

หน่วยที่ 2 การปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองของไทย

ปรีวัฒน์ ช่างคิด
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น
วิทยาลัยชุมชนระนอง

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 2 การปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองของไทย

เค้าโครงเนื้อหา

- 2.1 พัฒนาการปกครองของไทย
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.3 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.5 ปัญหาการเมืองและการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.6 แนวทางการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.7 สรุป

แนวคิด

ไทยเป็นรัฐชาติที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมีการจัดระบบการปกครองมาตั้งแต่อดีต ซึ่งแต่ละยุคสมัยมีรูปแบบและแนวทางปกครองแตกต่างกัน เริ่มจากสุโขทัยซึ่งเป็นเพียงรัฐเล็ก ๆ แบ่งเมืองเป็นชั้น ๆ ลดหลั่นตามความสำคัญ มีกรุงสุโขทัยเป็นศูนย์กลางการบริหาร มีเมืองอุปราช ทำหน้าที่ปกป้องราชธานี เมืองพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่ห่างจากราชธานีออกไปโดยพลเมืองเป็นคนไทย อาจตั้งเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นพ่อเมือง เมื่อมีสงครามจะต้องส่ง กองทัพและเสบียงอาหารมาช่วยด้วย

การปกครองของไทยสมัยอยุธยา สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นจัดการปกครองแบบจตุสดมภ์ การปกครองส่วนกลาง ประกอบด้วย กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช การจัดระเบียบการปกครอง สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง การบริหารราชการแผ่นดินมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา ต่อมาปี พ.ศ. 2006 ศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินย้ายไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลก และการปกครองในสมัย กรุงศรีอยุธยาตอนปลาย แยกอำนาจเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

การปกครองสมัยกรุงธนบุรีได้รับอิทธิพลการเมืองการปกครองจากสมัยอยุธยา โดยแบ่ง การปกครองออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง มีอัครเสนาบดีสมุหนายกกับพิศุขอบุดูแล หัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน กับสมุหพระกลาโหมเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองใต้ให้ขึ้นกับพระยาโกษาธิบดีซึ่งว่าการกรมคลัง ส่วนตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ ทั้ง 4 ยังคงมีอยู่ในเขตราชธานี และการปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งการปกครองหัวเมืองชั้นใน และ หัวเมืองชั้นนอก

กรุงรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2475 ปกครองระบบราชาธิปไตย และนับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา แนวคิดของตะวันตกได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยอย่างมาก มีสาเหตุมาจากการเปิดประเทศ ระบอบการปกครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงได้รับผลกระทบ ประกอบกับการเมืองมีปัญหาตลอดเวลา โดยเฉพาะช่วงต้นรัชกาล เพราะอำนาจทางการเมืองมิได้รวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มมีการวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้น และเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดการปฏิวัติโดยคณะผู้นำที่เคยเป็นนักศึกษาในฝรั่งเศสและอังกฤษ การปฏิวัตินี้เป็นเหตุการณ์สำคัญมากในประวัติศาสตร์ไทย เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจนถึงปัจจุบัน

การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศประชาธิปไตย และจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบบริหารสาธารณะและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันมีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ในแง่ที่ว่าผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้มีส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น การกระจายอำนาจทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงในวงกว้างเรื่องของรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายพัฒนาการปกครองของไทยได้
2. อธิบายแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองได้
3. ระบุความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้
4. วิเคราะห์พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยแต่ละยุคได้
5. เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาด้านเมืองการปกครองท้องถิ่นได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 2 การปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองของไทย
2. แบ่งกลุ่มย่อยอภิปรายการปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองของไทย ดังนี้
กลุ่มที่ 1 พัฒนาการปกครองของไทย
กลุ่มที่ 2 แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง
กลุ่มที่ 3 การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
3. อภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียน และผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
4. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
5. ผู้สอนสรุปผลการจัดการเรียนการสอน พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการปกครองและการกระจายอำนาจ การปกครองของไทยไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนรู้การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (power point) การปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองของไทย
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากการแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

2.1 พัฒนาการปกครองของไทย

ไทยเป็นรัฐชาติที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน มีอารยธรรมที่เก่าแก่ เนื่องจากตั้งอยู่ในภูมิภาคที่เหมาะสม ไทยมีการจัดระบบการปกครองมาตั้งแต่อดีตซึ่งแต่ละยุคสมัยมีรูปแบบและแนวทางปกครองแตกต่างกันตามบริบทของสังคมยุคนั้น

2.1.1 การปกครองของไทยสมัยสุโขทัย

สุโขทัยมีผู้ตีความว่าเป็นเมืองแห่งเสรีภาพ กล่าวคือใครจะค้าขายอะไรก็ได้โดยเสรี ดังศิลาจารึกกล่าวไว้ว่า “ใครจักใครค้าช่างค้า ใครจักใครค้าม้าค้า ใครจักใครค้าเงือน (เงิน) ค้าทองคำ ...” วิธีการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นมีลักษณะบิดาปกครองบุตรซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นรูปแบบที่อาศัยหลักการปกครองแบบครอบครัว โดยขยายการปกครองแบบครอบครัวใหญ่ คือ มีลักษณะพ่อปกครองลูก กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ ซึ่งเรียกว่าพ่อขุน นัยสำคัญของการปกครองแบบนี้คือ พ่อจะให้ความเมตตาต่อลูกซึ่งเป็นประชาชน ดังนั้น จึงมีความใกล้ชิดกันมากกว่าระบบกษัตริย์ที่เป็นสมมติเทพ ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่าสุโขทัยเป็นเพียงรัฐเล็ก ๆ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550: 17 - 18) สำหรับอุดมการณ์ทางการเมืองและสังคมยึดหลักความคิดเรื่องธรรมราชา กษัตริย์เปรียบเสมือนพระพุทธเจ้าต้องปกครองตามหลักพุทธธรรม (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553: 5 - 6)

การจัดระเบียบการปกครองมีการแบ่งเมืองเป็นชั้น ๆ ลดหลั่นลงมาตามความสำคัญ โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงสุโขทัย ดังนี้ (สายัณห์ อินันใจ, 2553: 26)

(1) ราชธานี คือ กรุงสุโขทัยเป็นศูนย์กลางการบริหาร มีพ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์มีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดในแผ่นดิน มีอำนาจอธิปไตยไปถึงเมืองอุปราช เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน และหัวเมืองชั้นในที่เรียงรายอยู่รอบราชธานี และมีอำนาจที่จะสั่งการแก่เมืองพญามหานครด้วย

(2) เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน “เมืองอุปราช” เป็นเมืองที่ผู้จะดำรงตำแหน่งพ่อขุนต่อไปเมื่อพ่อขุนองค์ปัจจุบันสวรรคตลง เมืองลูกหลวงและเมืองหน้าด่านจะมีระยะการเดินทางจากราชธานีถึงได้ในเวลา 2 วัน เมืองเหล่านี้หากเชื้อพระวงศ์ปกครองจะเรียกว่า “เมืองลูกหลวง” แต่หากปกครองโดยคนของราชการจะเรียกว่า “เมืองหน้าด่าน” เมืองทั้ง 3 ประเภทนี้มีฐานะ และหน้าที่อย่างเดียวกัน คือ เมื่อข้าศึกยกทัพมารุกรานจะต้องยันทัพรับข้าศึกปกป้องราชธานีไว้ก่อน แล้วรายงานมายังเมืองราชธานีเพื่อเตรียมต่อสู้ ในสมัยสุโขทัยมีเมืองหน้าด่าน คือ เมืองศรีสัชชนาลัย (สวรรคโลก) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมือง ปากยม (พิจิตร) และเมืองนครชุม (กำแพงเพชร)

(3) เมืองพระยามหานคร เมืองพระมahanครคือเมืองที่มีขนาดใหญ่อยู่ห่างจากราชธานีออกไปโดยพลเมืองเป็นคนไทย อาจทรงตั้งเชื้อพระวงศ์ หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นพ่อเมือง หรือมีเจ้านายเชื้อสายกษัตริย์เป็นเจ้าของเดิมปกครองอยู่และยอมขึ้นกับสุโขทัยแต่ต้องปฏิบัติตามบัญชาของพ่อขุนและส่งส่วยแก่สุโขทัย เมื่อมีศึกสงครามจะต้องส่งกองทัพ และเสบียงอาหารมาช่วยด้วย

