

แนวทางการจัดระเบียบการปกครอง  
ของประเทศไทยในอนาคต

โดย

นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม  
รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก  
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖-๒๕๕๗

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

พลโท

(อรรถนพ สิริศักดิ์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

เรื่อง           แนวทางการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต

ลักษณะวิชา   การเมือง

ผู้วิจัย       นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม       หลักสูตร วปอ.       รุ่นที่ ๕๖

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หาแนวโน้มทิศทางการเปลี่ยนแปลง และนำเสนอภาพอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า การจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและมีการจัดโครงสร้างแบ่งเป็น ๔ ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในปัจจุบันในพื้นที่เดียวกันจะมีองค์กรที่ทำงานซ้อนทับกัน ๒ ส่วน คือ กลไกรัฐบาลกลางเรียกว่าภูมิภาค และกลไกของท้องถิ่น และจะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นราชการและท้องถิ่นอยู่ ทั้งนี้ในอดีตประเทศไทยเคยมีการจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรม มาแล้ว สำหรับทิศทางและแนวโน้มในอนาคตพบว่า แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะยังคงมีพลังกดดันสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การคัดค้านการกระจายอำนาจจะยังคงมีอยู่คู่กัน รัฐบาลกลางมีแนวโน้มจะลดบทบาทอำนาจหน้าที่และถ่ายเทลงไปสู่พื้นที่เพิ่มมากขึ้น และการปกครองท้องถิ่นจะยังคงมีความจำเป็นอยู่สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่กลายสภาพเป็นเมือง และภาพอนาคตที่คาดว่าจะเป็นการจัดระเบียบการปกครองในระยะ ๑-๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๖๘) สภาพทุกอย่างจะยังคงเดิมเป็นช่วงการประลองพลังกันระหว่างสองแนวคิดกันต่อไป แต่จะมีการกระจายอำนาจและเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นหรือพื้นที่เพิ่มขึ้น ระยะ ๕-๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๓-๗๓) อาจจะเริ่มมีการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษในบางพื้นที่ และอาจมีการปรับจังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในบางแห่ง และระยะ ๑๐-๒๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๘-๘๓) จังหวัดใหญ่ที่มีความพร้อมมีโอกาสเปลี่ยนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มขึ้น ถ้าผลจากการปรับเปลี่ยนจังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ก่อนหน้านี้ประสบผลดี แต่ถ้าล้มเหลวอาจทำให้การปรับเปลี่ยนต้องยุติลง

ผู้วิจัยเสนอว่าในอนาคตการจัดระเบียบการปกครองของไทยควรประกอบด้วย ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง แต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้เหมาะสม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นระบบ ๒ ชั้น ระดับบนคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ระดับล่างควรปรับปรุงให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวคือ เทศบาล

## คำนำ

ในการจัดทำเอกสารการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลทางวิชาการ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ส่วนอีกเหตุผลหนึ่ง เป็นเหตุผลส่วนบุคคล คือ เป็นความสนใจและความตั้งใจส่วนตัวของผู้วิจัยที่เรียบเรียงเขียนเรื่องดังกล่าวนี้ขึ้นก่อนแล้ว ทั้งในฐานะที่ได้ศึกษามาทางด้านรัฐศาสตร์โดยตรงทั้งในระดับปริญญาตรีและโท และในฐานะที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องการปกครองโดยตรงตั้งแต่ตำแหน่งปลัดอำเภอจนถึงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นเรื่องที่เป็นประเด็นสาธารณะแห่งยุคสมัย ดังนั้น เมื่อได้รับโอกาสจากกระทรวงมหาดไทยส่งเข้ารับการศึกษอาบรมหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผู้วิจัยจึงได้เลือกที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

สาระสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้ ไม่ใช่การหาคำตอบสำเร็จรูปให้กับระบบการปกครองของไทยในอนาคต แต่เป็นเพียงการแสวงหา นำเสนอข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เฉพาะแต่กระทรวงมหาดไทยที่ผู้วิจัยปฏิบัติราชการอยู่ ได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวางระบบการบริหารการปกครองของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สาระสำคัญจากการวิจัยนี้จะยังประโยชน์ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง กระทรวงมหาดไทย และสาธารณชนที่สนใจในการบริหารบ้านเมืองของประเทศไม่มากนักน้อย และ หากมีส่วนหนึ่งส่วนใดของงานวิจัยนี้ได้ถูกหยิบยกนำไปใช้อ้างอิง หรือใช้ประโยชน์ต่อการบริหารบ้านเมือง ผู้วิจัยขอให้เป็นผลงานความสำเร็จของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

(นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม)

นักศึกษาวินิจฉัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ถ้าไม่ได้รับความกรุณาจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยลำดับแรกคือ ท่านปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายวิบูลย์ สงวนพงศ์) ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้วิจัยในหลายโอกาส หลายตำแหน่งมากกว่า ๒๐ ปี ที่ได้กรุณาส่งผู้วิจัยมาเข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖

ต้องขอขอบคุณกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ซึ่งเป็นสถานที่หล่อหลอมความรู้และประสบการณ์ในภาคปฏิบัติให้กับผู้วิจัยมาตั้งแต่เริ่มรับราชการเมื่อ ๒๕ ปีก่อน ทำให้ผู้วิจัยได้เอาองค์ความรู้ในเชิงประสบการณ์มาในการเรียบเรียงเขียนงานวิจัยฉบับนี้

ต้องขอกราบพระคุณและน้อมรำลึกถึงพระคุณของคณะอาจารย์ในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้มอบองค์ความรู้ทางการปกครองในทางทฤษฎีให้กับผู้วิจัยติดตัวมา และได้นำกลับมาใช้ในการทำงานวิจัยครั้งนี้

ต้องขอขอบคุณผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ที่ต้องแบกรับรับผิดชอบงานแทนผู้วิจัยในระหว่างที่เข้าศึกษาอบรม

และท้ายสุด ต้องกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ ที่เป็นหลักชัยให้แสงสว่างทางการศึกษามาตั้งแต่วัยเยาว์ และต้องขอบคุณบุคคลในครอบครัวคือ คุณวนิดา และนายธรินทร์ เลิศสุชีเกษม (บุตรชาย) ซึ่งเป็นกำลังใจอยู่เบื้องหลังของงานวิจัยฉบับนี้มาโดยตลอด

(นายบุญธรรม เลิศสุชีเกษม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
บทที่ ๒ บทนำ	๕
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจอธิปไตย กับรูปแบบของรัฐ	๕
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ	๖
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	๑๒
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น	๑๕
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเขตการปกครองพิเศษและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	๑๒
งานวิจัยและแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง	๒๐
สรุป	๓๓
บทที่ ๓ พัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย	๓๖
การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยก่อน พ.ศ.๒๔๓๕	๓๖
การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยหลัง พ.ศ.๒๔๓๕ ถึงปัจจุบัน	๔๐
สรุป	๕๖

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ ภาพอนาคตการจัดระเบียบการปกครองของไทย	๖๑
หลักการและแนวนโยบายการจัดการปกครองในรัฐธรรมนูญไทย	๖๑
แนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ	๖๓
ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เกี่ยวข้อง	๗๑
ความคิดเห็นและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง	๗๓
แนวทางการจัดระเบียบการปกครองไทยในอนาคต	๘๔
สรุป	๘๘
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๐
สรุป	๕๐
ข้อเสนอแนะ	๕๕
บรรณานุกรม	๑๐๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๐๕

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองประเทศมีอำนาจอยู่ ๒ ระดับ ระดับบน เป็นอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจในทางการเมือง (political power) และระดับล่าง เป็นอำนาจในการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจในทางการบริหารราชการ (administrative authority)

การจัดระเบียบการปกครอง (administrative division) หรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางการบริหารราชการนั้น เป็นกลไกที่เป็นแกนหลักสำคัญ (backbone) ต่อการขับเคลื่อนประเทศ และมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมและความมั่นคงของประเทศ ในการจัดระเบียบการปกครองนั้น จะมีส่วนสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ การจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครอง (structure) และ การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ (relation of power) ระหว่างส่วน หรือกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างการปกครองและสังคม โดยในแต่ละประเทศ จะมีการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองและรูปแบบความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกันไปตามแต่สภาพของแต่ละสังคม

สำหรับประเทศไทย การจัดระเบียบการปกครอง หรือการจัดระเบียบการบริหารราชการของประเทศไทยในปัจจุบัน มีพัฒนาการเริ่มต้นมาตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ หรือในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยอันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยก้าวพ้นจากภัยอันตรายที่คุกคามต่ออธิปไตยของชาติมาได้

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามากกว่า ๑๒๐ ปี รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองได้มีพัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นความสลับซับซ้อนของสภาพสังคม สภาพโครงสร้างเศรษฐกิจ ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมไปถึงจนถึง กระแสแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่มีการปรากฏตัวในแต่ละช่วงเวลา โดยการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองในเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ



แต่โครงสร้างหลักในรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองที่มีอยู่แต่เดิมตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามหลังจากนั้น ได้ปรากฏมีกระแสแนวคิดในการเมือง ทางสังคมและทางวิชาการที่มีผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อม ต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย หลายประการ อาทิเช่น กระแสแนวคิดและการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ให้เพิ่มมากขึ้น ข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศไทยของ นายแพทย์ประเวศ วะสี ที่เรียกว่า “เทศาภิวัฒน์” ข้อเสนอให้ปรับปรุงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) แนวคิดในเรื่องชุมชนเข้มแข็ง ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยการให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการตนเอง กระแสแนวคิดในการเสนอร่างกฎหมายจังหวัดปกครองตนเอง ที่ปรากฏตัวในหลายจังหวัด แนวคิดในการให้มีการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดในยุบเลิก ราชการภูมิภาค โดยให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครใน จังหวัดบางจังหวัด แนวคิดที่ยังไม่ตกผลึกเกี่ยวกับการอยู่ในตำแหน่งของผู้ปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ที่จะให้อยู่ในตำแหน่งจนครบอายุ ๖๐ ปี หรือจะให้อยู่ในวาระคราวละ ๕ ปี ในลักษณะเดียวกับนักการเมืองระดับชาติหรือนักการเมืองท้องถิ่น ประเด็นความขัดแย้ง ทางความคิดเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาล ประเด็นความขัดแย้ง ทางแนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากมีความซ้ำซ้อน ในเชิงพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ฯลฯ

ด้วยบริบทแห่งการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดศึกษาถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้น ในรูปแบบการจัดระเบียบ การปกครองของประเทศไทยที่มีมาแต่เดิมกว่า ๑๒๐ ปี ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อประชาชน สังคม และประเทศไทยในอนาคต เพื่อนำเสนอภาพอนาคต (scenario) ที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้แนวโน้ม และทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระแสแนวความคิด และประเด็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย

๓. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้ม และทิศทางการเปลี่ยนแปลง ที่อาจจะเกิดขึ้นในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต

๔. เพื่อนำเสนอภาพอนาคต (scenario) ของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการบริหารจัดการประเทศไทยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นการศึกษาการจัดระเบียบการปกครอง ในประเด็นเรื่องการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครอง และการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนหรือกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ใน โครงสร้างการปกครองและสังคม โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๓๕ เป็นต้นมา โดยจะเน้นหนักในประเด็นการจัดระเบียบการปกครองในระดับพื้นที่ (area based) เป็นสำคัญ

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูล ภูมิหาย ระเบียบข้อบังคับ บทความ เอกสารงานวิจัย เอกสารวิชาการ และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เผยแพร่แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย นำมาประมวลข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงในบริบทของประเทศไทยที่จะส่งผลกระทบต่อรูปแบบโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอภาพอนาคตของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้น พร้อมเสนอแนวทางการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้น

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๒. จะทำให้ทราบถึง กระแสแนวความคิด และประเด็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย

๓. จะทำให้ทราบถึง แนวโน้ม และทิศทางการเปลี่ยนแปลง ที่อาจจะเกิดขึ้น ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต

