

การเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น People's Politics in Local Government Organizations

ภูริทัต บริบูรณ์ Phuritat Boriboon

นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Phuritat7899@gmail.com

บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค การเมืองภาคประชาชนจะสมบูรณ์อย่างแท้จริง คือ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประกอบด้วย มีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีภราดรภาพเป็นกัลยาณมิตร และมีเอกภาพที่เป็นอิสระในการปกครองตนเองปราศจากการแทรกแซงของภาครัฐ

คำสำคัญ : การเมือง, ภาคประชาชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Local government is a government whereby the central government gives powers or distributes powers to local governments, allowing local people to have the power to jointly rule in whole or in part in local administration. according to the principle that If the power of government comes from the local people Local

government is indeed the government of the people. by the people for the people
Governance in which local government bodies are freely elected. to select those who
are responsible for the administration of local government have independent powers
and responsibilities which they are able to exercise without the control of a central or
provincial government; Politics in the people's sector will be truly perfect, which is the
people's participation in politics, consisting of rights and freedoms. equality having a
brotherhood as a friend and have a unity of independence in self-government without
government intervention

Keyword : Politics, People's Sector, Local Government Organizations

บทนำ

ด้วยกระแสของแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการเมืองภาคประชาชน ทำให้เกิดกลไกต่างๆที่ภาค
ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและเปิดเวทีสาธารณะ รวมถึงเวทีทางการเมืองในระดับต่างๆอย่าง
มากมาย แต่อย่างไรก็ตาม แม้กลไกและเวทีทางการเมืองจะเปิดมากขึ้น แต่ในที่สุดแล้ว ภายใต้การ
ดำเนินการที่ต้องอิงอยู่กับหน่วยงานของรัฐ จึงจำต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติกฎหมาย (ซึ่งไม่
สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป) จึงทำให้บรรดาข้อสรุปต่างๆที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปมี
ส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ดี เพื่อทำให้เกิดบรรทัดฐานที่เป็น
ธรรมที่ดี จึงมีอาจที่จะนำไปสู่การแก้ไขได้ในที่สุด

ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้ โครงสร้างพื้นฐานในทางกฎหมาย
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมายที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
อยู่แล้ว ถูกนำมาใช้เพื่อทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในเรื่องต่างๆที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง
ทางการเมืองในระดับชาติ ซึ่งการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางและ
ส่วนภูมิภาค และมีการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับความ
หลากหลายของความเป็นชุมชนและท้องถิ่น การสร้างวัฒนธรรมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับ
ท้องถิ่นใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบราชการบริหารแบบใหม่ๆ

กระบวนการในการนำเสนอและวิธีการอธิบายแนวความคิด ที่ว่าด้วยการเมืองภาค
ประชาชนเท่าที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้ มีการอธิบายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากว่า การอธิบายเกี่ยวกับ

แนวคิดและอุดมการณ์ที่ว่าด้วยการเมืองของพลเมือง หรือการเมืองภาคประชาชนนั้นไม่ได้มีสถานภาพเป็นองค์ความรู้อยู่ในกระแสวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองและกฎหมายที่เป็นกระแสหลัก ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวถึงปรากฏการณ์ที่เป็นเนื้อหาของการเมืองภาคประชาชนแล้ว ก็จะตกอยู่ในรูปแบบ และชุดความคิดในทางวิชาการทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย ดังเช่น คำอธิบายว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน การประท้วง หรือ ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายในข้อหาต่างๆ ที่ไปกระทบต่อความสงบ ฯลฯ ด้วยเหตุดังนั้น ภายหลังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับทั้งในทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย หากเราพิจารณาหลักการที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายต่างๆ ก็ดี การกระทำทั้งหลายขององค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ จะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ ก็จะต้องเปลี่ยนวิธีการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวเสียใหม่ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2538 : 24-25)

แนวคิดในทางการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 21) การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้ มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2538 : 9) หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง(ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร, 2542 : 2) หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากรัฐ หรือระดับมณฑลรัฐและรัฐ (ในกรณีที่เป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการให้แรงงานเพื่อบรรลุดัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจจะได้รับการเลือกตั้งหรือจากการจัดสรร (แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้ มีโดยอธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครอง

ท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองของตนเอง ของชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญขององค์กรนั้น (ลิขิต ชีระเวคิน, 2548 : 159)

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองร่วมกัน โดยจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และปัญหาของท้องถิ่นเป็นสำคัญแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (บัญญัติ พุ่มพันธ์, 2551 : 7) อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ ซึ่งความรับผิดชอบตนเองสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2537 : 62)

การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร (วิญญู อังคนารักษ์, 2539 : 4) ระบอบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และในขั้นนี้ก็จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ (วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, 2543 : 415)