(4) เมืองประเทศราช คือ เมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร และมีพลเมืองเป็นคนต่างชาติ เมืองประเทศราชขึ้นกับพ่อขุนโดยพระบรมเดชานุภาพ มีความสัมพันธ์เพียงส่งเครื่องราช

บรรณาการตามกำหนด และส่งทัพมาช่วยกรุงสุโขทัยรบตามคำสั่งของพ่อขุนเท่านั้น ส่วนการบริหารราชการภายในประเทศกรุงสุโขทัย ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ยกเว้นกรณีจำเป็น

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2559: 55 - 62) กล่าวว่า อาณาจักรสุโขทัยมีการบริหารราชการที่เน้นหลักการของระบอบประชาธิปไตยได้แก่ หลักเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักภราดรภาพ ยิ่งกว่านั้น ยังมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการบริหารราชการ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการถวายฎีกาที่พระมหากษัตริย์เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ากราบบังคมทูลร้องทุกข์หรือร้องฎีกาต่อองค์พระประมุขได้ทุกเมื่อโดยสิ้นกระดิ่งที่แขวนไว้บริเวณประตูวัง

การปกครองสมัยสุโขทัยสะท้อนให้เห็นว่าเป็นรูปแบบที่อาศัยหลักการปกครองแบบครอบครัวแบบพ่อปกครองลูก เนื่องจากเป็นเพียงรัฐเล็ก ๆ การจัดระเบียบการปกครอง ประกอบด้วยราชธานี เมืองอุปราช เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช อย่างไรก็ตาม การปกครองในยุคนี้ให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในด้านต่าง ๆ และสามารถค้าขายได้อย่างเสรี

2.1.2 การปกครองของไทยสมัยอยุธยา

อาณาจักรอยุธยาเปรียบเสมือนบิดาของกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะระบบการเมืองการปกครอง ความเชื่อทางคติพุทธ พราหมณ์ กฎหมาย การจัดระเบียบสังคม ฯลฯ ถ่ายทอดมาสู่กรุงรัตนโกสินทร์ อยุธยาเป็นอาณาจักรที่รุ่งเรืองในอดีตไม่เพียงเป็นแต่ในฐานะอาณาจักรของไทย แต่ยังเป็นอาณาจักรที่รุ่งเรืองของภูมิภาคด้วย เป็นศูนย์กลางการค้าของภูมิภาค และมีประวัติศาสตร์ยาวนานถึง 417 ปี (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553: 6) การจัดระเบียบการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาอาจแบ่งได้ 3 ช่วง ดังนี้ (दनัย ไชโยธา, 2548: 128 - 150)

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น: การปกครองแบบจตุสดมภ์ การปกครองแบบจตุสดมภ์เป็นการปกครองที่เริ่มในสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) จนถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

(1) การปกครองส่วนกลาง มีเมืองราชธานี คือ กรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ โดยมีเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ทิศเหนือ คือ เมืองลพบุรี ทิศใต้ คือ เมืองพระประแดง ทิศตะวันออก คือ เมืองนครนายก และทิศตะวันตก คือ เมืองสุพรรณบุรี เมืองหน้าด่านเหล่านี้จัดเป็นหัวเมืองชั้นในและยังมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงอีกด้วย โดยในเขตราชธานีมีเสนาบดี 4 ตำแหน่งที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” รับผิดชอบดูแลบริหารราชการแผ่นดินตามพระบรมราชโองการ ประกอบด้วย

กรมเวียง มีหน้าที่ดูแลเมืองหลวงในทุกกิจการ ดูแลสถานที่สำคัญ รักษาความสงบในราชธานี มีกองตระเวนและศาลชั้นอยู่ใต้การบังคับบัญชา มีศาลนครบาลสำหรับการพิพากษาคดีในพระนคร และดูแลเสนาพระนคร (เรือนจำ เสภาแปลว่าคุก)

กรมวัง มีหน้าที่บังคับบัญชาการในพระราชวัง ดูแลพระราชฐาน ควบคุมการรับจ่ายในวัง รับผิดชอบงานพระราชพิธี บังคับบัญชาคนในวังยกเว้นคนของกรมมหาดเล็ก กรมวังยังมีหน้าที่

รับผิดชอบในเรื่องการยุติธรรม เพราะคติที่ถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นต้นของความยุติธรรมในสังคม กรมวังมีหน้าที่ดูแลศาลหลวง และการแต่งตั้งยกกระบัตรไปทำหน้าที่ดูแลความยุติธรรมหรือเป็นหัวหน้าศาลในหัวเมือง

กรมคลัง มีหน้าที่หน้าที่ควบคุมรายรับ รายจ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการค้าสำเภา ติดต่อกับต่างประเทศและดูแลรับรองคณะทูตจากต่างประเทศและควบคุมดูแลชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในอยุธยา

กรมนา มีหน้าที่ดูแลที่ดิน ไร่ ไร่นา ถิ่นที่เปียกที่ดิน ไบเหี้ยบย่ำ ทรายจาง โฉนด คอยควบคุมการทำนา รวมถึงมีหน้าที่ในการจัดพระราชพิธีแรกนา ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่รับมาจากอินเดีย โดยพระยาพลเทพเป็นผู้ทำการแทนพระเจ้าแผ่นดิน กรมนามีศาลสำหรับตัดสินคดีเกี่ยวกับที่นา สัตว์พาหนะกรมมามีหน้าที่ควบคุมกรมฉางหลวง คอยซื้อข้าวตลอดจนอาหาร สัตว์พาหนะ ของป่า งาช้าง หนังสัตว์ และมีหน้าที่เกณฑ์สัตว์พาหนะจากราษฎรในเวลามีศึกสงคราม

(2) การปกครองส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองหัวเมืองที่อยู่นอกเขตราชธานี และมีหัวเมืองหน้าด่าน ส่วนกลางเปิดโอกาสให้หัวเมืองในภูมิภาคปกครองตนเองได้ หัวเมืองเหล่านี้แบ่งออกเป็น

หัวเมืองชั้นใน เป็นเมืองที่อยู่ถัดจากเมืองหน้าด่านออกไป พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านาย หรือขุนนางไปปกครองขึ้นตรงต่อเมืองหลวง เมืองหัวเมืองที่สำคัญ ได้แก่

ทิศเหนือ คือ เมืองพรหม เมืองอินทร์บุรี เมืองสิงห์บุรี

ทิศใต้ คือ เมืองเพชรบุรี

ทิศตะวันออก คือ เมืองปราจีนบุรี เมืองชลบุรี

ทิศตะวันตก คือ เมืองราชบุรี

หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีคนไทยอาศัยอยู่ห่างไกลจากราชธานี มีเจ้าเมืองปกครอง อาจเป็นผู้สืบเชื้อสายจากเจ้าเมืองเดิมหรือเป็นผู้ที่ทางเมืองหลวงแต่งตั้งไปปกครอง หัวเมืองชั้นนอกมีหน่วยงานสำหรับควบคุมดูแลการบริหารเหมือนกับในเขตราชธานี หัวเมืองชั้นนอกที่สำคัญ ได้แก่

ทิศเหนือ คือ เมืองพิษณุโลก

ทิศใต้ คือ เมืองไชยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง

ทิศตะวันออก คือ เมืองนครราชสีมา เมืองจันทบุรี

ทิศตะวันตก คือ เมืองตะนาวศรี เมืองทวาย

หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่ชายแดนของอาณาจักรอยุธยา ชาวเมืองเป็นคนต่างชาติต่างภาษา มีเจ้าเมืองเป็นเจ้านายของคนท้องถิ่น จัดการปกครองภายในด้วยตนเอง แต่ต้องแสดงตนว่าจงรักภักดีและยอมอ่อนน้อมในฐานะเป็นเมืองขึ้นหรือเมืองประเทศราช โดยการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ที่กรุงศรีอยุธยา หัวเมือง

ประเทศราชเหล่านี้ปกครองตนเองตามประเพณี วัฒนธรรมของตนเอง หัวเมืองประเทศราชเหล่านั้น ได้แก่ มะละกา ยะโฮร์ กัมพูชา และเชียงใหม่ เป็นต้น