๔. จะทำให้เห็น ภาพอนาคตของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลใช้ในการวางแผนการบริหารจัดการประเทศไทยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

## บทที่ ๒

# ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจอธิปไตย  
กับรูปแบบของรัฐ

หลักการสำคัญเกี่ยวกับรัฐ หรือคุณสมบัติสำคัญเกี่ยวกับรัฐนั้น ได้แก่ อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (จรรยา สุภาพ, ๒๕๑๘ : ๒๔๕) โดยอำนาจอธิปไตยนั้นมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ การแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มองไม่เห็นแต่ทราบว่ามีอยู่ในรัฐ ทั้งนี้เหตุผลเพราะว่า ผลของอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ คือ ความเป็นเอกราชของรัฐ ถ้าอำนาจอธิปไตยมีการแบ่งออกไปจะทำให้รัฐเดิมสลายไป เกิดเป็นรัฐใหม่ขึ้นมาแทนที่ตามส่วนของการแบ่งอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยนั้นแม้ไม่อาจแบ่งออกเป็นหลายส่วนได้ แต่อาจแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยประการแรก จะเป็นการใช้อำนาจผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแลอีกประการหนึ่ง จะเป็นแบ่งระดับการใช้ เช่น ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับชาติคือรัฐบาลกลาง ระดับท้องถิ่น ได้แก่ รัฐบาลมลรัฐ ต่ำกว่ามลรัฐได้แก่ เทศบาลหรือเมือง ซึ่งการแบ่งระดับการใช้ อำนาจอธิปไตย หรือ การแบ่งสันปันอำนาจ (Distribution of Power) นี้ มีความเกี่ยวพันกับรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ ทำให้เกิดรูปรัฐบาล (Forms of Government) เป็นรูปรัฐบาลรวม กับรูปรัฐบาลเดี่ยว ทั้งนี้ หากมีแบ่งสันปันการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วน และผู้ใช้อำนาจอธิปไตยส่วนใดมีอำนาจอธิปไตยในส่วนนั้น โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดและให้หลักประกันการแบ่งสันปันอำนาจเช่นนั้นไว้ รูปรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลรวม (Federal) หรือรัฐบาลคู่ (Dual-Government) แต่หากไม่มีการแบ่งสันปันการใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐบาลกลางมีอำนาจในการใช้แต่ผู้เดียว รูปรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลเดี่ยว (Unitary) (จรรยา สุภาพ, ๒๕๑๘ : ๒๕๖)

ในรูปแบบรัฐบาลรวม อาจมีชื่อเรียกว่า รัฐรวม สหรัฐ หรือสหพันธรัฐ จะมีรัฐบาลอยู่สองระดับ คือ รัฐบาลกลาง กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะโดยจะมีรัฐธรรมนูญกำหนดการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวไว้อย่างแจ่มชัด รัฐบาลกลางของประเทศเหล่านี้ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย จะมีอำนาจอธิปไตยในกิจการที่เกี่ยวกับ

ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเอกภาพของประเทศ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจในการรักษาความปลอดภัย หรือดำเนินงานด้านสวัสดิการและบริการสาธารณะอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ

ในรูปแบบรัฐเดี่ยว หรือเรียกโดยทั่วไปว่า รัฐเดี่ยว (Unitary State) โดยหลักแล้ว อำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยทุกประการจะอยู่ในรัฐบาลกลาง ซึ่งถือว่ามีอำนาจสูงสุดและเต็มที่ (Absolute, Omnipotent) ส่วนการปกครองอื่นๆ ภายในประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลกลางจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตๆ และแต่ละเขตจะมีผู้แทนของรัฐบาลกลางไปประจำอยู่ (Deconcentration) หรือจะกระจายอำนาจ (Decentralization) บางอย่างให้กับเขตการปกครองต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ โดยอิสระพอสมควร (Autonomy) แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจนี้ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจโดยเด็ดขาด อำนาจทั้งหลายที่มอบให้หรือกระจายอำนาจให้ นั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลกลาง โดยมีบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดและอาจเพิกถอนหรือลดทอนลงก็ได้ นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลกลางยังคงมีเจ้าหน้าที่ที่ประจำ อยู่ในเขตต่างๆ ทำหน้าที่คอยควบคุมหรือแนะนำการดำเนินงานของเขตการปกครองได้ ทั้งนี้ ประเทศในโลกส่วนใหญ่จะมีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และ ประเทศไทย

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ

การจัดระเบียบในทางการปกครองภายในประเทศหรือภายในรัฐ หรือที่กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนิยมใช้ มีอยู่ ๓ หลักการ ด้วยกันคือ

๑. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)
๒. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
๓. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แต่นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า หลักใหญ่ๆ อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่างๆ จะมีอยู่ ๒ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ และ หลักการกระจายอำนาจ (ประยูร กาญจนดุล, ๒๕๒๓ : ๑๒๐) โดยเห็นว่า หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนั้น เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, ๒๕๒๓ : ๑๒๖)

หลักการในการจัดระเบียบการปกครองนั้น อาจจะมีแนวโน้มไปในทางรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือในทางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น สุดแล้วแต่สถานะทางการเมืองตามกาลสมัย ซึ่งย่อมจะเกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองและความสามารถของพลเมืองในประเทศหนึ่งๆ ที่จะปกครองตนเองเป็นสำคัญ (ประยูร กาญจนดุล, ๒๕๒๓ : ๑๒๐) และย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการและ

ขีดขั้นแห่งความใกล้ชิดในการติดต่อสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๕ : ๑๖)

ในหลักการทั้งสามนี้ ไม่มีหลักการใดจะสมบูรณ์ในตัวเอง มีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ด้วยกัน ดังนั้น จึงไม่ปรากฏว่า มีประเทศใดจะใช้หลักการใดหลักการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น อย่างน้อยก็จะใช้สองหลักการประกอบกัน บางประเทศก็จะใช้ผสมผสานกันทั้งสามหลัก

#### ๑. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

หลักการรวมอำนาจ เป็นหลักการปกครองที่รวมอำนาจสำคัญไว้ในส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) อำนาจดังกล่าว ได้แก่ การวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชา ซึ่งผลในการสั่งการจะมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางการปกครองหรือการบริหารประเทศนั่นเอง การรวมอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ มีลักษณะเด่นๆ ๕ ประการ คือ

๑. กำลังทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลาง เพื่อที่จะสามารถใช้กำลังนั้นได้โดยเด็ดขาด และทันทั่วทั้งในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

๒. อำนาจวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบเพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำใดๆ ขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การคลัง การบริหารงานบุคคล เป็นต้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ชั้นสูงซึ่งเป็นหัวหน้าระดับกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายได้ทั่วทั้งประเทศในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

๓. มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

๔. นโยบายในการปกครองประเทศจะเป็นไปในทิศทางใด ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

๕. อำนาจในการต่างประเทศ ส่วนกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเพราะเป็นเรื่องกระทบความมั่นคงของรัฐโดยตรง

### ๑.๑ ข้อดีของหลักการรวมอำนาจ

๑.ทำให้เกิดความมั่นคง การรวมกำลังและอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางทั้งหมด ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลโดยง่ายทั่วประเทศ เป็นเหตุให้มีความมั่นคงโดยทั่วถึง กล่าวคือส่วนกลางสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้สะดวกและเด็ดขาด

๒.ทำให้เกิดการประหยัด เพราะอาจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ซึ่งเป็นของส่วนกลาง ไปใช้ในการบริหารราชการในเขตการปกครองอื่นๆ ของประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาซื้อใหม่ทุกแห่งไป

๓.สามารถบริการประชาชน โดยเสมอหน้า การบริหารราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมเป็นสำคัญ มิได้ทำโดยมุ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ จึงทำให้ประชาชนทั่วประเทศมีโอกาสได้รับบริการโดยเสมอหน้ากันทั่วประเทศ

๔.ทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครอง เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกันและมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วประเทศ ทำให้การปกครองเป็นไปในแนวเดียวกัน เป็นผลให้เกิดเอกภาพในการปกครอง

### ๑.๒ ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

๑.ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ได้ในขณะเดียวกัน เนื่องจากผู้มีอำนาจรับผิดชอบการปกครองประเทศรวมอยู่ในส่วนกลางเพียงแห่งเดียว แต่จะต้องควบคุมดูแลการปกครองทั่วทั้งประเทศซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง จึงไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมๆ กัน

๒.ทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา จะต้องรายงานเสนอตามลำดับจนถึงผู้บังคับบัญชาสูงสุดในส่วนกลางย่อมทำให้เสียเวลา และเกิดความล่าช้า

๓.ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย การรวมอำนาจไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครอง ซึ่งขัดต่อระบอบประชาธิปไตย

๔.ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน ประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมจะทราบปัญหาและความต้องการของตนได้ดีกว่าผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมักจะคิดเอาเองว่าท้องถิ่นต้องการอย่างนั้นอย่างนี้ จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง

### ๒. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจ หมายถึง การบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน หรือบางขั้นตอนไปให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของตน

ซึ่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ ให้วินิจฉัยสั่งการได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ การแบ่งอำนาจนี้ทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจ มีลักษณะเด่นๆ ดังต่อไปนี้

๑.ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศแต่ได้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ดังนั้น ถ้าไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะไม่มี

๒.ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น มณฑล จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา

๓.ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่อง หรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อย และกว้างขวางเพียงใดสุดแท้แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้นี้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

### ๒.๑ ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจ

๑.เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ คือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองในบางส่วน ถ้าจะเปลี่ยนจากส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจก็ย่อมจะทำได้ง่าย

๒.ทำให้ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดี เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งไปประจำอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งประเทศนั้น จะได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ติดต่อประสานงานกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การประสานงานคล่องตัวยิ่งขึ้น

๓.ทำให้การปฏิบัติราชการรวดเร็วยิ่งขึ้น เมื่อมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็จะทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นๆ ไม่ต้องเข้าไปถึงส่วนกลางสามารถทำให้สำเร็จลงไปในส่วนภูมิกานั้นเองจึงทำให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

๔.มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง การปกครองตนเองจะมีประสิทธิภาพ ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีความสำนึกรับผิดชอบในระบอบการปกครองตนเองนั้นสูงพอสมควร ถ้าประชาชนยังขาดความสำนึกในเรื่องนี้ ถึงแม้จะกระจายอำนาจไปให้ก็จะไม่เกิดผลดีต่อการปกครอง ตรงข้ามอาจจะทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น



ได้ การแบ่งอำนาจจึงเป็นเสมือนหนึ่งการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับปกครองตนเอง เพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อย

## ๒.๒ ข้อเสียของการแบ่งอำนาจ

๑. เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่นย่อมแสดงให้เห็นว่า ส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารงานหรือปกครองตนเองได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นคิดว่า การปกครองเป็นเรื่องของทางราชการไม่เกี่ยวกับพวกตน นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยมาก

๒. ก่อให้เกิดความล่าช้า ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคน้อย การบริหารก็จะยิ่งล่าช้า เพราะต้องเสียเวลาถึง ๒ ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น

๓. ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ในบางท้องถิ่นอาจจะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติมีรายได้ในท้องถิ่นสูง แต่แทนที่จะนำรายได้นั้น มาพัฒนาท้องถิ่นของตนกลับต้องแบ่งปันรายได้นั้นไปให้ส่วนอื่นๆของประเทศด้วย และถ้ามองในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองดูแลผลประโยชน์ของตนเองกลับต้องขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งมาจากที่อื่น ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

## ๓. หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลาง บางอย่างไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการได้เอง โดยมีอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ มีลักษณะเด่น ดังนี้

๑. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นใด ท้องถิ่นนั้นจะต้องตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินงานของตน โดยมีเจ้าหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง และองค์กรที่ตั้งขึ้นมาต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

๒. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด จึงต้องจัดให้มีสภาท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และองค์กรนี้จะเป็นผู้พิจารณาเลือกคณะผู้บริหารมาดำเนินงานของท้องถิ่นต่อไป หรือจะให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงก็ได้

