar.
- Alderfer, H. F. (1964). *Local government in developing countries*. New York: McGraw-Hill.
- Clark, J. J. (1957). *Outline of local government of the united kingdom*. London: Sir Issac Pitman and Son, ltd.
- Committee for economic development. (1966). *Modernization local government to Secure a balance federalism. a statement on national policy by the research and policy committee of the committee for economic development*. New York: committee for economic development
- Gyford, J. (1986). *Diversity, sectionalism and local democracy. research Vol. 3. of Widdicombe report on the conduct of local authority business. committee of Inquiry into the conduct of local authority business*. London : Her majesty's stationery office.
- Holloway, W. V. (1951). *State and local government in the united states. ministry of education*. New York: Mcgraw - hill book company.