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง: สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพระองค์ทรงครองราชย์สมบัติเป็นเวลานานที่สุดในบรรดาพระมหากษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยาคือ 40 ปี (พ.ศ.1991-2031) พระองค์มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครอง และทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังนี้

(1) การปกครองส่วนกลาง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงประทับอยู่ที่กรุงศรีอยุธยาตั้งแต่ พ.ศ. 1911 – 2006 รวม 15 ปี การบริหารราชการแผ่นดินจึงมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา ต่อมาปี พ.ศ. 2006 ทรงย้ายไปประทับอยู่ที่เมืองพิษณุโลก เป็นเวลา 25 ปี ศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินจึงย้ายไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลก เมืองพิษณุโลกจึงเป็นราชธานีของอาณาจักรอยุธยาตั้งแต่ พ.ศ. 2006 – 2031 ส่วนที่กรุงศรีอยุธยาพระองค์ทรงโปรดเกล้าให้สมเด็จพระราชาธิราชที่ 3 ครองในฐานะเมืองลูกหลวง สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกองต่าง ๆ และกำลังคนนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้จำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกำลังคนในส่วนราชการต่าง ๆ ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ โดยมี อัครมหาเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา กล่าวคือ

ฝ่ายทหาร มีอัครมหาเสนาบดีตำแหน่ง “สมุหพระกลาโหม” มีอำนาจและหน้าที่บังคับบัญชา ตรวจราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร

ฝ่ายพลเรือน มีอัครเสนาบดี ตำแหน่ง “สมุหนายก” มีอำนาจและหน้าที่บังคับบัญชา ตรวจราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ควบคุมดูแลจตุสดมภ์ทั้ง 4 ซึ่งเปลี่ยนชื่อจากเดิม ดังนี้

เวียง	เรียกว่า	นครบาล
วัง	เรียกว่า	ธรรมมาธิกรณ์
คลัง	เรียกว่า	โกษาธิบดี
นา	เรียกว่า	เกษตรราชการ
สำหรับเสนาบดีจตุสดมภ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงยศและราชทินนามใหม่ ดังนี้		
ขุนเวียง	เรียกว่า	พระยายมราช
ขุนวัง	เรียกว่า	เจ้าพระยาธรรมมาธิบดี
ขุนคลัง	เรียกว่า	พระยาธรรมราช หรือ โกษาธิบดี
ขุนนา	เรียกว่า	พระยาพลเทพ

(2) การปกครองส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง แล้วพระพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการปกครองหัวเมืองในส่วนภูมิภาค ดังนี้

หัวเมืองชั้นใน เรียกว่า “เมืองจัตวา” โดยยกเล็กเมืองลูกหลวงที่มีมาแต่เดิม ผู้ครองเมืองเรียกว่า “ผู้รั้ง” ไม่เรียกว่าเจ้าเมือง ไม่มีอำนาจเด็ดขาด ต้องคอยรับคำสั่งจากราชธานี โดยใกล้ชิด หัวเมืองชั้นใน เช่น เมืองราชบุรี เพชรบุรี ปรามบุรี สมุทรสงคราม นครชัยศรี สุพรรณบุรี ชัยนาท นครสวรรค์ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ปราจันบุรี และนครนายก เป็นต้น

หัวเมืองชั้นนอก มีการกำหนดฐานะเป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามลำดับ ความสำคัญและขนาดของเมืองนั้น ๆ การจัดการปกครองในหัวเมืองชั้นนอกจัดเหมือนในราชธานี ทุกประการ ตัวอย่างหัวเมืองชั้นนอก เช่น เมืองพิษณุโลก และเมืองนครศรีธรรมราชมีฐานะเป็น หัวเมืองชั้นเอก เมืองจันทบุรีเป็นเมืองชั้นโท และเมืองชุมพรเป็นเมืองชั้นตรี เป็นต้น

หัวเมืองประเทศราช หมายถึง หัวเมืองที่กรุงศรีอยุธยาใช้กำลังยึดครองไว้ได้ และหัวเมืองที่ยอมสวามิภักดิ์ หัวเมืองเหล่านี้คงมีเจ้าเมืองของตนเองปกครอง โดยทางเมืองหลวงไม่ยุ่ง เกี่ยวในการปกครอง เพียงแต่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องบรรณาการมาถวาย พระมหากษัตริย์ตามที่กรุงศรีอยุธยากำหนด และอาจเกณฑ์ผู้คนและสิ่งของเพื่อช่วยราชการที่ราชธานี ตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ไปถึงหัวเมืองเหล่านั้น

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย: แยกอำนาจเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ในสมัยพระเพทราชา (พ.ศ. 2231 - 2246) ได้ปรับปรุงการปกครอง โดยให้สมุหพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งกิจการทางด้านทหารและพลเรือนทั้งหมด และดูแลบังคับบัญชากรมต่าง ๆ ที่ขึ้นกับฝ่ายทหารในส่วนกลางด้วย ส่วนสมุหนายกบังคับบัญชา ในหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งกิจการทางด้านทหารและพลเรือนทั้งหมด ขณะเดียวกันก็ดูแลและจัดสมตมภ์ ทั้ง 4 ในส่วนกลางด้วย ส่วนพระโกษาธิบดีซึ่งเป็นเสนาบดีกรมคลัง นอกจากดูแลเกี่ยวกับรายได้ ของแผ่นดินและการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศแล้ว ยังต้องดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเล ตะวันออกทั้งกิจการทหารและพลเรือนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การจัดระเบียบการปกครองสมัยอยุธยาแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นจัดการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การปกครองส่วนกลาง คือ เมืองราชธานี บริหารโดยแบ่งเป็นกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา และ(2) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางจัดการปกครองแบ่งเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ (1) การปกครองส่วนกลาง บริหารโดยฝ่ายทหาร ตำแหน่ง สมุหพระกลาโหม มีอำนาจและหน้าที่บังคับบัญชา ตรวจราชการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร และฝ่ายพลเรือน บริหารโดยตำแหน่ง สมุหนายก มีอำนาจและหน้าที่บังคับบัญชา ตรวจราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ควบคุมดูแลตุศตมภ์ทั้ง 4 ได้แก่ นครบาล ธรรมมาธิกรณ์ โกษาธิบดี และเกษตรราธิการ (2) การ ปกครองส่วนภูมิภาค บริหารโดยแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย แยกอำนาจเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ โดยให้สมุหพระกลาโหม

บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด และดูแลบังคับบัญชากรมต่าง ๆ ที่ขึ้นกับฝ่ายทหารในส่วนกลางด้วย ส่วนสมุหนายกบังคับบัญชา หัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งทั้งหมด และจตุสดมภ์ทั้ง 4 ในส่วนกลางด้วย

2.1.3 การปกครองของไทยสมัยกรุงธนบุรี

สมัยกรุงธนบุรีเป็นยุคเปลี่ยนผ่านระหว่างกรุงศรีอยุธยากับกรุงรัตนโกสินทร์ได้รับอิทธิพลการเมืองการปกครองจากสมัยอยุธยา กล่าวคือ

(1) การปกครองส่วนกลาง กรุงธนบุรีเป็นศูนย์กลางทางปกครอง มีอัครเสนาบดีที่สำคัญ 2 ตำแหน่ง สมุหนายกเป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือน รับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งราชการฝ่ายทหารและพลเรือนในฐานะเจ้าเสนาบดีกรมมหาดไทย ส่วยยศและราชทินนามนั้นมีทั้ง “พระยามราช” และ “เจ้าพระยาจักรี” กับ สมุหพระกลาโหม เป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารร่วมเป็นที่ปรึกษาข้อราชการของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ยศและราชทินนาม คือ “พระยามราช” มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองใต้ให้ขึ้นกับพระยาโกษาธิบดีซึ่งว่าการกรมคลัง และดูแลหัวเมืองชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ส่วนตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง และนา ยังคงมีอยู่ในเขตราชธานี