๓. มีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) การกระจายอำนาจนั้นต้องกำหนดให้องค์กรของท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการได้เองตามสมควร แต่อิสระนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมากกว่าหรือเท่ากับอำนาจของส่วนกลางไม่ได้

๔. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆและทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

๕. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง การกระจายอำนาจจะต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

### ๓.๑ ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

๑. สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น การบริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดี

๒. เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ในปัจจุบันราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากขึ้นตามลำดับ ถ้าไม่ตัดภาระบางประการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นลงบ้าง ก็จะทำให้ไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและได้ผลดีสมกับความต้องการของราษฎรแต่ละท้องถิ่นได้ เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง

๓. กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในกิจการของท้องถิ่นโดยตรง และก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบร่วมกันและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นมากขึ้น จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

### ๓.๒ ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

๑. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมือง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

๒. ทำให้ราษฎรเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม กล่าวคือเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งอาจลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศที่จะเสียหายได้

๓.เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่ฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ และจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

๔.ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่า ที่เป็นดังนี้เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยน โยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ ได้ รวมทั้ง อาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินได้ไม่ดีพอ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การใช้อำนาจการปกครองของประเทศต่างๆ นั้น มักมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือยุคแรกๆ มักจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ เพราะเหตุว่า เมื่อแรกตั้งชาตินั้น มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติ เพื่อเอกภาพของชาติและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ แต่เมื่อบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้นและได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองมีมากขึ้น ลำพังเพียงรัฐบาลกลางไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (ประหยัด หงส์ทองคำ, ๒๕๒๓ : ๑)

#### ๑. มโนทัศน์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

คำว่า การกระจายอำนาจ ในแต่ละกลุ่มบุคคลนั้นจะมีแนวความคิด หรือมโนทัศน์ที่แตกต่างกันไป ตามแต่แง่มุมและจุดเน้นของแต่ละกลุ่มคน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒ : ๑๔) อาทิ เช่น

๑.๑ ผู้กำหนดนโยบาย และนักสังคมศาสตร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal ideas) มักจะพิจารณาการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็น เครื่องมือสำคัญในการดึงอำนาจทางการบริหารภาคสาธารณะออกจากมือของรัฐที่ผูกขาดอำนาจการสั่งการ (Commandist state)

๑.๒ นักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวผู้ที่ไม่พอใจต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนในชนบทของระบบราชการรวมศูนย์ ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็น ทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative

development) ซึ่งชาวบ้านในระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตัวเองเป็นหลัก

๑.๓ ผู้สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม (Pluralist) มักให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตย ผลักดันให้ระบบการเมืองแบบปิด (Closed political system) ต้องเปิดพื้นที่สำหรับการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ และแข่งขันช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองและผลักดันนโยบายอย่างเปิดกว้าง

๑.๔ นักการเมืองในรัฐบาลกลางมักจะพิจารณาการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นช่องทางในการถ่ายเทแบ่งเบาภารกิจจากหน่วยงานในส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับต่ำกว่าในส่วนภูมิภาค

## ๒. รูปแบบการกระจายอำนาจ

การจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจอาจพิจารณาจากมิติของการกระจายอำนาจ โดยพิจารณาว่าการกระจายอำนาจแต่ละประเภทเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนั้นมีความกว้างขวางเพียงใด โดยรูปแบบการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจะมีดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒ : ๑๘-๒๑)

๒.๑ การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิด เรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration / Administrative decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยองค์กรที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ ในลักษณะการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative decentralization)

๒.๒ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทาง

การคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบนจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง

๒.๓ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นมิติด้านภารกิจหน้าที่มากกว่าการมุ่งเน้นในมิติของพื้นที่ปฏิบัติงานดังเช่นการกระจายอำนาจในรูปของการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับองค์กรที่ได้รับการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจดังกล่าว

๒.๔ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะ เป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปองค์กรที่รับการโอนอำนาจมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรดังกล่าว หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก โดยมากมักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ มักจะมีการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจการปกครองตามหลักประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การถ่ายโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน ๒ ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) เป็นการโอนอำนาจบนพื้นฐานของการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self government) ซึ่งเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระค่อนข้างสูง ในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่น และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร รวมถึง การมีทรัพยากรเป็นของตนเองสำหรับบริหารจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปได้ภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary system) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่มีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal system) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดทิศทางในการตัดสินใจทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลกลางดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศมักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปได้ภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปได้อีกหลักการหนึ่งได้

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นชื่อของการจัดระเบียบการปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย โดยมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง พ.ศ.๒๔๕๑ เป็นกฎหมายแม่บทที่ได้วางรากฐานลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยไว้

ลักษณะและความหมายของการปกครองท้องถิ่น มีผู้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

๑.การปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐ หรือของรัฐบาลกลาง (Territorial Administration by State/Government) ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) ของประเทศ การจัดปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะมีลักษณะต่างกันขึ้นกับรูปลักษณะของรัฐว่าประเทศนั้นเป็นรัฐเดี่ยว

(Unitary State) หรือ สหพันธรัฐ (Federal State) และขึ้นกับระดับของการรวมศูนย์อำนาจ (Degree of Centralization) กล่าวคือ หากประเทศนั้นๆ มีระดับของการรวมอำนาจมาก การปกครองดินแดน หรือ พื้นที่ของ รัฐนั้นๆ จะดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น หากมีการรวมอำนาจปานกลาง เจ้าหน้าที่นั้นๆจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค และหากมีระดับของการรวมอำนาจน้อย องค์กรปกครองในระดับล่างจะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๕)

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตามธรรมชาติ และเหมาะสมกับประเทศที่ยังไม่มีความเจริญ เนื่องด้วยประชาชนยังไม่มีการศึกษา และยังมีการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มากในประเทศและสังคมแบบนี้ ประชาชนยังคงมีความพึงพิง หรือพึ่งพาอาศัยหัวหน้าเครือญาติ ผู้อาวุโส และผู้มีบารมีในท้องถิ่นที่สำคัญ ซึ่งจะมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับการปกครองท้องถิ่น เนื่องด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของพลเมืองที่มีความรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง (ปรีดี พนมยงค์ อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๕)

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อแรกเริ่มในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ เริ่มต้นในระดับหมู่บ้านก่อน หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นให้ประกอบด้วย หมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอและอำเภอ

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเขตการปกครองพิเศษและองค์กรปกครอง

### ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เรื่องของการจัดการปกครองเฉพาะในพื้นที่พิเศษที่สมควรจะให้มีการจัดการปกครองที่แตกต่างไปจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ มีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันอยู่ ๒ คำ คือ “เขตการปกครองพิเศษ” และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

๑. เขตการปกครองพิเศษ การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาเศรษฐกิจ ในแต่ละเขตที่อยู่ในประเทศนั้นๆ และการจัดตั้งมิได้ทำให้ประเทศต้องแบ่งแยกส่วนหนึ่งส่วนใดออกไป เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการพัฒนาประเทศเท่านั้น (สีดา สอนศรี,ออนไลน์, ๒๕๕๗)

คำว่า เขตการปกครองพิเศษ มีผู้อธิบายว่า คือ พื้นที่เฉพาะซึ่งได้รับมอบอำนาจการบริหารบางประการเพื่อให้สามารถปกครองและจัดการพื้นที่นั้นๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงให้สอดคล้องกับการขยายตัวหรืออุปสรรคต่างๆ ในเขตพื้นที่นั้นๆ ภายใต้การสนับสนุนในเรื่องโครงสร้างขั้นพื้นฐานจากรัฐบาลกลางซึ่งกำกับดูแลพื้นที่นั้นๆ (สถาบันดำรงราชานุภาพ,

ออนไลน์, ๒๕๕๖) ทั้งนี้ในเขตการปกครองพิเศษนั้นอาจจะมีการใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ได้ ตัวอย่างเช่น เขตการปกครองพิเศษอาจะห์ ในประเทศอินโดนีเซีย เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและมาเก๊าในสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตการปกครองพิเศษมินดาเนาในฟิลิปปินส์

ลักษณะของเขตพื้นที่ที่อาจจัดตั้งเป็นเขตการปกครองรูปพิเศษ ได้แก่ พื้นที่เขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง เขตพื้นที่ชายแดน เช่น ประเทศอิตาลี ในเขตเกาะซิซิลี ซึ่งมีปัญหาในด้านของการก่อความไม่สงบเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช หรือในกรณีของเขตวาลเด ดาโอस्ता ที่มีเขตปลอดศุลกากร มีพลเมืองที่พูดภาษาฝรั่งเศส และภาษาฝรั่งเศสกับภาษาอิตาลีใช้ได้เท่ากัน ในโรงเรียนและในทางการบริหาร เป็นต้น เขตพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว เขตพื้นที่เกาะและชนบท

สำหรับขนาดของเขตการปกครองรูปพิเศษ อาจมีขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร นครโตเกียว และนครปารีส เป็นต้น หรืออาจมีขนาดพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด ลักษณะสำคัญของเขตการปกครองพิเศษที่มีพื้นที่เล็กกว่าจังหวัดเช่นนี้จะพบในกรณีพื้นที่ของท้องถิ่นบางส่วนมีลักษณะพิเศษที่ต่างออกไปจากพื้นที่ส่วนใหญ่ในจังหวัดนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัย คือในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ จะมีพื้นที่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีลักษณะพิเศษ เช่น จังหวัดที่มีเขตพื้นที่บางส่วนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว มีเขตพื้นที่จังหวัดที่เป็นเขตการค้าชายแดน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีความหมายแคบกว่าเขตการปกครองพิเศษ โดยจะหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วย “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ และการจะใช้รูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ออนไลน์, ๒๕๕๖) โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจครอบคลุมไปจนถึง อำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ดำเนินการภายในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใดขึ้นมา จะต้องโอนอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อให้มีการจัดการหรือการดำเนินการให้บริการสาธารณะได้อย่างเบ็ดเสร็จครอบคลุมทุกด้าน (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๖)



อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Functions) และอำนาจหน้าที่ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ (Special Functions) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในประการหลังนี้เองที่จะเป็นสิ่งสะท้อนถึงความพิเศษในการบริหารจัดการเมืองพิเศษ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั่นเอง (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๑)

๑. อำนาจหน้าที่ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Functions) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งหรือการยกฐานะ หรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ในด้านหนึ่ง องค์กรดังกล่าวก็ยังคงที่จะต้องดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะหรือการให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ การรักษาความสะอาด การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และบริการสาธารณะที่เป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน อันได้แก่ การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เป็นต้น ซึ่งในด้านดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะต้องให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนทั่วถึงครอบคลุมประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

๒. อำนาจหน้าที่ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ (Special Functions) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้รับการจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลเฉพาะพื้นที่ ซึ่งลำพังเพียงภายใต้กรอบหรือขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่สามารถครอบคลุมถึงการบริหารจัดการสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะได้ จึงได้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญๆ ให้กับองค์กรเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดการ ด้านการค้าขาย การบริการสาธารณะในพื้นที่ การศึกษา การอุตสาหกรรม การผังเมือง การจราจร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสังคมในพื้นที่

ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ออนไลน์, ๒๕๕๑)

๑. มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น อาจมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรืออาจมาจากการว่าจ้างมืออาชีพหรืออื่นๆ

๒. การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

๓. รายได้แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่มีศักยภาพทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนแล้ว ก็จะต้องพึ่งพารัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งย่อมหมายความว่า ท้องถิ่นดังกล่าวจะขาดอิสระในด้านการคลัง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงต้องมีแหล่งที่มาของรายได้ที่จะเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น จะมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่นเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น เช่น กรุงเทพมหานคร จะมีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง

๕. ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในบางประเทศได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ในประเทศเกาหลีใต้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล หรือในกรณีของไทย กรุงเทพมหานครจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