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อ

ประชาชน การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด แต่หมายความว่าถึงรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

การเมืองภาคประชาชนและหลักการจัดการปกครอง

ประเด็นความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยให้เหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น การบริหารงานของท้องถิ่นที่มีองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 3) ถ้าอำนาจการปกครองมาอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (ธงชัย สันติวงษ์, 2542 : 32) การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระมีอำนาจและมีความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้ปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่รัฐอิสระ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2543 : 21) แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นอิสระใหม่แต่อย่างใด หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่

หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าว จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาล (Jon J. Clarke, 1957, p.87-89) การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใด ที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และสภาของท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้ (หควณ ชูเพ็ญ, 2546 : 34) การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (William A. Robson, 1953, p.574)

หลักการจัดระเบียบการปกครอง โดยพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในการจัดระเบียบการปกครอง บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ หรือราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือ บริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องถิ่นที่พร้อมๆกัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค เขตการปกครองต่างๆ (Field office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุ นโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง

รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครอง จากหลักการพื้นฐานข้างต้นประเทศต่างๆทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการ ดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง การจัดตั้ง ความเป็นประเทศ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ 1) แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดย

รัฐบาลกลาง ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทย และอังกฤษ (ในยุคนายกรัฐมนตรี มาการเรต แททเชอร์) 2) แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่างๆมอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ ระดับประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ 3) แบบที่พยายามหาจุดลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น อาทิ ฝรั่งเศส มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลางท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับบทบาทในการควบคุมของ “ผู้ว่าฯ” ที่รัฐบาลแต่งตั้งที่เคยมีอำนาจมากให้ทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ประสานงาน” และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ “มณฑล” (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นๆเป็นสำคัญ

รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กร/รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่การบริหารมหานครต่างๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กทม. ฯลฯ 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก/ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกา หรือ อบต.ของ ไทย

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง ซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ทั้งนี้เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่มีลักษณะพิเศษ และใช้รูปแบบการบริหาร โดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่า ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนครในปี พ.ศ.2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วน

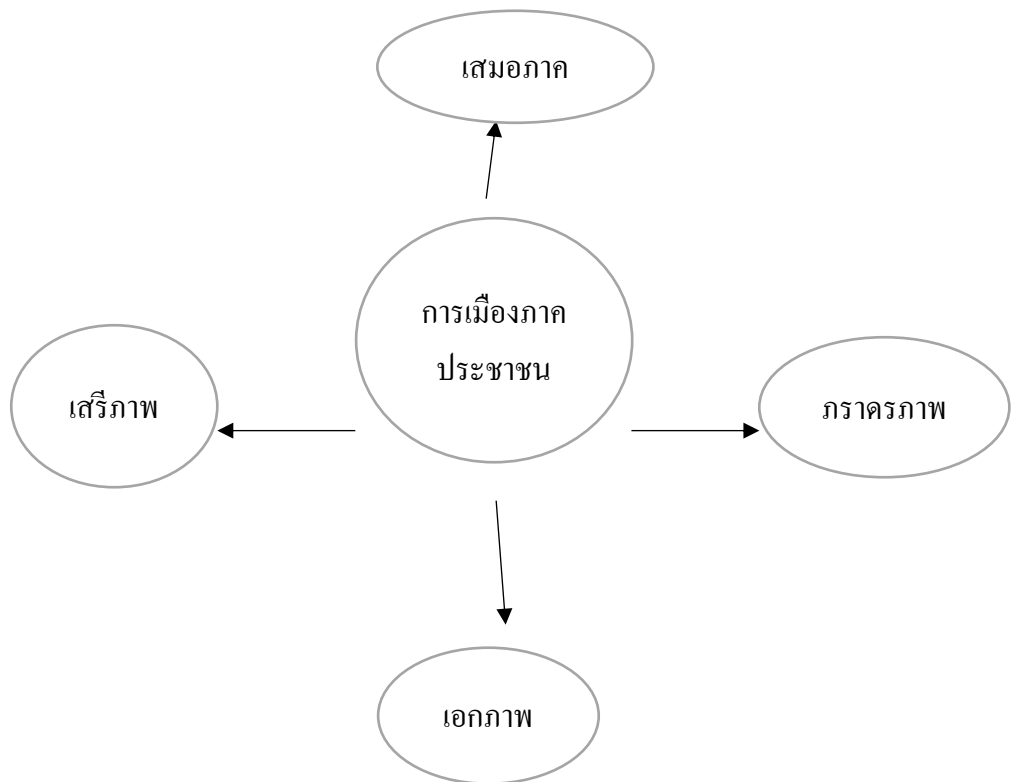
จังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภา
ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่ว
ประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็ก และใกล้ชิดประชาชนใน
ท้องถิ่นมากที่สุดอย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจมี
หน้าที่ดำเนินการในกิจการ ที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกัน ระหว่าง อบต.
หลายแห่ง เป็นต้นดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ
(กรมอนามัย, 2564, ออนไลน์) คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วน
จังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
2. เทศบาล มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างบริหารคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล
บริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคลมี 2 แห่ง ได้แก่
- 4 กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภา
กรุงเทพมหานคร สภาเขต
5. เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหารคือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