(2) การปกครองส่วนภูมิภาค และหัวเมืองต่าง ๆ แบ่งออกเป็น การปกครองหัวเมืองชั้นในและการปกครองหัวเมืองชั้นนอก การปกครองหัวเมืองชั้นใน คือ เมืองที่อยู่รายรอบราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้ปกครองซึ่งเรียกว่า “ผู้รั้งเมือง” และคณะกรรมการเมืองคอยรับนโยบายและคำสั่งจากเสนาบดีจตุสดมภ์ในส่วนกลางโดยตรง ส่วนการปกครองหัวเมืองชั้นนอกซึ่งอยู่ห่างไกลจากราชธานี เรียกว่า “เมืองพระยามหานคร” มีเจ้าเมืองและคณะกรรมการเมืองปกครอง มีจตุสดมภ์เหมือนกับราชธานี มีเมืองใหญ่เมืองน้อยขึ้นตรงต่อเมืองพระยามหานคร หัวเมืองชั้นนอกแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอกชั้นโท ตรี และชั้นจัตวา หัวเมืองพระยามหานคร นิยมแต่งตั้งให้ขุนนางข้าราชการที่มีความดีความชอบเป็นเจ้าเมืองปกครอง นอกจากนี้ ยังมีการยกฐานะเมืองเอกบางเมืองขึ้นเป็นเมืองประเทศราช เช่น เมืองนครศรีธรรมราช เป็นต้น (สายัณห์ อินันใจ, 2553: 32)

การปกครองสมัยกรุงธนบุรีได้รับอิทธิพลการเมืองการปกครองจากสมัยอยุธยา โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง มีอัครเสนาบดีสมุหนายก รับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน กับสมุหพระกลาโหม เป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองใต้ให้ขึ้นกับพระยาโกษาธิบดีซึ่งว่าการกรมคลัง ส่วนตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ยังคงมีอยู่ในเขตราชธานี

2.1.4 การปกครองของไทยสมัยรัตนโกสินทร์

การปกครองของไทยสมัยรัตนโกสินทร์อาจแบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ ยุคก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนี้

การปกครองของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ก่อน พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองระบบราชาธิปไตยซึ่งระบบนี้มีผู้นำคนเดียวเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด ประชาชนเป็นไพร่ ทาส ผู้นำมีขุนนางจำนวนหนึ่งทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อรับใช้และรักษาระบบราชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548: 73) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ฐานอำนาจเปลี่ยนไป ฐานอำนาจ

เริ่มเปลี่ยนจากการควบคุมกำลังคนไปเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจอันได้มาจากการค้า ความจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาและมีส่วนทำให้อาณาจักรอยุธยาล่มสลาย การเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมืองเป็นผลมาจากพลวัตทางการค้าที่กรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นดำเนินกับรัฐอื่น ๆ ที่เด่นที่สุดคือการค้ากับจีน และการค้าเป็นปัจจัยเสริมกระบวนการสร้างชาติด้วย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550: 80)

กรุงรัตนโกสินทร์ถูกสร้างขึ้นโดยมีเจตนาให้ใหญ่โตรุ่งเรืองเท่ากรุงศรีอยุธยา แบบแผนการปกครองการบริหารก็พยายามรื้อฟื้นจากอยุธยาจึงพยายามรวบรวมกฎหมายที่กระจายอยู่ตามเมืองต่าง ๆ เพราะที่อยุธยาถูกข้าศึกเผาหมด ผลสุดท้ายก็ออกมาเป็น “กฎหมายตราสามดวง” สะท้อนให้เห็นว่า อยุธยากลายเป็นรูปแบบและราชอาณาจักรในอุดมคติ ในทางสังคมมีการลดเวลาเข้าเฝ้าของไพร่หลวงและไพร่สมจาก 6 เดือน มาเป็น 4 เดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ทำงานให้รัฐ 1 เดือน ทำงานให้นาย และทำมาหากิน 1 เดือน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้ลดการทำงานราชการของไพร่หลวงจาก 4 เดือน เหลือ 3 เดือน (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553: 22)

คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2557: 65) ระบุว่า สิ่งใหม่ในสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น คือ กษัตริย์ เป็นอันดับแรกของผู้เสมอกัน (primus inter pares) หมายความว่า มีอำนาจมากกว่าตระกูลขุนนางใหญ่ไม่มากนัก ลักษณะเด่นบางประการซึ่งเคยเป็นเฉพาะของกษัตริย์ ขณะนั้น ขุนนางใหญ่อื่นก็มีได้ เช่น มีคณะละครของตนเองได้ซึ่งในสมัยก่อนพระราชวงศ์เท่านั้นที่จะมีได้ ผ้า และเครื่องแต่งกายบางประเภทที่เคยสงวนไว้เฉพาะพระราชวงศ์ ถูกเลียนแบบกระจายไปในบรรดาขุนนางอย่างกว้างขวาง ละครที่แสดงทั่วไปถึงกับเลียนแบบฉลองพระองค์ และพระราชกฤษฎีกาที่เป็นสัญลักษณ์ของกษัตริย์จนกระทั่งต้องมีกฎหมายห้าม

นับตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา และแนวคิดของตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยอย่างมากอันมีสาเหตุมาจากการเปิดประเทศ และสนับสนุนให้คนไทยศึกษาศิลปวิทยาการทางตะวันตก รวมถึงการส่งนักศึกษาไทยไปศึกษาต่างประเทศ ตะวันตกจากกระแสอารยธรรมและความคิดที่แตกต่างเป็นผลให้ความเชื่อความศรัทธาในลัทธิเทวสิทธิ์ และระบอบการปกครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกกัดเซาะ และได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหाराช เสด็จขึ้นครองราชตั้งแต่พระชนมายุเพียง 15 ปี (พ.ศ. 2411) จึงต้องแต่งตั้งเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบกับมีภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก จึงต้องยอมทำสนธิสัญญาที่เสียเปรียบจนสูญเสียดินแดนบางส่วนของประเทศ (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2549: 123 -127)

ขณะที่ด้านการเมืองก็มีปัญหาตลอดเวลาโดยเฉพาะในช่วงต้นรัชกาล เพราะอำนาจทางการเมืองมิได้รวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวปรับเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบบเวียง วัง คลัง นา ให้เป็นระบบกระทรวงที่ทำงานเฉพาะด้านรวมทั้งหมด 12 กระทรวง นอกจากนั้น ยังทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษา

ส่วนพระองค์ (วิชัย ตันศิริ, 2548: 234) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใช้ประโยชน์จากแนวคิดเรื่องความทันสมัยของตะวันตกในการสร้างโครงสร้างอำนาจแบบใหม่ขึ้นจากระบบราชการแบบอาณานิคมในประเทศเพื่อนบ้าน และลดอำนาจขุนนางโดยการเลิกทาสซึ่งมีผลต่อการจำกัดสถานะและความมั่งคั่งของขุนนางภายใต้ระบบศักดินา (ปวิณ ชัชวาลพงศ์พันธ์, 2561: 56 - 57)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเสด็จไปศึกษาต่างประเทศระยะเวลาหลายปี เห็นความสำคัญของความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของพลเมืองที่จะเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย จึงทรงเห็นชอบให้ออกพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464 เพื่อให้ชาวไทยทุกคนได้เรียนถึงชั้นปีที่ 4 เป็นอย่างน้อย เพราะการศึกษาภาคบังคับเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขยายสิทธิการเลือกตั้งแก่พลเมืองซึ่งพระองค์เห็นตัวอย่างจากประวัติการศึกษาและการเมืองของอังกฤษในช่วง ค.ศ. 1870 - 1871 นอกจากนั้น ยังทรงจัดตั้งโรงเรียนวชิราวุฒิ เพื่อฝึกวินัย ความสามัคคี เชิดชูสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ จัดตั้งกองลูกเสือป่าและทดลองตั้งดุสิตธานี เพื่อทดลองการปกครองแบบรัฐสภา (วิชัย ตันศิริ, 2548: 236)

ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มมีการวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชแต่ก็ยังเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อย ความไม่พอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาจากไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมของเจ้านายและขุนนางบางคน นอกจากนี้ยังมีความคิดทางตะวันตกที่เริ่มเข้ามาสู่ผู้มีการศึกษาโดยเฉพาะผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศ ปัญหาที่ใหญ่ที่สุด คือ ความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง มีคนจำนวนหนึ่งเห็นว่าไม่สามารถตอบโต้กับการทำลายของการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในที่สุดเมื่อ ร.ศ. 130 ก็มีนายทหารระดับล่างส่วนหนึ่งมีแผนการก่อกบฏขึ้น แต่ถูกจับได้เสียก่อน เหตุการณ์ ร.ศ. 130 ถือเป็นความพยายามปฏิวัติทางการเมืองครั้งแรกในสยาม (ณัฐพล ใจจริง, 2556: 8) ปัจจัยที่เป็นต้นเหตุให้นายทหารกลุ่มนี้คบคิดจะเปลี่ยนแปลงมี 5 ประการ คือ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2557: 1 - 2)