โดยสรุปแล้ว การจะพิจารณาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ผลดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษ

เข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม สอดรับกับลักษณะของท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### งานวิจัยและแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๓๘) นักวิชาการด้านคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และราชบัณฑิต กล่าวในงานวิจัยเกี่ยวกับวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองผ่านกลไกการปฏิรูประบอบราชการในช่วง ๑๐๐ ปี ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๓๕ – ๒๕๓๕ โดยสรุปว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ลักษณะของรัฐสยามและอำนาจรัฐยังมีได้เป็น “รัฐเดี่ยว” (Unitary state) ตามความหมายที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม ความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง และการจัดสายสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ให้ทอดยาวลดหลั่นลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีมณฑลเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองหลวงกับส่วนย่อยต่างๆ ของราชอาณาจักร และมีกลไกหลักคือกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยวขึ้นมาทดแทนแหล่งอำนาจย่อยๆ ที่อยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจกำลังบังคับของศูนย์อำนาจที่มีความเข้มแข็งในช่วงเวลาก่อนหน้า การปฏิรูปการปกครองจึงมีเป้าหมายหลักของรัฐ คือ “การสร้างรัฐ” (State-building) และ เป็นจุดเปลี่ยนที่มีความสำคัญต่อรัฐและสังคมไทยในแง่ของการจัดระบบความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและการท้าทายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมในสมัยนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ (State-centric) ซึ่งรัฐเดี่ยวจะเป็นรัฐที่แข็งแกร่ง ในขณะที่สังคมยังอ่อนแอ และก่อให้เกิดสถานะที่เรียกว่า รัฐล้อมสังคม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ในโครงสร้างอำนาจรัฐแบบเก่าเช่นนี้ ยังไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการบริหารตราบเท่าที่สภาพแวดล้อมไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก การปฏิรูปการปกครองได้นำมาซึ่งเสถียรภาพในขั้นตอนหนึ่งของประวัติศาสตร์ ในระยะเวลา ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา เอกภาพกับเสถียรภาพเป็นเหมือนสิ่งเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เอง รัฐไทยจึงได้สร้างกติกา กลไก และกระบวนการเพื่อเป้าหมายนี้ ผลที่ตามมาก็คือ การมีเอกภาพและการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (Over centralization) ข่อมสร้างปัญหาให้กับความมั่นคง และการพัฒนาของเอกรัฐนั้นจนอาจก่อให้เกิดความแตกแยกและล่มสลายของอำนาจภายในรัฐเดี่ยวนั้นได้

ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทั้งในด้านการสื่อสาร คมนาคม การเงินระหว่างประเทศ ระบบการค้าที่เสรี การกระจายอำนาจ

ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ล้วนแต่เป็นกระแสของการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่าย (Networking) สภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐจึงขัดแย้งกับโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดเจน เอกภาพกับเสถียรภาพจึงไม่จำเป็นจะต้องอยู่คู่กันเสมอไป การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัฐเดี่ยว จึงต้องยึดหลักการสำคัญ คือ ทำอย่างไรจึงจะมีการกระจายอำนาจ มีความหลากหลาย และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของพลังส่วนต่างๆ ของสังคม ซึ่งจะนำมาซึ่งเสถียรภาพที่มีพลวัตได้ และการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มิฉะนั้น แทนที่รัฐเดี่ยวจะก่อให้เกิดเอกภาพและเสถียรภาพก็จะกลายเป็นข้อจำกัดและต้นเหตุแห่งความขัดแย้งเสียเอง

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๓) นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้อธิบายว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองรวมศูนย์ที่สุด มีราชการส่วนท้องถิ่นที่เล็กติดอันดับโลกในแง่งบประมาณเมื่อเทียบกับรัฐบาล การรวมศูนย์ของไทยเป็นการรวมศูนย์อย่างแตกกระจายตามสายงานของกรมต่างๆ (Fragmented centralism) เพราะกรมต่างๆ แม้อยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ถือว่าเป็นอิสระจากกันและกันในด้านงบประมาณและแผนงาน

การปกครอง “ที่” ท้องถิ่น การปกครอง “ให้” ท้องถิ่น หรือ การปกครอง “เพื่อ” ท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นระบบรวมศูนย์การปกครองที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำงานแทนท้องถิ่น ทำให้ชาวบ้านแสวงหาทางออกที่ดีกว่าโดยการเอานักการเมืองระดับชาติเป็นที่พึ่งพิง การที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพานักการเมืองระดับชาติทำให้เกิดเครือข่ายฝักฝ่ายที่นักการเมืองระดับชาติจัดตั้งภายในจังหวัดนั้น เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการพึ่งพาอุปถัมภ์ค้ำจุนซึ่งกันและกัน (Patron-client) นักการเมืองต้องการเครือข่ายเพื่อจุดมุ่งหมายการเลือกตั้งในระดับชาติ ในขณะที่ท้องถิ่นต้องการให้การเรียกร้องความต้องการของท้องถิ่นได้รับการตอบสนอง ปัญหาการเมืองไทยในระดับชาติจึงมีรากเหง้าของปัญหาอยู่ที่ท้องถิ่น อยู่ที่เรขาคณิตการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและสามารถเพียงพอที่จะแก้ปัญหาท้องถิ่นได้เอง โดยพื้นฐานความรักถิ่นฐานบ้านเกิดอยากที่จะนำความเจริญมาให้ท้องถิ่นนับวันจะมีมากขึ้น แต่เมื่อไม่มีการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทหรืออำนาจเพียงพอ ชาวบ้านและผู้นำของเขากลับใช้การเมืองการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคไปประคองทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นของตนแทน ดังนั้นการเมืองและการปกครองทั้งสามระดับในประเทศเราจึงพันกันแนบแน่น

ภายใต้ระบบปัจจุบัน เราเลือกทำให้ราชการและการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสนองตอบต่อแรงกดดันทางการเมืองที่มาจากท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านนักการเมืองที่คนในท้องถิ่นเลือกไปทำหน้าที่ในระดับชาติ เช่น การเอางบประมาณและโครงการจากกรมต่างๆ มาลงในพื้นที่ท้องถิ่น ในปัจจุบันสิ่งที่มีความสำคัญต่อชุมชนและท้องถิ่นมากกว่าการปกครอง

ท้องถิ่น คือ การปกครองภูมิภาค ซึ่งที่จริงคือการปกครองที่ท้องถิ่น โดยข้าราชการและหน่วยงาน ซึ่งเป็นแขนงหรือกลไกรัฐบาล การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใดๆ ที่จะมีผลจริงจึง ต้องรวมเอา การปรับเปลี่ยนการปกครองไว้ด้วย หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า หากไม่ปรับเปลี่ยนการปกครอง ส่วนภูมิภาคพอสมควรก็ป่วยการที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้จริงๆ จังๆ

จังหวัด คือ ที่ที่การเมืองการปกครองทั้งสามระดับประสานสอดคล้องกันอย่างมี นัยสำคัญ การเมืองการปกครองที่จังหวัดซึ่งมีความเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อยู่ด้วยกัน จึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เสียงเรียกร้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งที่ดั่งขึ้น ถ้าการปกครองภูมิภาคมิได้รับการแก้ไขให้เป็น การปกครองพื้นที่จริงๆ มีกำลังคนในสังกัดเอง มีหน่วยงานที่ทำงานด้านต่างๆของตนเองจริงๆ มีงบประมาณของตนเองจริงๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจอะไร และ การทำงานด้านต่างๆ ของจังหวัดก็จะยังคงอยู่ในสภาพกระจายกระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพกันต่อไปอีก การปกครองภูมิภาคของไทยไม่เหมือนอารยะประเทศ มีจุดอ่อนทั้งในด้านที่ขาดการควบคุมจาก ประชาชน ในด้านที่รัฐทำการแทนท้องถิ่น และในด้านที่ไม่มีเอกภาพ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๔๐) นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวถึง ประเด็นการปกครองท้องถิ่นว่า ความคิดหลักในอดีตที่ถกเถียงกันเรื่อยมาเมื่ออยู่ ๒ สำนัก คือ สำนักรวมศูนย์อำนาจ (Centralism) และสำนักกระจายอำนาจ (Decentralism) แต่สังคมไทย ในห้วง ๑ ศตวรรษที่ผ่านมา (๒๔๔๐-๒๕๔๐) ถูกครอบงำด้วยสาขาวิชารัฐศาสตร์แบบรวมศูนย์ อำนาจ หัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น กับรัฐบาลกลางว่าควรเป็นอย่างไร แต่ที่ผ่านมาความคิดหลักที่ครอบงำการศึกษาเรื่องการปกครอง ท้องถิ่นมี ๒ อย่างคือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ (National Security-Oriented) โดยไม่พิจารณา ว่าสภาพบ้านเมืองแตกต่างไปจากเมื่อ ๑๐๐ ปีก่อนมาก และความคิดอีกอย่างคือ คิดว่ารัฐเดี่ยว (Unitary State) กับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเข้าใจผิดว่า หากมีการกระจายอำนาจแล้ว สังคมไทยจะไม่เป็นรัฐเดี่ยว และจะทำให้รัฐไทยสูญเสียความมั่นคง

สำหรับแนวโน้มของประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต จากบทเรียนการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดใน ๓ ประเทศ มี ๒ แบบให้สังคมไทยศึกษา คือ แบบญี่ปุ่น (Japanese Model) ซึ่งเกิดในญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ เป็นผลจากการที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปจัดตั้งระบบเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มากขึ้น เป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเพื่อปิดกั้นพรรคคอมมิวนิสต์มิให้ปลุกกระดม ประชาชนไปต่อต้านนโยบายเสรีนิยม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบนี้เกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัย ภายนอกเป็นหลัก และแบบเกาหลีใต้ (South Korean Model) เป็นผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อการส่งออก และอิทธิพลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นได้ผลักดันให้กลุ่มประชา-

ชิปไตบในเกาหลีใต้ธรมรงค์เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้มีมติ แบ่งเขตจังหวัดและเมืองออกเป็นระดับต่างๆ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งอย่างมีขั้นตอน การเปลี่ยนแปลงในเกาหลีใต้จึงเป็นผลจากการเติบโตของปัจจัยภายในทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทย แม้ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ได้รับความสนใจในสังคมไทยปัจจุบัน แต่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดหาได้มีจำนวนน้อยลง และเป็นภาวะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดต้องแบกรับ และจะเป็นภาวะที่หนักหน่วงมากขึ้น หากการแก้ไขปัญหาทำได้ไม่ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดในสังคมปัจจุบันจะถูกวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและถูกตรวจสอบมากขึ้น และจะมีการตั้งประเด็นขึ้นอีกครั้งว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีประสิทธิภาพเพียงใดในการบริหารงานระดับจังหวัด และจะชักนำให้ประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมาเป็นประเด็นทางการเมืองอีกครั้งในอนาคต

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๕๒) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รายงานผลการศึกษาค้นคว้าหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยว่า ในปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา มีกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจในบริบทสากล (Decentralization movement) ปรากฏชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นแรงผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางของรัฐในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยกว่าร้อยละ ๘๐ ของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองในแถบยุโรปกลางและตะวันออก รวมถึงประเทศที่เคยเป็นสมาชิกสหภาพโซเวียตเดิมต่างกำลังอยู่ในช่วงของการปรับโครงสร้างระบบบริหารการปกครองผ่านกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

เหตุผลหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังกระแสการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ทั่วโลก คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่างที่ไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ (Economic failure) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการลดระดับความยากจนของประชาชนในระดับล่าง ทำให้กระแสความไม่พอใจที่มีต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการที่ริเริ่มและกำหนดจากรัฐบาลในส่วนกลางซึ่งไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการ และตอบสนองต่อสภาพปัญหาของชุมชนในระดับท้องถิ่น เห็นได้ชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจดังกล่าว เช่นเดียวกับกระแสการเสื่อมความเชื่อมั่นในรัฐแบบรวมศูนย์ (Declining credibility of the centralized state) ซึ่งนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๓ เป็นต้นมา