องค์ความรู้ใหม่

การเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาทั้งหมดจะทำให้เห็นว่า
หากการเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรในเรื่องการดำเนินการด้าน
งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง หลักความคุ้มค่าในการดำเนินการตาม
นโยบายที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็จะตกมาอยู่ที่ประชาชน
และชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้ภาคประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของผู้นำองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัว มีจิตสำนึกในความห่วงหาพันทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
สร้างขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามคำกล่าวที่ว่า

ประชาธิปไตยเป็นของปวงชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นของประชาชน และสิ่งที่สำคัญ
การเมืองภาคประชาชนที่จะขาดหลักการนี้ไม่ได้เลย คือ ความรักความสามัคคีภายในชุมชนเป็นเหตุเป็น
ตา สอดส่องดูแลช่วยเหลือชุมชนและบริการสาธารณะ โดยไม่หวังผลตอบแทน มองประโยชน์ส่วนรวม
เป็นที่ตั้ง มีความรับผิดชอบต่อสังคมในระบอบประชาธิปไตย เคารพกฎกติกาบ้านเมืองไม่นิยมเผด็จ
การ เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ ดังแผนภาพ
ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 การเมืองภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

บทบาททางการเมืองของภาคประชาชน สามารถที่จะใช้กลไกในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีช่องทางต่าง ๆ มากมาย ผนวกไปกับการเมืองภาคพลเมือง เพื่อนำไปสู่การมีหรือการสร้างระบบกฎหมายที่ตั้งอยู่บนความถูกต้อง ชอบธรรม และเป็นธรรม ไม่ใช่กฎหมายที่เป็นเพียงตัวหนังสือที่เขียนแล้วอ่านออกเสียงว่ากฎหมาย แต่ไว้วิญญาณแห่งความเป็นธรรมที่สามารถฟังฟังได้ บทบาทของภาคประชาชนควรที่จะใช้เวทีต่างๆ ของการเมืองภาคประชาชน ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ การสร้างความชัดเจนในทางกฎหมายให้ได้ว่า ปัญหาใดหรือประเด็นที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องใดที่ต้องการที่จะให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ปัญหาใดที่บทบาทของรัฐควรจะมีบทบาทให้น้อยลง และสังคมหรือชุมชนควรจะเข้ามามีบทบาทในปัญหานั้นๆ หรือในสิทธินั้นๆ มากขึ้น ชุมชนสามารถเรียกร้อง แสดงออกเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและยอมรับ ความมีอยู่จริงของ "ความเป็นชุมชน" และ " สิทธิชุมชน" ต่อแวดวงทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการทำหน้าที่อิสระปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อจะได้เข้าใจในความเป็นธรรมอีกมิติหนึ่งนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ สร้างการยอมรับ จำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบข้อมูลการสาคิดเป็นตัวอย่างเป็นให้เห็น เป็นสิ่งสำคัญในการที่จะแพร่ขยายองค์ความรู้และการรับรู้ ดังนั้น การสร้างระบบฐานข้อมูลและการมีสื่อของชุมชนเองเป็นสิ่งที่ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้

References

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2538). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2542). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2537). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์.
- บัญญัติ พุ่มพันธ์. (2551). *คู่มือการเรียนรู้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อปท.ของเรา: ท้องถิ่นของเรา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร มูลนิธิส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2542). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รายงานสืบจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 8 และระดับนานาชาติ ครั้งที่ 1 เรื่อง “พระพุทธศาสนา กับ แนวโน้มโลกยุคใหม่ : วิถีครู
บาสุริยชัยสู่อารยธรรมร่วมสมัย” “Buddhism and New Global Trends : The Footprint of Khruba Sriwichai Towards
Contemporary Civilization”

วิญญู อังคนารักษ์.(2539) *แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์.

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2543). *การเมืองการปกครองไทยภาควิชาการปกครอง*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

หควณ ชูเพ็ญ. (2546). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Jon J. Clarke. (1957). *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Sir Issac Pitman and Son. Ltd.

William A. Robson. (1953). “*Local Government*” in *Encyclopedia of Social Science*. Vol. New York: McMillan.