(1) การขยายตัวของระบบราชการ โดยเฉพาะกองทัพทำให้เกิดปัญหาของการอดตันในตำแหน่งที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับการมีข้อได้เปรียบของเชื้อพระวงศ์ ทำให้คนที่ได้รับการศึกษา และเป็นข้าราชการเกิดความรู้สึกว่าโอกาสถูกปิดกั้น และมีความรู้สึกว่ามีอำนาจไม่เป็นธรรม

(2) การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ มีความใกล้ชิดกับข้าราชการมากขึ้น ทำให้ข้าราชการมีความหวาดกลัวพระราชอำนาจน้อย ความใกล้ชิดมีผลทำให้ความรู้สึกว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพหมดไป

(3) การเปิดเสรีทางความคิดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ มีการเปิดให้มีหนังสือพิมพ์ที่สามารถวิจารณ์ระบบการปกครองได้อย่างเสรี ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ระบอบ และชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบอบมากขึ้น

(4) ความไม่พอใจของทหารที่มีการจัดตั้งกองเสือป่าขึ้น และกรณีการวิวาทระหว่างทหารกับมหาดเล็ก ทำให้ทหารที่รับการลงโทษเกิดความไม่พอใจ

(5) ความคิดเรื่องประชาธิปไตยและการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์เริ่มแพร่หลายในหมู่คนที่มีการศึกษาและนำไปสู่การรวมกลุ่ม และคบคิดล้มล้างระบอบในที่สุด

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดการปฏิวัติโดยคณะผู้นำ คือ ผู้ที่เคยเป็นนักศึกษาในฝรั่งเศสและอังกฤษ การปฏิวัติครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญมากในประวัติศาสตร์ไทยเพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

2.1.5 การปกครองของไทยหลัง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภาจวบจนปัจจุบัน โดยระบอบการปกครองนี้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องมีคณะบุคคลขึ้นมารับผิดชอบ มีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหาร ที่พร้อมจะถูกควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการบริหารจากรัฐสภา ตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนเอง แต่ยังคงมีการควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มมวลชนที่มีลักษณะอนุรักษนิยม และกลุ่มมวลชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ในส่วนของกลุ่มอนุรักษนิยมนั้นจะประกอบไปด้วย 2 กลุ่มคือ กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และส่วนของกลุ่มมวลชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองจะประกอบไปด้วย 2 กลุ่มเช่นกันคือ กลุ่มชวยราชครู และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ทำให้ทราบว่าแนวความคิดประชาธิปไตยแบบไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจขึ้น จากเดิมที่เคยอยู่ในมือของชนชั้นนำทางสังคม ได้เปลี่ยนผ่านมาอยู่ในมือของชนชั้นกลาง และชนชั้นใต้ปกครองมากยิ่งขึ้น ประชาชนต่างเริ่มรับรู้สิทธิเสรีภาพของตนเองมากกว่าในยุคอดีต อุดมการณ์ จารีตนิยมกำลังถูกท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ถึงอย่างนั้นก็ตาม สังคมการเมืองของไทยก็ยังคงอยู่ในยุคของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่แท้จริง (นรพัชร เสาธงทอง, 2558: 89-95)

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ คือให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม (รวมทั้งหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม) หน่วยงานเหล่านี้ปกติจะตั้งอยู่ในส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวง และศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ คือราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เป็นการลดขั้นตอนต่าง ๆ ลง และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของรัฐบาลหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ ซึ่งอำนาจที่แบ่งให้ นั้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความพอใจของส่วนกลาง และส่วนกลางแต่ละหน่วยก็แบ่งให้อาจไม่เท่ากัน และอำนาจที่แบ่งให้ไปนั้น ราชการบริหารส่วนกลางอาจจะเรียกกลับคืนเมื่อใดก็ได้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 5 ระดับ คือ 1) จังหวัด 2) อำเภอ 3) กิ่งอำเภอ 4) ตำบล และ 5) หมู่บ้าน โดยกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยอนุโลม ทั้งนี้ก็เพราะในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดการบริหารส่วนภูมิภาคไว้เพียง 2 ระดับคือจังหวัดและอำเภอ แล้วได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 อีกว่า “การปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่”

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ ส่วนกลางได้โอนมอบอำนาจระดับหนึ่งไปให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ท้องถิ่นทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา และที่ว่า “ปกครองตนเองอย่างอิสระ” นั้น หมายถึงมีอิสระในการตัดสินใจต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาหรือการเสริมสร้างสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับประชาชนในเขตการปกครองของตนได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการด้านการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ใช้ระบบพ่อปกครองลูก สมัยอยุธยาเปรียบพระมหากษัตริย์ดังสมมุติเทพ จนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ แนวคิดดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การปกครองของไทยปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในยุคหนึ่ง ๆ เพื่อให้ดำรงอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

หลายศตวรรษที่ผ่านมาไม่มีประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศใดเลยที่รัฐบาลกลางไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือท้องถิ่นของประเทศนั้นอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550: 19) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน ถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหา รวมไปถึง

ถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเป็นการกระจายจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นในสิ่งต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2553: 258 – 259)

2.2.1 หน้าที่ เป็นการกระจายหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง

2.2.2 อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ

2.2.3 ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น

2.2.4 ความรับผิดชอบต่อนานาชาติ เป็นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบต่อภารกิจที่รัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนร่วมกันรับผิดชอบ

2.2.5 ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่นเป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าครอบคลุมทุกพื้นที่ เป็นการสร้างความเท่าเทียมด้านโอกาสของการพัฒนา ขณะเดียวกันก็อยู่บนพื้นฐานของบริบทของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการให้ความหมายการกระจายอำนาจแตกต่างกันมากแต่ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า การกระจายอำนาจภายในรัฐเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เพื่อให้บริการบางอย่างแก่ประชาชนจากบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางไปยัง คนอื่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่รับบริการมากกว่า ฐานความคิดของการถ่ายโอนอำนาจมี 2 ด้าน ได้แก่ (1) เขตแดน (territorial) ซึ่งเป็นฐานของการกำหนดอำนาจหน้าที่ในระดับล่างตามลำดับชั้นของเขตแดนและความใกล้ชิดระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ และ(2) หน้าที่ (functionally) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2558: 203)

ลิขิต วีระเวทิน (2553: 278) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นโดยมีอิสระในการ ปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะ เป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบันการรวมอำนาจ ซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างไม่ สมบูรณ์ด้วยเหตุผลจากการขวางกั้นจากรัฐบาลกลาง ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและ ด้วยความไร้สำนึกและความพร้อมเพียงจากท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การ ปกครองตนเองอันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างรัฐชาติ ตามที่ได้กล่าวมา

โกวิท พวงงาม (2553: 263) สรุปว่า การกระจายอำนาจ เป็นการกระจายและมอบอำนาจในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจึงหมดซึ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจ การบริหารงานบุคลากรหรือหน่วยงานจึงเป็นอิสระไม่ได้ ถูกควบคุมตามสายบังคับบัญชาจากส่วนกลางหรือรัฐบาล และต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย โดยผ่านตัวบทกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ (Legislative Control)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2551: 105 – 106) อธิบายความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) ไว้ว่าเป็นการขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การลดความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ หรือ deconcentration ซึ่งหมายถึงการที่สำนักงานใหญ่มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่สำนักงานใหญ่

(2) การดำเนินงานหรือการตัดสินใจตกเป็นของหน่วยงานย่อย หรือ denolution ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยย่อยสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือถูกกำกับจากสำนักงานใหญ่

จากความหมายของการกระจายอำนาจที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการมอบภารกิจและอำนาจตัดสินใจแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้ภารกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และส่วนใหญ่การมอบอำนาจเป็นการมอบทรัพยากรด้านการบริหารที่จำเป็น ได้แก่ อำนาจการบริหารคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สำหรับดำเนินการ และกระบวนการจัดการ