จากการประเมินเพื่อวิเคราะห์ ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในประเทศไทยในช่วง พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๑ ใน ๖ มิติ ประกอบด้วย ๑.โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒.ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓.การคลังท้องถิ่น ๔.การบริหารงานบุคคล ๕.การมีส่วนร่วมของประชาชน และ ๖.การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อค้นพบที่สำคัญในประเด็นเรื่องโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

๑. ปัญหาโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่เป็นแบบ ๒ ชั้น (Two-tiers system) โดยโครงสร้างชั้นบน (Upper tier) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโครงสร้างชั้นล่าง (Lower tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (และเมืองพัทยาในกรณีของจังหวัดชลบุรี) เป็นโครงสร้างที่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวยังมีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนที่ถูกออกแบบและคาดหวังให้ทำภารกิจในเรื่องที่เป็นภาพรวม เช่น จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการทำแผนพัฒนาจังหวัดการประสานและให้ความร่วมมือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การทำภารกิจดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามความคาดหวัง

๒. ปัญหาโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าว คือ การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ผลที่ตามมาคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พึงเสียงสภาท้องถิ่นอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากความเข้มแข็งที่เกิดจากระบบการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในหลายเรื่อง และสภาพการณ์ดังกล่าวนี้เองจึงเป็นที่มาของ “สภาตรายาง” ทั้งนี้เพราะรูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจตามกฎหมาย และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงในวงการการเมืองท้องถิ่นส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง สภาท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

๓. ปัญหาโครงสร้างของสภาท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านมากจะเป็นสภาที่มีขนาดใหญ่ (จำนวนสมาชิกสภามาก) ซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากขนาดของสภาสวนทางกับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ รายจ่ายประจำจำนวนมากต้องใช้จ่ายไปกับค่าตอบแทนของสมาชิกสภา และหมายถึง งบประมาณและงบลงทุนที่จะลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่จะลดน้อยลง

๔. ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การที่กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง ๒ วาระติดต่อกันเป็นการปิดกั้นทางการเมือง เป็นการปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถมีประสบการณ์

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยดังกล่าว ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ให้มีขนาดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และภารกิจ ดังนี้

๑. ปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ให้มีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสม โดยอาศัยมาตรการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน และยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวให้เป็นมาตรการในเชิงสมัครใจโดยอาศัยการจูงใจในรูปของเงินอุดหนุนที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนพิเศษเพื่อส่งเสริมการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”

๒. จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงฐานะจังหวัด หรือพื้นที่ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น จังหวัดภูเก็ต เกาะสมุย เพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานภายในพื้นที่

สำหรับในระยะยาว เพื่อการปรับโครงสร้างในรูปของการยุบรวมไปสู่การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และการพัฒนาให้เกิดโครงสร้างใหม่ๆ ในระดับภาคเพื่อรองรับภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์ ควรดำเนินการ

๑. ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด

๒. จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ได้แก่ “สภากาศ” ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ครอบคลุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่ง เป็นท้องถิ่นแบบ ๓ ชั้น เพื่อบูรณาการการพัฒนาท้องถิ่นระดับภูมิภาค

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๕) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยแบ่งการศึกษาออกตามรูปแบบการปกครองเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ได้แก่ ประเทศไทย ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ กลุ่มที่สอง ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวม ในลักษณะที่เรียกว่าสหพันธรัฐ (Federal state) ได้แก่ ออสเตรเลีย สหพันธรัฐเยอรมัน และสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาพบข้อเปรียบเทียบในประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้

๑. ระดับชั้นของโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐ (Levels of public administration) พบว่า ในกรณีของรัฐเดี่ยว มีการแบ่งชั้นการบริหารราชการของประเทศออกเป็น ๒ ชั้นก็มี เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร รวมทั้งมีการแบ่งชั้นการบริหารราชการออก



เป็น ๓ ชั้นก็มี เช่น ฝรั่งเศส และไทย เป็นต้น สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมในลักษณะสหพันธรัฐ ซึ่งตามธรรมชาติแล้วจะต้องมีระดับชั้นทางการบริหารอย่างน้อย ๒ ชั้น ได้แก่ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ และรัฐบาลในระดับมลรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการบริหารงานในระดับรองจากรัฐบาลแห่งมลรัฐจะพบว่ามีการบริหารงานในอีกระดับหนึ่ง นั่นคือการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ดังนั้น กลุ่มประเทศสหพันธรัฐจึงมีโครงสร้างการบริหารราชการอยู่ด้วยกัน ๓ ระดับ

ระดับชั้นของโครงสร้างทางการบริหารของรัฐเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดสถานภาพของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ เนื่องจากการสะท้อนถึงการจัดแบ่งอำนาจทางการบริหารปกครองในกิจการสาธารณะว่า ได้มีการกระจายไปอยู่ที่ส่วนใดบ้าง ความสำคัญในเรื่องนี้จะปรากฏชัดในกลุ่มประเทศรัฐเดี่ยวที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น ๓ ระดับ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานในระดับกลางหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นการออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางด้วยตนเองของรัฐบาลส่วนกลาง สถานการณ์เช่นนี้ จึงทำให้เราคาดการณ์ต่อไปได้ว่า การบริหารราชการในระดับท้องถิ่นอาจจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหรือความเป็นอิสระในการบริหารงาน อันเกิดแต่บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาแข่งขันในการจัดทำบริการหรือการเข้ามากำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือในทางกลับกันก็อาจจะมิพบบทบาทในฐานะส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานในระดับนี้มีความเข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นได้

๒. การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น หรือชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว การปกครองท้องถิ่นของประเทศรัฐเดี่ยว นิยมใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ ๒ ชั้น (Two-tier system) มากที่สุด และมีการใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ ๓ ชั้น (Three-tier system) อยู่บ้าง เช่น ในกรณีของฝรั่งเศส และมีระบบการปกครองท้องถิ่นผสม (Mixed system) คือ มีทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว (One-tier system) ผสมกับระบบการปกครองท้องถิ่น ๒ ชั้น (Two-tier system) อยู่ในกรณีของ สหราชอาณาจักร

สำหรับในกลุ่มประเทศสหพันธรัฐ จะมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มีทั้งแบบชั้นเดียว สองชั้น และผสมผสาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง (Lower tier) มักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนามาจากพื้นที่ชุมชนดั้งเดิม ดังนั้น ความผสมกลมกลืนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจึงมีอยู่สูง ในขณะที่โครงสร้างส่วนบน (Upper tier) มักจะเกิดจากเหตุผลทางการบริหารและจากนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมของรัฐบาล โครงสร้างส่วนนี้จึงมิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น (Artificial community) หากแต่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถูก

สร้างขึ้นโดยมีลักษณะเด่นในด้านศักยภาพทางการบริหารในกิจการขนาดใหญ่

และจากการศึกษา ได้มีข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคตในประเด็นที่สำคัญคือ

๑. โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีข้อสมมติว่ายังคงเป็นระบบ ๓ ชั้นเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ยังคงมีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อย่างไรก็ตาม แม้โครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าว จะเป็นที่ชัดเจนและเข้าใจกันโดยทั่วไป แต่หากพิจารณาในเชิงพฤติกรรมแล้วจะพบว่า หน่วยการบริหารในระดับชั้นต่างๆ กลับปรากฏลักษณะของความเหลื่อมล้ำ ซ้อนทับ และสับสนเป็นอย่างมาก ทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ ภารกิจ องค์กร และพื้นที่ในการปฏิบัติการ ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ระดับดังกล่าว จึงควรที่จะมีเหตุผลทางการบริหารรองรับ กล่าวคือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินควรที่จะมีการวางหลักให้ชัดเจนถึง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของส่วนต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มประเทศที่มีการจัดโครงสร้างเช่นนี้ มักจะกำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางมีบทบาทในฐานะเป็น ผู้วางหลักนโยบายและรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กระตุ้น เร่งเร้า หรือผลักดันนโยบายของรัฐส่วนกลางให้มีการดำเนิน ไปในทุกพื้นที่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็อาจมีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนและช่วยเหลือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงทรัพยากร เทคนิควิทยากร และประสานนโยบายระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง

สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรจะถูกวางบทบาทเป็นองค์กรหลักในฐานะหน่วยปฏิบัติการด้านกิจการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรที่จะมีขนาดเล็กลงในอนาคต (และมีใช้จะเกิดขึ้นอย่างเฉียบพลัน) ขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะมีการขยายตัวทั้งในเชิงขนาดและภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ เช่น ในระยะ ๕ ปีข้างหน้าระยะหนึ่ง และในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงขนาดและสัดส่วนของขนาดระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นการพิจารณาทั้งระบบอย่างมีความสัมพันธ์ต่อกันและมีผลกระทบซึ่งกันและกัน โดยควรจะทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรจะถือเป็น “พันธกิจ” และเป็นหน้าที่ที่จะต้องมีการเตรียมการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ด้วย

๒. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการแต่ละระดับชั้น การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต ควรที่จะมีหน่วยงานในพื้นที่เท่าที่จำเป็น โดย

มีเหตุผลหลัก คือ เพื่อการกำกับดูแล การประสานงาน การตรวจสอบ การส่งเสริม การให้การบริการทางวิชาการ และเน้นการทดลองหรือการปฏิบัติการที่ต้องใช้ความชำนาญเป็นอย่างสูง ขณะที่ การบริการประชาชนในพื้นที่และในท้องถิ่นโดยปกติทั่วไปควรจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรจะได้รับ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่อย่างค่อยเป็นค่อยไป และที่สำคัญ คือ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ควรจะได้สัดส่วนกับการถ่ายโอนบุคลากร และควรจะมีคุณภาพกับฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๓. บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การบริหารราชการที่อยู่ส่วนตรงกลาง (Intermediate Structure) คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนับว่ามีความสำคัญ การที่ระบบการบริหารราชการส่วนตรงกลางจะมีฐานะอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้ว มักจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางผ่านองค์กรปกครองที่อยู่ตรงกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการมีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจในไทยควรที่จะคิดคำนึงและใคร่ครวญถึง บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคด้วยว่า ควรที่จะวางบทบาทและอำนาจหน้าที่ไปในทิศทางใดภายใต้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อพิจารณาที่จะได้นำเสนอในสามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง บทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ควรจะวางน้ำหนักไปที่บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำงานแข่งขันกับท้องถิ่น

ประการที่สอง ควรวางหลักเกณฑ์ในบทบาทการกำกับดูแลท้องถิ่นให้ชัดเจน และอยู่บนฐานของกฎหมาย มิใช่การใช้วิจารณ์โดยเสรี

ประการที่สาม จากสถานภาพที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงนายอำเภอ ก็อาจเพิ่มบทบาทให้ผู้นำส่วนภูมิกาดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้สามารถเข้ามาร่วมกันจัดทำภารกิจบางประเภทได้

๔. การจัดชั้นหรือโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ระบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper tier) กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower tier) เนื่องจากเป็นระบบที่มีการใช้อยู่ในนานาประเทศและเป็นระบบที่มีความทันสมัย อีกทั้งประเทศไทยในเวลานี้ ภายหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ พื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศไทย ยกเว้นเขตกรุงเทพมหานคร ก็มีการปรับโครงสร้างในแนวทางของระบบการปกครองท้องถิ่น ๒ ชั้น (Two tier system) เรียบร้อยแล้ว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ควรเป็นหน่วยจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยที่มี

วิวัฒนาการมานานพอสมควร บางจังหวัดมีการจัดตั้งมานานถึง ๑๐๐ ปีแล้ว ในขณะที่เดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ควรจะเป็น เทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่มีวิวัฒนาการในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ และมีความเป็นสากล คือ มีอยู่ทั่วไปในทุกประเทศในโลก (Global) ซึ่งแตกต่างจาก องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีขนาดเล็ก มีลักษณะเป็นท้องถิ่น (Local) และเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ กล่าวคือ เพิ่งมีการจัดตั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นต้นมา