2.2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นการฝึกให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชน สามารถสัมผัสได้โดยตรง และเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การกระจายอำนาจการปกครองจึงมีความสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (โกวิท พวงงาม, 2553: 260)

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553: 276 - 277)

(1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ

และโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจในระดับต่ำสุดคือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่ง ก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนา ชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก การพัฒนาชนบท มีเหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิวัติในรูปแบบที่ว่าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมมหานคร นั้นมีเงื่อนไขสำคัญ คือ ความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิวัติก็จะหมดไป

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชนบทในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ เช่น เงินผัน กสช. ฯลฯ นั้น มีอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น หากไม่มีการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นไปลักษณะหยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ ซึ่งผลที่ตามมา ก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีผลจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

2.2.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

ตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐ หรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งเดิมราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบและเข้าใจเป็นอย่างดีว่า สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายประเภทก็ได้ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว (สมคิด เลิศไพฑูรย์) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.3 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การอธิบายความหมาย และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีนักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้จึงนำเสนอบางส่วนที่สำคัญ ดังนี้

2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคือ ระบบบริหารและจัดการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่หนึ่งภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นอันมีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป และ/หรือกฎหมายพิเศษ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550: 27) เป็นการให้ราษฎรมีอำนาจปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง (สนิท จรอนันต์, 2549: 5)

ชวลิต สละ (2556: 19 - 20) สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความ

มั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งเป็น 2 ประเภทกล่าว คือ ประเภทแรก หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติข้อบัญญัติจังหวัด และประเภทที่สอง สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

(5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วย การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

โกวิท พวงงาม (2553: 30) ระบุว่า “ท้องถิ่น” โดยความหมายของคนทั่วไปมักหมายถึง พื้นที่ในชุมชนใดชุมชนหนึ่งโดยเฉพาะ และชุมชนดังกล่าวมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองอย่างเป็นทางการ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และสะท้อนความหมายของท้องถิ่น 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง ท้องถิ่นในลักษณะพื้นที่ของชุมชน ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งปฏิสัมพันธ์ไม่เกิดขึ้นเพียงเฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น หากแต่ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่ด้วย ดังนั้น ท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงยึดโดยเอาคนในชุมชนให้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ที่คนเหล่านั้นอาศัยอยู่ด้วย

ลักษณะที่สอง เป็นลักษณะที่เป็นผลพวงมาจากประการแรก กล่าวคือ เมื่อคนกับพื้นที่มีความสัมพันธ์กันจนกลายเป็นวิถีชีวิตอย่างหนึ่งแล้ว จำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เป็นระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ร่วมกัน และรวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ของตนให้มีความเจริญและเป็นที่อยู่ของคนในชุมชนได้ต่อไป เพื่อให้การจัดระเบียบดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและให้คนในชุมชนหรือพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนหรือพื้นที่ของตน จำเป็นต้องมีการจัดระบบการปกครอง ซึ่งก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

จากความหมายที่นักวิชาการกล่าวไว้ สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือ ความมีอิสระภายใต้กฎระเบียบ ในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับมอบจากส่วนกลางภายในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้สันติประชาคมของผู้คนในท้องถิ่น

2.3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจะมีผลสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่เป็นหน่วยเสริมด้วยงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของทางรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องกระทำควบคู่ไปกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553: 290 - 291)

การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2548: 6 - 7)

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสมดุลเชิงอำนาจภายในรัฐ เพื่อให้อำนาจรัฐกระจายตัวสู่ระดับท้องถิ่น โดยที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเหล่านี้เพื่อประโยชน์สุขในการดำเนินชีวิตของตนตามสมควร อันจะนำไปสู่การเพิ่มความมั่นคงและความปลอดภัยของชีวิต อนุรักษ์รักษาความหลากหลาย ในมิติทางสังคม วัฒนธรรม ส่งเสริมคุณค่าของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนท้องถิ่นในระยะยาว (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 16) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (ชวลิต สลละ, 2556: 14 - 15)

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้และฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้และประสบการณ์ทางการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการปฏิบัติ

(2) การปกครองท้องถิ่นช่วยส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกระทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการโดยรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ถ้าประชาชนรอรับการตอบสนองจากรัฐบาลกลางก็อาจไม่ได้รับตรงตามความต้องการ และมีความล่าช้า ผู้บริหารงานการปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมสามารถตอบสนองได้เหมาะสมกว่า

(4) การพัฒนาท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง จะเป็นผลมาจากความร่วมมือการสนับสนุน และการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยความเชื่อถือศรัทธาต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

ขณะที่โกวิท พวงงาม (2550: 33) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ 6 ประการ ดังนี้

- (1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
 - (2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
 - (3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน
 - (4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
 - (5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
 - (6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง
- กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้านด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล และประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 32) การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเนื่องจากเป็นองค์กรระดับปฐมภูมิที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้ปัญหา และความต้องการของประชาชนในระดับรากหญ้า ส่งผลให้การพัฒนาสามารถกระทำได้ตรงจุด ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเจริญเท่าเทียมกันตามสภาพของแต่ละแห่ง และช่วยให้อัตลักษณ์ของท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ ภายใต้การบริหารงานและการจัดการตนเองของคนในท้องถิ่น

2.4 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

นักวิชาการอธิบายพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยทำนองเดียวกัน สามารถสรุปได้ดังนี้ (ชวลิต สละ, 2556: 29-58; พสุวดี พลพิชัย, 2559: 69-88 และไททัศน์ มาลา, 2560: 343 - 356)

2.4.1 ก่อนการปฏิวัติ 2475 (พ.ศ. 2440-2475)

นักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นไทย เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยมีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ

ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วย และบำรุงรักษาเส้นทางเดินทาง ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่น และทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบันจนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พลสวัสดิ์ พลพิชัย, 2559: 69–88)

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2440 นับเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้ในการบำรุงเมือง แม้ลักษณะของการจัดสุขาภิบาลจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ในการบำรุงเมือง โดยเฉพาะ กล่าวคือ การจัดสุขาภิบาลเป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการยังคงมีข้าราชการของรัฐเป็นหลักในการดำเนินการ (ไททัศน์ มาลา, 2560: 343 - 356)

2.4.2 ยุคเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2476-2535)

ยุคนี้เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นำมาสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น (พลสวัสดิ์ พลพิชัย, 2559: 69–88 และ ไททัศน์ มาลา, 2560: 343 - 356)

2.4.3 ยุคขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือช่วงปฏิรูปการปกครอง กระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด

ปี 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะของตนเอง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงาน และออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

ยุคนี้ มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ทำให้มีแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนในจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับกระแสการกระจายอำนาจ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต้องการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตน จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) มีจำนวนทั้งสิ้น 7,852 แห่ง ดังนี้

ตาราง 1 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ที่	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2.	เทศบาล	2,444 แห่ง
	เทศบาลนคร 30 แห่ง	
	เทศบาลเมือง 180 แห่ง	
	เทศบาลตำบล 2,234 แห่ง	
3.	องค์การบริหารส่วนตำบล	5,330 แห่ง
4.	องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2 แห่ง
	รวมทั้งสิ้น	7,852 แห่ง

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2562)

สำหรับ จังหวัดระนองมีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 31 แห่ง แบ่งตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 12 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 18 แห่ง เมื่อพิจารณาตามเขตอำเภอ ดังตาราง

ตาราง 2 แสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระนอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล
(1) อบจ. ระนอง		
อำเภอเมืองระนอง		
	(1) เทศบาลเมืองระนอง	(1) อบต. หาดส้มแป้น
	(2) เทศบาลเมืองบางรีน	(2) อบต. ทรายแดง
	(3) เทศบาลตำบลหงาว	(3) อบต. หงาว
	(4) เทศบาลตำบลปากน้ำ	(4) อบต. เกาะพยาม
	(5) เทศบาลตำบลปากน้ำท่าเรือ	
	(6) เทศบาลตำบลบางนอน	
	(7) เทศบาลตำบลราชกรูด	
อำเภอกระบุรี		
	(1) เทศบาลตำบลน้ำจืด	(1) อบต. น้ำจืดน้อย
	(2) เทศบาลตำบลจร.	(2) อบต. มะมุ
		(3) อบต. ปากจั่น
		(4) อบต. บางใหญ่
		(5) อบต. ลำเลียง
		(6) อบต. น้ำจืด
อำเภอกะเปอร์		
	(1) เทศบาลตำบลกะเปอร์	(1) อบต. กะเปอร์
		(2) อบต. ม่วงกลาง
		(3) อบต. บางหิน
		(4) อบต. บ้านนา
อำเภอละอุ่น		
	(1) เทศบาลตำบลละอุ่น	(1) อบต. บางแก้ว
		(2) อบต. บางพระเหนือ
		(3) อบต. ละอุ่นเหนือ
อำเภอสูขสักราษฎร์		
	(1) เทศบาลตำบลกำพวน	(1) อบต. นาคา

ที่มา สำนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระนอง (2562)

2.5 ปัญหาการเมืองและการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมีระยะเวลากว่า 120 ปี ทว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น จนส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุเกิดจากปัจจัยหลายประการทั้งภายในและภายนอก ในส่วนนี้จึงนำเสนอ 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ปัญหาการเมืองและการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั่วไป และ(2) ปัญหาการเมืองและการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดระนอง ดังนี้

2.5.1 ปัญหาการเมืองและการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

สุรภักดิ์ พิไชยแพทย์ (2561: 331-356) สะท้อนว่า การกระจายอำนาจในทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่ผ่านมามากกว่ายังคงมีปัญหาที่ยังเป็นข้อถกเถียงในวงกว้างในเรื่องของรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยที่ปัญหาเหล่านี้ปัจจุบันยังคงดำเนินไปอยู่ และมีที่ท่าว่าจะสร้างความสับสน ทำให้สังคมภายนอกที่เฝ้าจับตามองดูพัฒนาการ การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจับจ้อง มีความเข้าใจผิดว่าอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นอำนาจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้มอบให้ และสามารถเข้าไปกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม ถูกต้องตามผลของกฎหมาย แต่ทว่า รูปแบบดังกล่าวไม่อาจจะสามารถสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปไกลเกินกว่าการเป็นระบบย่อยหรือระบบย่อยของอำนาจการปกครองจากรัฐส่วนกลาง ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เพื่อที่ส่วนกลางใช้ในแสวงหาผลประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่น ไม่ได้เป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การกระจายอำนาจที่มุ่งสนองต่อความต้องการประโยชน์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกที่มีแนวความคิดริเริ่มการกระจายอำนาจไปสู่ระดับรากฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ อาจเป็นพื้นที่แห่งการแย่งชิงพื้นที่อำนาจในการปกครองของรัฐส่วนกลางหรือบรรดานักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต่างเข้ามาหาผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นการแย่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การเมืองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นการเมืองสำหรับกลุ่มนายทุน นักการเมือง ระดับชาติหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีรัฐส่วนกลางในการพยายามครอบงำ ถอดรูปแบบจากการเมืองระดับชาติไปไว้ในส่วนท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจจะสร้างรูปแบบการปกครองที่มีหลักการและวิถีทาง รวมถึงอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงให้มาใช้รูปแบบการปกครองที่เหมือนกันได้

รัฐส่วนกลางต้องไม่เข้าไปแทรกแซง กำกับ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการที่จะกำหนดทิศทางการทำงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนได้ เพราะท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด และไม่ใช่ว่าเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะมีบทบาทส่งเสริมการกระจายอำนาจ ประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะต้องแสดงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ที่ตนเข้าไปมีส่วนได้เสียใน “เชิงรุก” โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากเป็นเพียงผู้รอคอย

ความช่วยเหลือจากบรรดานักการเมืองท้องถิ่น มาเป็นคู่คิดในการบริหารจัดการร่วมกันเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง เป็นการสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้เกิดขึ้น ในการพัฒนารากฐานของการมีส่วนร่วมเพื่อรองรับต่อการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพิ่มจิตสำนึกทางพลเมืองร่วมกันในชุมชน ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมิใช่เรื่องของผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องเป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเสมอเคียงข้าง ผู้บริหาร หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นด้วย บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ต้องมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นเองในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม ตามสภาพและบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ มิใช่เป็นรูปแบบที่รัฐส่วนกลางเข้ามากำกับ ควบคุมทิศทางแนวทางการปกครอง และประชาชนในท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เกิดช่องว่างในการที่จะทำงานร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดความเป็นราชการให้น้อยลง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ต้องเป็นในหลักการลดอำนาจภาครัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน สร้างความเป็นพลเมืองผู้มีจิตสำนึกร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจดังกล่าวจะเข้าถึงเจตนารมณ์ของการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดและเข้าใจปัญหา หาแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุด

พลสุวดี พลพิชัย (2559: 88) การส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจประชาธิปไตยสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ประชาชนในชุมชนสามารถพึ่งตนเอง พัฒนาชุมชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของตนเอง แต่การขับเคลื่อนดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าจะมีความพยายามส่งเสริมให้เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะมุ่งหวังว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้เกิดการปกครองตนเองภายในชุมชน แต่สิ่งที่คาดหวังก็ยังไม่เป็นผล สาเหตุสำคัญเนื่องจากยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนที่ไม่ได้ใช้อำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริงของตนเองในทางที่เหมาะสม เป็นเพียงการใช้สิทธิในการเลือกตั้งหรือการทำประชามศเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปลูกฝังและสร้างสำนึกร่วมของคนในชุมชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเป็นรากฐานที่จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.5.2 ปัญหาการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดระนอง

ปัญหาการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดระนองจากการรับฟังความคิดเห็นพบปัญหา ดังนี้

(1) ปัญหาในฐานะเมืองชายแดนมีประชากรแฝงมากทำให้ยากต่อการจัดบริการสาธารณสุข

(2) การเมืองท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีที่สุด แต่บางครั้งความใกล้ชิดก็เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจ เพราะการพัฒนาคือการทำให้ดีขึ้นแต่บางครั้งกระทบต่อความสัมพันธ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(3) นักการเมืองบางส่วนขาดคุณธรรมและจริยธรรม หุจริตคอร์รัปชัน ทำให้นโยบายด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นไม่ก่อให้เกิดการพัฒนามากนัก

(4) เกิดการต่อรองอำนาจทางการเมือง และแย่งชิงงบประมาณพัฒนาลงในพื้นที่ตนเองจนละเลยความเดือดร้อนของประชาชนในภาพรวม

(5) นักการเมืองไม่เข้าใจภารกิจ อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่าง透彻 และให้ความสำคัญเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้าง เพราะงบประมาณมากกว่า ไม่ให้ความสำคัญด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข ความสงบภายในโรคระบาดทั้งพืชและสัตว์ สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การศึกษา และการสร้างอาชีพในชุมชน เป็นต้น

(6) ขาดมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น กล่าวคือ การทำงานของท้องถิ่นประชาชนต้องรู้สึกได้ว่าเราได้เป็นเจ้าของภารกิจ เจ้าของงาน เจ้าของเงิน โดยหลักการแล้ว การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ดี

จะเห็นว่า ปัญหาการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดระนอง ประกอบด้วย ปัญหาเชิงภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นเมืองชายแดนมีประชากรแฝงจำนวนมาก ปัญหาจึงเกิดขึ้นตามมาหลายประการ นอกจากนั้น ยังเกิดจากระบบการกระจายอำนาจที่ไม่จริงจัง และผู้เกี่ยวข้องที่ขาดความรู้ความเข้าใจ รวมถึงขาดคุณธรรมจริยธรรมสำหรับนักปกครองท้องถิ่น