จรัส สุวรรณมาลา (ออนไลน์, ๒๕๕๗) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอแนวคิดที่ว่า เมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง สามารถสร้างรัฐชาติและพลเมืองให้เป็นปึกแผ่นเข้มแข็ง และรอดพ้นจากการถูกยึดครองโดยประเทศเจ้าลัทธิล่าอาณานิคมมาได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบราชการและการเมืองไทยได้ยกระดับการรวมศูนย์ของรัฐไทยให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุคปัจจุบัน ระบบรัฐรวมศูนย์ฯ ล้มเหลวในการแก้ปัญหาความแตกต่าง หรือช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมระหว่างจังหวัดทั้งแนวตั้งและแนวนอน การเมืองระดับชาติหรือรัฐรวมศูนย์ฯ แก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ไม่ได้ และเป็นเหตุให้เกิดโรค Hamilton Paradox ทำลายฐานภาษีในพื้นที่ ทำให้เกิดการด้อยพัฒนาของฐานภาษี และความไม่เสมอภาคของระบบภาษีในจังหวัดต่างๆ ซึ่งสันนิษฐานได้ว่า น่าจะมีสาเหตุมาจากกระบวนการรวมศูนย์ในทางการคลังที่เข้มข้น และต่อเนื่องมานานเกินไป ทั้งนี้ เพราะในระบบการคลังจังหวัดแบบรวมศูนย์นั้น บรรดาข้าราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด รวมทั้งหน่วยจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในพื้นที่ต่างๆ รับเงินเดือนและเงินงบประมาณจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ สำหรับใช้จ่ายในการบริหารจังหวัด เงินเดือนและงบประมาณที่จะได้รับแต่ละปีไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดนั้นๆ แต่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลและการเมืองระดับชาติเป็นหลัก ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สรรพากรในจังหวัดต่างๆ จึงไม่จำเป็นต้องกระตือรือร้นที่จะพัฒนาฐานเศรษฐกิจในจังหวัดที่รับผิดชอบ และไม่จำเป็นต้องใช้ความพยายามในการพัฒนาฐานภาษี หรือพยายามจัดเก็บภาษีจากฐานเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ในจังหวัด แต่จะใช้เวลาความพยายามดึงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติไปลงจังหวัดของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในปัจจุบัน การวิ่งเต้นแย่งชิงงบประมาณจากระดับชาติลงจังหวัดจึงกลายเป็นเรื่องปกติของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่างๆ ปรากฏการณ์ลักษณะนี้ นักการคลังเรียกกันว่า “Hamilton paradox”

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีการกระจายอำนาจคืนกลับไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนได้ ก้าวรุดหน้าเร็วกว่ายุคหกสิบปีก่อนหน้านี้ แต่ยังไม่ถือว่าล่าช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาทางสังคมการเมืองที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ ในปัจจุบันจึงมีเสียงเรียกร้องให้เร่งกระจายอำนาจ และขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวาง

มากขึ้น พร้อมทั้ง ลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิม ก็เข้าใกล้ขีดจำกัดมากขึ้นทุกวัน ถ้ายังกระจายอำนาจลงไปภายใต้โครงสร้างเดิมอีก ไม่นานก็จะถึงทางตันเหมือนแก้วน้ำใบเล็กๆ ที่เราเทน้ำลงไปจนน้ำเต็มปริ่มแก้ว จะเทน้ำลงไปอีกก็ล้นแก้ว ไม่ได้ประโยชน์อันใด และเสนอว่าในการกระจายอำนาจนั้น ให้พิจารณาที่ระดับจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่แม้มีรายได้จากภาษีสรรพากร ไม่มาก และไม่เพียงพอจ่ายภาครัฐในจังหวัด แต่ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ จังหวัดต่างๆ ยังไม่ได้พัฒนาฐานภาษีและความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง ถ้ารัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลังให้มีรายได้หลักจากภาษีสรรพากรในจังหวัด จังหวัดต่างๆ จะต้องเริ่มต้นพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตนเอง แทนที่จะพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองได้ จังหวัดต่างๆ จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ ฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในจังหวัดจะเติบโตและพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น ห่วงโซ่การผลิต-รายได้-ตลาด ภายในจังหวัด และในกลุ่มจังหวัดต่างๆ จะขยายตัวเติบโต หลากหลาย ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลดต้นทุนการขนส่งข้ามภูมิภาค ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร ซึ่งเคยมีในระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์ได้เป็นจำนวนมาก

ปัญหา Hamilton Paradox ที่กำลังระบาคอยู่ในขณะนี้ก็สามารถแก้ไขได้ ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดจะต้องพึ่งตัวเองในทางการคลัง ต้องทำหน้าที่พัฒนาฐานเศรษฐกิจ สร้างฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเอง ใช้เงินงบประมาณของตนเองในการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก จะหวังพึ่งรัฐบาลไม่ได้ จังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ รัฐระดับชาติและจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไปจะสามารถทำหน้าที่ในขอบเขตของตนเอง ร่วมมือกันอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และกำกับซึ่งกันและกัน ในเวทีการเมืองระดับชาติปรากฏการณ์แย่งชิงทรัพยากรจากรัฐส่วนกลางที่เรียกว่า Hamilton paradox ก็จะหมดไป

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาถึง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น และได้เสนอผลการวิจัยว่า โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มี ๒ ระบบย่อย ทับซ้อนกันอยู่ ระหว่างโครงสร้างส่วนบนซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสมบูรณ์และทันสมัย กล่าวคือ เป็นระบบราชการเต็มตัว กับโครงสร้างการปกครองส่วนล่างที่มีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่น” อันเป็นการปกครองอาณาบริเวณตามแบบประเพณี การจัดตั้งเขตตำบลและหมู่บ้านดำเนินการโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และโดยประกาศของทางจังหวัด อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นเพียง “กิ่งข้าราชการ” เท่านั้น

โครงสร้างการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันนี้ กล่าวได้ว่า ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตย มิใช่เป็นระบบกึ่งประชาธิปไตยดังแต่ก่อน การขยายตัวของชุมชนเมือง และความเจริญต่างๆ ส่งผลให้การติดต่อระหว่างรัฐกับประชาชน มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาแต่เดิม รวมทั้ง ภาครัฐเองก็มีการปฏิรูประบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส โดยเน้นประชาชนเป็นผู้รับบริการและเป็นศูนย์กลาง มิใช่เป็นผู้ถูกปกครองดังแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่น และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้รับผลกระทบอย่างมาก และอยู่ในสถานะที่ต้องมีการปรับตัวไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการศึกษาวิจัยยังพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการพิจารณาจากเกือบทุกฝ่ายว่ามีบทบาทและหน้าที่ในเชิงขยายตามสถานะการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ได้มีส่วนช่วยเหลือภารกิจหน้าที่การงานของหน่วยราชการต่างๆ นอกเหนือจากหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในแบบเดิมๆ รวมทั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้แทนชุมชน เป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐ รวมทั้งเป็นผู้แทนของนักรการเมืองไปด้วยในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้แล้วจากการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของไทย มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก พบว่า ลักษณะตำแหน่งหรือสถาบันที่คล้ายคลึงกับกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยในประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีแนวโน้มที่จะหายไปจากระบบการบริหารปกครองของโลกยุคปัจจุบัน กล่าวเฉพาะในกรณีของกลุ่มประเทศตะวันตก สถาบันเหล่านี้ได้สูญหายไปเป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากถูกทดแทนด้วยระบบการปกครองท้องถิ่นที่ขยายตัวอย่างมากและสอดคล้องกับสังคมแบบประชาธิปไตยที่พัฒนาการมาอย่างยาวนาน ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังปรากฏและทำงานอยู่จึงพบได้เฉพาะในบางส่วนของเอเชีย ดังเช่นหลายประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งได้นำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบในงานวิจัยนี้ แต่กระนั้น โครงสร้างและบทบาทของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในต่างประเทศนี้ ก็ได้มีการปรับตัวและปรับเปลี่ยนตนเองในหลายมิติซึ่งทำให้เกิดข้อแตกต่างกับกรณีของไทย ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สถานภาพของผู้นำในระดับหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดเล็ก จะมีบทบาทและภารกิจหน้าที่ในหลายประการที่คล้ายคลึงกับกรณีของไทย กล่าวคือ นอกจากจะทำหน้าที่ในฐานะผู้นำของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองดูแลชุมชนแล้ว ยังมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย แต่ที่น่าสนใจคือ ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นั่นย่อมหมายความว่า ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านแม้จะยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่บางประการที่เคยดำเนินมานับแต่อดีต

แต่ก็ได้ปรับตัวเข้ากับระบบการปกครองท้องถิ่น โดยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดเล็ก

นอกจากนี้แล้ว ผลการศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่า แบบแผนการปกครองท้องถิ่นที่เช่นนี้โดยมาก จะปรากฏหรือใช้โดยเฉพาะในชุมชนแบบชนบท ชุมชนแบบเกษตรกรรม หรือเป็นชุมชนขนาดเล็กๆ ในพื้นที่ห่างไกลเท่านั้น แต่เมื่อชุมชนมีการขยายตัวและเติบโตไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะหายไปและถูกทดแทนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ ต่อไป โดยลักษณะเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะดำรงอยู่และมีบทบาทก็แต่เฉพาะภายในชุมชนแบบชนบทหรือชุมชนแบบเกษตรกรรมเท่านั้น เมื่อสภาพชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงไป ประเทศเหล่านี้ก็มักจะปรับเปลี่ยนระบบการบริหารปกครองไปสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งแบบแผนเช่นนี้ก็เคยปรากฏมาแล้วในกลุ่มประเทศ ตะวันตก

ในส่วนผู้วิจัยมองว่า แมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันอาจไม่สามารถที่จะสนองตอบ ต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการมีองค์การบริหาร ส่วนตำบลเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนภารกิจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างครอบคลุมและ กว้างขวางมากขึ้น แต่ผู้วิจัยยังคงมีความเห็น ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นอยู่ ในระดับการปกครองท้องถิ่นในระดับของตำบล และหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็น กลไกที่สำคัญ และเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานโดยตรงในพื้นที่ ซึ่งได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเป็น ตัวกลางในการประสานกิจกรรมและนโยบายต่าง ๆ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความสามารถในการบริหารจัดการและเป็นผู้ดำเนินการ ระดมมวลชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ แต่ในอนาคต เมื่อพื้นที่ที่มีความเจริญเพิ่มมากขึ้น และได้รับการพัฒนาและยกฐานะเป็นเขตเทศบาลเต็มพื้นที่แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ควรที่จะมีอยู่ อีกต่อไป ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการปกครองและพัฒนา ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ๆ แทน ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องค่อยเป็นค่อยไป ดำเนินการไปทีละขั้น ต้องอาศัยระยะเวลาและการปรับฐานความคิดพร้อมกับการให้ความรู้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดกระแสความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านที่มี อยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๓) โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ นักวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำรงอยู่ ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านใน เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมือง เกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นจุดยึดโยงที่สำคัญระหว่างรัฐกับประชาชน เป็น

ตัวกลางเชื่อมประสานทั้งจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน ในการนำนโยบายของรัฐมาสู่พื้นที่ และนำเรื่องทุกข์ร้อนปัญหาของประชาชนให้ฝ่ายบ้านเมืองเข้ามาแก้ไข จึงมีข้อเสนอว่า

๑. ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร การจะพิจารณาว่าควรให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกยกเลิกไปแล้วกลับมาคงอยู่หรือไม่ อาจพิจารณาจากความเหมาะสมของสภาพสังคม วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น โดยอาจให้มีการทำประชาคมติจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ก่อน หากประชาชนยังมีความต้องการให้ตำแหน่งดังกล่าวดำรงอยู่ที่อาจตรากฎหมายออกมาบังคับใช้เฉพาะแต่ละท้องถิ่น