2.6 แนวทางการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การส่งเสริมให้เกิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง ควรเริ่มจากการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทและสิทธิของตนเองในการขับเคลื่อนทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การฝึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่การให้ประชาชนตระหนักในปัญหาของชุมชน และมุ่งแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการสร้างความร่วมมือของประชาชนในมิติต่าง ๆ เช่น การร่วมกันจัดทำแผนชุมชน การจัดทำบริการสาธารณะ การลงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การจัดเวทีประชาชนเพื่อขอความเห็นหรือข้อเสนอแนะร่วมกันของคนในชุมชน ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะเป็นรากฐานให้ประชาชนตระหนัก และให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่นควรเป็นการดำเนินงานในลักษณะการปรึกษาหารือ การทำงานเป็นเครือข่ายเพื่อหาทางออกร่วมกันในการจัดการพื้นที่ของตนเอง และควรกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศในการใช้อำนาจประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องกระบวนการเช่นนี้ประชาชนจะรู้สึกได้ว่าไม่ได้เป็นเพียงผู้ถูกปกครองเท่านั้น แต่มีอำนาจเป็นผู้ปกครองได้ด้วย อีกประการหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ผล คือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเห็น

ความสำคัญของแนวทางที่ประชาชนเสนอไม่มองข้ามความคิด ต้องฝึกให้ประชาชนในพื้นที่มีความเชื่อมั่นและภูมิใจในการแสดงความคิดเห็นและเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาพื้นที่ของตน และผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมที่ดีในการดูแลชุมชนและกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง (พลสุดี พลพิชัย, 2559: 88)

สุรภัทร์ พิไชยแพทย์ (2561: 350 - 352) เสนอแนะแนวทางการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

(1) ท้องถิ่นต้องมีการสร้างนวัตกรรมทางสังคมในชุมชนท้องถิ่นของตน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพและวัฒนธรรม ประเพณี ของท้องถิ่นที่ตนอาศัย และเพื่อให้การกำหนดรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสมและไม่ใช้การถอดแบบมาจากรัฐส่วนกลางในการวางแนวทางจัดทำให้

(2) ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารการปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยระยะเริ่มต้นควรเป็นรูปแบบของ “สภาชุมชน” เพื่อเป็นคู่คิดร่วมกันพัฒนาและตรวจสอบควบคุมกัน

(3) การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรู้สึกมีความเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงอำนาจของรัฐบาล

(4) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวและอยู่รอด อีกทั้ง สามารถปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อรองรับปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้รับผลประโยชน์จากการที่รัฐบาลเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต เพื่อมิให้ท้องถิ่นของตนถูกกลุ่มนายทุนต่างถิ่นเข้ามาแสวงผลประโยชน์ที่เป็นการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์นอกพื้นที่

(5) การปกครองท้องถิ่นต้องสร้างนักปกครองท้องถิ่นมากกว่านักการเมืองจะช่วยเสริมการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งขึ้น

จะเห็นได้ว่า แนวทางการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยจำเป็นต้องเริ่มที่ประชาชนระดับพื้นที่ที่มีความเข้าใจ และเห็นความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ขณะเดียวกันรัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนสามารถออกแบบจัดการตนเองภายใต้บริบทของพื้นที่นั้น ๆ หากเป็นเช่นนี้จะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และช่วยให้ประเทศพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว

2.7 สรุป

พัฒนาการปกครองของไทยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี จนถึงรัตนโกสินทร์ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองได้รับความสนใจในปัจจุบัน การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ช่วยให้การบริหารสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของผู้คนแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการที่ยาวนานจนถึงปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดด้านการปกครองท้องถิ่นหลายมิติ

พัฒนาการปกครองของไทยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย มีการแบ่งเมืองเป็นชั้น ๆ ลดหลั่นลงมาตามความสำคัญ โดยมีกรุงสุโขทัยเป็นศูนย์กลางการบริหาร มีเมืองอุปราช ทำหน้าที่ปกป้องราชธานี เมืองพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่ห่างจากราชธานีออกไป สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นจัดการปกครองแบบจตุสดมภ์ การปกครองส่วนกลาง ประกอบด้วย กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง การบริหารราชการแผ่นดินมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา ต่อมาปี พ.ศ. 2006 ศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินย้ายไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลก และการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย แยกอำนาจเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

การปกครองสมัยกรุงธนบุรีแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง มีอัครเสนาบดีสมุหนายกรับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน กับสมุหพระกลาโหมเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองใต้ให้ขึ้นกับพระยาโกษาธิบดี ซึ่งว่าการกรมคลัง ส่วนตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ยังคงมีอยู่ในเขตราชธานี และการปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งการปกครองหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก

กรุงรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2475 ปกครองระบอบราชาธิปไตยหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดการปฏิวัติโดยคณะผู้นำที่เคยเป็นนักศึกษาในฝรั่งเศสและอังกฤษ การปฏิวัตินี้เป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจนถึงปัจจุบัน

การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย และจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน ถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบบริหารสาธารณะและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันมีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ในแง่ที่ว่าผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้มีส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น การกระจายอำนาจทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงในวงกว้างเรื่องรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บรรณานุกรม

- ไททัศน์ มาลา. (2560). 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 5(1) 343 - 356.
- ไพพรรณ เกียรติโชติชัย. (2549). *การจัดการสัมมนาสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: บริษัทการศึกษาจำกัด.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น . (10 มิถุนายน 2562). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เข้าถึงได้จาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น: <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. (2549). *การเมืองการปกครองไทย: จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ*. ปทุมธานี: บริษัทมายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ชวลิต สละ. (2556). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2557). ปาฐกถานำคณะ ร.ศ. 130 กับคณะราษฎร. ใน สถาบันนโยบายศึกษา, *จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย* (หน้า 1 - 4). กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ณัฐพล ใจจริง. (2556). สยามบน "ทางสองแพร่ง" : หนึ่งศตวรรษของความพยายามปฏิวัติ ร.ศ. 130. ใน ร.ต. เกรียง สุริจันทร์ และร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์, *ปฏิวัติ ร.ศ. 130* (หน้า 8 - 36). กรุงเทพฯ: มติชน.
- दनัย ไชโยธธา. (2548). *การเมืองและการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นรพัชร เสางทอง. (2558). ประชาธิปไตยแบบไทย. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 6(2) 89-95.
- ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์. (2561). *ชาติพลาสติก: ความสัมพันธ์ไทย-พม่า ผ่าน "ความเป็นไทย"*. นนทบุรี: ฟ้ายูนิค.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย ตันศิริ. (2548). *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). เข้าถึงได้จาก

<http://www.dla.go.th/work/planlocal/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%20%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B>

สายัณห์ อินันใจ. (2553). พัฒนาการเมืองการปกครองของไทย. ใน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *การเมืองกับการปกครองไทย* (หน้า 23 - 44). พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

สุรภัทร์ พิไชยแพทย์. (2561). อนาคตท้องถิ่นไทยที่มีใช้รัฐส่วนกลาง : สิ่งที่ขาดหายไปจากการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 10(2) 331-356.

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (. (2559). ลักษณะโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า*, 3(3) 55 - 62.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. ให้อธิบายพัฒนาการปกครองของไทย
2. ให้อธิบายแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง
3. ให้ระบุความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
4. อธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยแต่ละยุค
5. ให้ระบุปัญหาด้านเมืองการปกครองท้องถิ่นมา 1 ประเด็น พร้อมวิเคราะห์สาเหตุและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหานั้น

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- การปกครองยุคใดที่ปกครองแบบพ่อปกครองลูก
 - สุโขทัย
 - อยุธยา
 - ธนบุรี
 - รัตนโกสินทร์
- การปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ได้รับอิทธิพลจากสมัยใดมากที่สุด
 - ก่อนสุโขทัย
 - สุโขทัย
 - อยุธยา
 - ธนบุรี
- บุคคลกลุ่มใดเสียผลประโยชน์จากประกาศเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมากที่สุด
 - พ่อค้า
 - ขุนนาง
 - ผู้ที่เป็นทาส
 - พระมหากษัตริย์
- การกระจายอำนาจทางปกครองส่งผลดีต่อรัฐบาลกลางในด้านใดมากที่สุด
 - เป็นการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น
 - ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และป้องกันการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครอง
 - เป็นการฝึกให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุด
- การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญตามข้อใดมากที่สุด
 - จัดสรรทรัพยากรของสังคม
 - ทำหน้าที่ในการกระจายรายได้
 - สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
 - ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะ
- สุขภาพพลานามัยของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาใดเป็นสำคัญ
 - ปัญหาด้านความสะอาด
 - ปัญหาด้านการบริหารงาน
 - ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
 - ปัญหาด้านการคมนาคมขนส่ง