๒. ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีความเห็นว่า ควรให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากยังคงเป็นตำแหน่งที่สำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ ต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล และในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ควรให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังดำรงอยู่ตามเดิม โดยเน้นอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

## สรุป

จากแนวคิดและทฤษฎี งานวิจัยและแนวคิดของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปเป็นกรอบความคิดสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้ ๔ ประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรอบความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว ภายใต้กรอบความคิดนี้ การใช้อำนาจอธิปไตยทุกประการในรัฐเดี่ยว (Unitary State) จะอยู่ที่รัฐบาลกลางซึ่งถือว่ามีอำนาจสูงสุดและเต็มที่ ส่วนเขตการปกครองอื่นๆ ภายในประเทศเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลกลางจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตๆ และแต่ละเขตจะมีผู้แทนของรัฐบาลกลางไปประจำอยู่ (Deconcentration) หรือจะกระจายอำนาจ (Decentralization) บางอย่างให้กับเขตการปกครองต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการโดยมีอิสระพอสมควร (Autonomy) ก็ได้ แต่ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจโดยเด็ดขาด อำนาจทั้งหลายที่จะมอบหรือกระจายอำนาจให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลกลาง โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด และอาจเพิกถอนหรือลดทอนลงก็ได้

๒. กรอบความคิดเรื่องการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ ภายใต้กรอบความคิดนี้ หลักสำคัญที่ใช้ในประเทศต่างๆ จะมีอยู่ ๒ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ และ หลักการกระจายอำนาจ สำหรับหลักการแบ่งอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ การจัดระเบียบการปกครองอาจมีแนวโน้มไปในทางรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือในทาง



การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับบริบทสภาพแวดล้อมของสังคมประเทศนั้น และขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ (Distribution of power) ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดยพัฒนาการของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนี้ ในยุคแรกๆ มักจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงและเอกภาพให้แก่ชาติ แต่ในสถานะที่สังคมและบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น และภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองมีมากขึ้น รัฐบาลกลางจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึง ประเทศต่างๆ ในโลกจึงมีแนวโน้มไปสู่การปรับโครงสร้างระบบบริหารการปกครองผ่านกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ด้วยเหตุผลหนึ่งคือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่างที่ไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศได้

๓. กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองพิเศษ ภายในกรอบความคิดนี้ การจัดตั้งเขตปกครองตนเองพิเศษสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศเช่นเดียวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละเขตที่อยู่ในประเทศนั้นๆ และการจัดตั้งมิได้ทำให้ประเทศต้องแบ่งแยกส่วนหนึ่งส่วนใดออกไป เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการพัฒนาประเทศเท่านั้น เขตการปกครองพิเศษอาจใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ได้

การพิจารณาจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ใด จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรือ ในบางพื้นที่ที่อาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ผลดี

๔. กรอบความคิดเรื่องการจัดการปกครองของประเทศไทย ภายในกรอบความคิดนี้ อธิบายว่า การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีเป้าหมายหลักคือ “การสร้างรัฐ” (State-building) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมจึงมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ (State-centric) ซึ่งรัฐเดี่ยวจะเป็นรัฐที่แข็งแกร่งในขณะที่สังคมยังอ่อนแอ และก่อให้เกิดสถานะที่เรียกว่า รัฐล้อมสังคม

เมื่อ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง สามารถสร้างรัฐชาติและพลเมืองให้เป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง และรอดพ้นจากการถูกยึดครองโดยประเทศล่าอาณานิคมมาได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ระบบราชการและการเมืองไทยได้ยกระดับการรวมศูนย์ของรัฐไทยให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้นเป็นระบบรวมศูนย์การปกครองที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคทำงานแทนท้องถิ่น ทำให้เกิดสถานะการรวมศูนย์อำนาจ

ที่มากเกินไป (Over centralization) จนกลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุคปัจจุบัน ประกอบกับความล้มเหลวในการแก้ปัญหาความแตกต่าง หรือช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมระหว่างจังหวัดทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และการที่การเมืองในระดับชาติ หรือรัฐรวมศูนย์ฯ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ ทำให้มีแนวคิดและกระแสการเรียกร้องให้เร่งกระจายอำนาจ และขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง

## บทที่ ๓

### พัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย

การจัดระเบียบการปกครองภายในของประเทศต่างๆ จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่สภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลาของยุคสมัย รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองของประเทศต่างๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันย่อมเป็นผลมาจากพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองภายในของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทย การจัดระเบียบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๓๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยถือว่าการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองของประเทศในครั้งนั้นเป็น “การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย” ครั้งสำคัญที่สุดของประเทศ เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงลึกกลงไปในโครงสร้างหลัก (Structure) ของการปกครองประเทศ และได้เป็นหลักใช้สืบต่อมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๒๐ ปีแล้ว

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงพัฒนาการในการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจะแบ่งช่วงเวลาออกเป็น ๒ ช่วง ด้วยกันคือ ระยะเวลาก่อนการปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ.๒๔๓๕ และ ช่วงหลังการปฏิรูปการปกครองประเทศ พ.ศ.๒๔๓๕ จนถึงปัจจุบัน

#### การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยก่อน พ.ศ.๒๔๓๕

ก่อนจะถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล ๕ ประเทศไทยได้ผ่านพัฒนาการมาเป็นเวลาอย่างน้อย ๖๐๐ ปี โดยจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การปกครองของไทยที่มีความชัดเจนสืบต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันนั้น เริ่มในตอนต้นพุทธศตวรรษที่ ๑๕ หลังการเข้ายึดเมืองสุโขทัยโดยพ่อขุนบางกลาวหาญ เจ้าเมืองบางยาง (อำเภอนครไทย พิษณุโลก) และพ่อขุนผาเมือง เจ้าเมืองราด ได้ร่วมกันปลดแอกอำนาจการปกครองของขอมในภูมิภาคนี้ และจัดการปกครองโดยคนไทยที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจของขอมอีกต่อไป

#### ๑. การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสุโขทัย

การจัดระเบียบการปกครองภายในกรุงสุโขทัย ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๓ ส่วน คือ เขตการปกครองที่เป็นราชธานี (นครหลวงและหัวเมืองชั้นใน) เขตการปกครองที่เป็น

เมืองพระยามหานคร (หัวเมืองชั้นนอก) และเมืองประเทศราช (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๔๕๔ : ๑๕-๒๑ อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๕: ๔๕)

๑.๑ ราชธานี เป็นเขตที่ตั้งนครหลวงคือ กรุงสุโขทัย มีเมืองชั้นในรายรอบเป็นปริมณฑล เรียกว่าเมืองลูกหลวง ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านล้อมราชธานีไว้ทั้ง ๔ ด้าน โดยเมืองลูกหลวงกับราชธานีนั้น มีระยะห่างกันด้วยการเดินทางด้วยเท้าติดต่อกันได้ภายในเวลา ๒ วัน ประกอบด้วย เมืองศรีสัชนาลัย (สวรรคโลก) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมืองสระหลวง (พิจิตร) และเมืองกำแพงเพชร ดังนั้น ขอบเขตราชธานีจึงไม่กว้างใหญ่นัก การจัดระเบียบการปกครองในราชธานีเช่นนี้เป็นประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ในช่วงเวลานั้นเพื่อการวางกำลังในการป้องกันราชธานี

๑.๒ เมืองพระยามหานคร คือ เมืองใหญ่ที่อยู่นอกห่างจากราชธานีออกไป โดยมีพลเมืองเป็นคนไทย เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่งๆ จะมีเมืองเล็กๆ ที่อยู่เรียงรายรอบขึ้นอยู่ในความปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ทำนองเดียวกับการจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาลในสมัยรัตนโกสินทร์ ผู้ปกครองเมืองพระยามหานครเรียกว่า เจ้าเมือง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเจ้านายเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ไปเป็นเจ้าเมืองปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ เมืองพระยามหานครในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ทางทิศใต้ประกอบด้วยเมืองแพรง (สรรคบุรี) สุวรรณภูมิ (อุ้มทอง) ราชบุรี เพชรบุรี ตะนาวศรี ทิศเหนือ คือ แพร์ ทิศตะวันออก คือ เมืองหล่ม เมืองศรีเทพ (วิเชียรบุรี) เมืองเพชรบูรณ์

๑.๓ เมืองประเทศราช คือ เมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร และมีชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ แต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของสุโขทัยด้วยเหตุของการแพ้สงคราม หรือยอมสวามิภักดิ์ การปกครองเมืองประเทศราชเหล่านี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านายราชวงศ์พื้นเมืองเป็นเจ้าเมืองปกครองโดยมีสิทธิขาด และสุโขทัยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายใน ยกเว้นกรณีจำเป็น แต่เมืองประเทศราชมีหน้าที่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด และเมื่อเวลาสงครามจะต้องส่งกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วย เมืองประเทศราชในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ทางทิศใต้ ได้แก่ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองมะละกา เมืองยะโฮร์ ทางทิศตะวันตก ได้แก่ เมืองทะวาย เมืองเกาะตะมะ เมืองหงสาวดี ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ เมืองน่าน เมืองเซ่า (หลวงพระบาง) เมืองเวียงจันทน์ เมืองเวียงคำ (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๔๖๘ : ๒๕-๓๐ อ้างถึงใน กระทบทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๒๑: ๑๒)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางหรือราชธานีกับพื้นที่ในเขตอำนาจการปกครองของสุโขทัยแล้ว จะเห็นได้ว่า เมืองหลวง คือกรุงสุโขทัย ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐบาลกลาง กับพื้นที่ต่างๆ ในการปกครองนั้น จะมีอำนาจการปกครองครอบคลุมไปถึง

เพียงเมืองอุปราษ เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน เมืองชั้นในที่เรียงรายอยู่รอบราชธานี และมีอำนาจ บางประการที่จะสั่งการแก่เมืองพระยามหานครได้ สำหรับเมืองประเทศราชนั้นความสัมพันธ์กับ สุโขทัย เป็นไปอย่างหลวมๆ โดยยังคงมีอำนาจในการปกครองตนเองได้ สุโขทัยจะมีอำนาจเหนือ เมืองประเทศราชเหล่านี้ได้ตราบเท่าที่เมืองประเทศราชเหล่านั้นยังคงสวามิภักดิ์ต่อพระบรม เสดษานุภาพของกษัตริย์ผู้ปกครองสุโขทัย หากสถานการณ์เปลี่ยนไปเมื่อใดเมืองประเทศราชจะ แข็งเมือง ไม่ขึ้นกับเมืองหลวงอีกต่อไป (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๒๑ : ๑๑)

## ๒. การจัดระเบียบการปกครองในสมัยอยุธยา

ในช่วงที่สุโขทัยเริ่มอ่อนแอลง อยุธยาซึ่งเป็นเมืองอยู่ทางใต้และอยู่ในการปกครอง ของสุโขทัยได้ประกาศตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นอิสระออกจากสุโขทัย และได้มีการช่วงชิงความเป็น ใหญ่กันอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง ก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะทำสงครามผนวกสุโขทัยเข้าเป็นหนึ่งเดียวกันอยู่ ภายใต้อำนาจของกรุงศรีอยุธยา

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้นำเอาแนวคิดเรื่องเทวสมมติ หรือเทวสิทธิ์ (Divine rights) ของขอมและฮินดูเข้ามา ทำให้เกิดระบอบการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลางเสียใหม่ เป็นแบบ จตุสดมภ์ ตามแบบอย่างของขอม โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางใน การอำนวยการปกครอง และมีเสนาบดี ๔ คน คือ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลังและขุนนา เป็นผู้ช่วย

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองพื้นที่ในเขตครอบครองของกรุงศรีอยุธยา ในระยะแรก ยังคงใช้หลักการเดียวกับการจัดระเบียบการปกครองพื้นที่ในสมัยสุโขทัย โดยแบ่ง ออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งคือ เขตราชธานี ประกอบด้วย เขตพระนครศรีอยุธยา และ หัวเมืองชั้นใน ซึ่งได้แก่ เมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง และหัวเมืองชั้นใน ส่วนที่สอง คือ เขตที่เป็นเมืองพระยามหานคร และ ส่วนที่สาม คือ หัวเมืองประเทศราช

ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๘๕๑-๒๐๓๑) ได้มีการปรับปรุง การบริหารราชการเสียใหม่ โดยให้แยกการบริหารราชการออกเป็น ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ฝ่าย พลเรือนให้รับผิดชอบกิจการด้าน เวียง วัง คลังและนา โดยมีตำแหน่ง สมุหนายก เป็นผู้รับผิดชอบ ฝ่ายทหารให้รับผิดชอบกิจการ ทหารและการป้องกันประเทศ มีสมุหกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองในเขตอำนาจกรุงศรีอยุธยา พระบรมไตร โลกนาถได้ทรงปรับปรุงรูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพของ ประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อเอกภาพความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลว่าการจัด ระเบียบการปกครองหัวเมืองแบบเก่ามีข้อจำกัดคือ รัฐบาลกลางไม่สามารถจะควบคุมการบริหาร ราชการของบรรดาหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีได้อย่างใกล้ชิด เนื่องจากการแบ่งพื้นที่ใน การปกครองยังไม่เหมาะสม กล่าวคือ เขตราชธานีมีพื้นที่คับแคบเกินไป ส่วนหัวเมืองชั้นนอกคือ

เมืองพระยามหานครนั้นอยู่ห่างไกลจากราชธานีมาก ทำให้ยากแก่การควบคุมสอดส่องอย่างใกล้ชิด ประกอบกับการคมนาคมที่ยากลำบาก ทำให้เมืองพระยามหานครมีอิสระเกือบเต็มที่ในการปกครอง แทบไม่ต้องขึ้นต่อรัฐบาลกลางเลย (กรมล ทอจธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๒๑ : ๑๘-๑๙) ดังนั้น เพื่อที่จะขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้สามารถครอบคลุมอาณาเขตให้กว้างขวางที่สุด จึงได้รวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ในรัฐบาลกลาง โดยได้ปรับปรุงการจัดหัวเมืองชั้นในที่อยู่ในวงราชธานีเป็น หัวเมืองชั้นจัตวา อยู่ในการอำนวยการปกครองของพระมหากษัตริย์เอง และมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองหัวเมืองชั้นในนี้มีฐานะเป็นเพียง “ผู้รั้ง” เท่านั้น มิใช่ “เจ้าเมือง” และอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี ส่วนกรรมการอันเป็นพนักงานปกครองก็ขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่างๆ ในราชธานี

ส่วนการจัดระเบียบการปกครองเมืองภายนอกวงราชธานี ยังคงจัดเป็นเมืองพระยามหานครเช่นเดิม โดยรวมเรียกว่า “หัวเมืองชั้นนอก” แต่ได้มีการแบ่งเมืองตามขนาดความใหญ่เล็กและความสำคัญของเมืองออกเป็น เมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี บรรดาหัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้ ได้มีการรวมเอาเมืองเล็กๆ ไว้ในอาณาเขตเช่นเดียวกับราชธานี ผู้ทำหน้าที่ในการปกครองหัวเมืองชั้นนอกนี้พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการไปเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชา มีสิทธิเด็ดขาดในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์ทุกอย่าง และมีกรรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเดียวกับในราชธานี สำหรับหัวเมืองที่อยู่นอกเขตแดนและประชาชนเป็นคนต่างชาติดังคงใช้การปกครองแบบเดิม คือ ให้เจ้านายของชนชาตินั้นปกครองกันเองตามจารีตประเพณีของชาตินั้นๆ

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองภายในแต่ละเมือง ทั้งเมืองหัวเมืองชั้นนอกและชั้นในนั้น มีการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ภายในเมืองออกเป็นดังนี้

(๑) แขวง เทียบเท่าได้กับเขตการปกครองระดับอำเภอในปัจจุบัน โดยมีผู้ปกครองคือ “หมื่นแขวง” หรือเทียบเท่านายอำเภอในปัจจุบัน แขวงหนึ่งๆ แบ่งเขตออกเป็นตำบล

(๒) ตำบล มีผู้ปกครองคือ กำนัน ซึ่งมีบรรดาศักดิ์เป็น “พัน”

(๓) บ้าน หรือหมู่บ้าน เป็นที่รวมของครัวเรือนหลายๆ ครัวเรือน แต่ไม่ได้มีการกำหนดจำนวนไว้ มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้ง

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ในเขตอำนาจการปกครองของกรุงศรีอยุธยาแล้ว จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ รัฐบาลกลางหรือกรุงศรีอยุธยา ได้มีการขยายเขตอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางออกไปให้ครอบคลุมถึงเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกไปเพื่อสร้างเอกภาพในการปกครอง ดังนั้น อำนาจในทางการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่รัฐบาลมากยิ่งขึ้น

### ๓. การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงธนบุรีและตอนต้นรัตนโกสินทร์

ภายหลังการสิ้นสุดลงของกรุงศรีอยุธยา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางอำนาจในการปกครองไปอยู่ที่กรุงธนบุรีในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ก่อนที่จะเปลี่ยนผ่านไปอยู่ที่กรุงรัตนโกสินทร์ในเวลาต่อมา

การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศในช่วงกรุงธนบุรี และต่อมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ยังคงใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองที่สืบทอดกันมาแต่กรุงศรีอยุธยา

จากที่กล่าวมาถึงรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งรวมเป็นระยะเวลายาวนานไม่น้อยกว่า ๖๐๐ ปี ตลอดระยะเวลาที่ยาวนานเช่นนี้ การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศไทยมีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญน้อยมาก รูปแบบและวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่ใช้มาแต่กรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ยังคงใช้กันอยู่มาจนมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยหลัง พ.ศ.๒๔๓๕ ถึงปัจจุบัน

#### ๑. การจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕

ก่อนจะถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล ๕ การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยได้มีการปฏิรูปครั้งสุดท้ายในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งนับเป็นเวลายาวนานกว่า ๔๐๐ ปี เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองที่ใช้กันต่อเนื่องกันมานั้น เริ่มมีความไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริสความตอนหนึ่งว่า “...จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่า นั้น ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที...” (ชโยนนัด สมุทวนิช และชาติยา วรรณสุด, ๒๕๑๘ : ๘๕ อ้างถึงใน กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๒๑ : ๒๓-๒๔) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองประเทศครั้งสำคัญขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ในคำนำหนังสือ พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงแถลงพระบรมราชาธิบายการแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า “...การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบดั้งเดิมเป็นตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวงนี้ ต้องนับเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่ง

เรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน” ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า “Revolution” ไม่ใช่ “Evolution” (กรมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๒๑ : ๒๑)

สาเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการจ้ระเบียบการปกครองครั้งสำคัญนี้ ได้มีผู้ศึกษาถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูปการจ้ระเบียบการปกครองประเทศไว้ว่า มีมูลเหตุที่มาทั้งจากสถานการณ์ภายนอกและภายในประเทศ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๓๘-๓๙)

๑. มูลเหตุภายนอก บริบทสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศของไทย ในช่วงก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างสิ้นเชิง โดยในอดีตก่อนหน้านั้น ความขัดแย้งในการเมืองระหว่างประเทศของไทยจะเป็นเรื่องภายในภูมิภาค คือ พม่าเป็นหลัก แต่เมื่อชาติตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ได้เข้ามาแสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคนี้อย่างกว้างขวาง อังกฤษสามารถเข้าครอบครองอินเดีย พม่า และมลายู ในขณะที่ฝรั่งเศสได้เข้าครอบครองเวียดนาม เขมรไว้ได้ทั้งหมด ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ท่ามกลางวงล้อมของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส และตกเป็นเป้าหมายในการเข้าครอบครองของอังกฤษและฝรั่งเศส ในการดำเนินการเพื่อรักษาเอกราชของชาติ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายด้วยหลักวิธีการผ่อนปรนและเสียสละส่วนน้อย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของชาติไว้ ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียดินแดนที่เคยเป็นประเทศราชของไทยไปให้อังกฤษและฝรั่งเศส หลายพื้นที่ เหตุหนึ่งก็ด้วยความล่าช้าในความเจริญของบ้านเมืองและการจ้ระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถส่งกำลังเข้าไปแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ทันเวลา (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๕๖) และเมื่ออังกฤษและฝรั่งเศสได้ครอบครองพื้นที่ใดแล้วก็ได้วางระเบียบการปกครองขึ้นใหม่ตามแบบตะวันตก ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการปรับปรุงระบบการปกครองของไทยให้ดีขึ้น เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างระหว่างพื้นที่ของไทยกับอังกฤษและฝรั่งเศสที่ติดต่อกัน

๒. มูลเหตุภายใน สาเหตุที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ามูลเหตุภายนอกที่ทำให้รัชกาลที่ ๕ ตัดสินพระทัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินประเทศ คือ สถานการณ์ภายในประเทศเอง ยังมีปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องระบบการปกครองที่ล้าสมัย จนทำให้ประเทศชาติอ่อนแอ ขาดเอกภาพของชาติ ส่งผลให้ไทยต้องตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบและสูญเสียดินแดนหลายครั้ง ข้อเท็จจริงนี้ปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๔๓๘ ซึ่งทรงมีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ช่วยแถลงถึงนโยบายการปฏิรูปการปกครองประเทศ ในโอกาสที่มีการเปิดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก มีความตอนหนึ่งว่า (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๕๘-๕๙)



...เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันกับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกัน โดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดจัน และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ ๓ ประการ คือ พุดจากันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรี ก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้ทั้งนั้น ก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครอง ให้ราษฎรได้ทำมาหากิน โดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้...

ปัญหาภายในประเทศที่สำคัญในช่วงเวลานั้นมีสองประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของชาติและความคับแค้นของประชาชน และปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของชาติ โดยปัญหาที่สองนี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นเอกราชของชาติ โดยแต่เดิมนั้นพื้นที่ในการปกครองของประเทศจะแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ ดินแดนที่เป็นของไทยโดยแท้ และดินแดนที่เป็นประเทศราชซึ่งมีพลเมืองที่มีเชื้อชาติของตนเอง แตกต่างกับประเทศไทย และได้มีการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ที่ออกเป็น ๓ กระทรวงด้วยกัน คือ สมุหนายก กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองภาคเหนือจำนวนหนึ่ง สมุหกลาโหม กระทรวงกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองทางปักษ์ใต้จำนวนหนึ่ง และโกษาธิบดี กรมท่า (กระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบัน) มีอำนาจเหนือหัวเมืองบางเมืองทางชายทะเล แม้ว่าในทางการปกครองรัฐบาลกลางจะมีกฎหมายกำหนดระเบียบวิธีการปกครองเมืองตามส่วนภูมิภาค เพื่อควบคุมให้เจ้าเมืองปกครองบ้านเมืองด้วยความยุติธรรมและตามความประสงค์ของส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าเมืองเหล่านี้กลับไม่ต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลางมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยิ่งไกลออกไปความอิสระและอำนาจของเจ้าเมืองก็จะยิ่งมากขึ้นตามลำดับ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๖๖) รัฐบาลกลางไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะตรวจตรา บังคับบัญชา สภาพแวดล้อมทางการจัดการปกครองในช่วงเวลานั้นจึงเป็นการปกครองอาณาเขตที่ หละหลวม และประชาชนก็ขาดความผูกพันต่อความเป็นคนชาติเดียวกัน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๔๕ อ้างถึงใน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๕ : ๒๗๐) และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางได้อย่างแท้จริง ด้วยบริบททางการปกครองที่เป็นเช่นนี้ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องรีบทำการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารการปกครองประเทศเสียใหม่

ในการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น จุดเริ่มต้นอยู่ที่ การยกเลิกระบบการบริหารราชการในส่วนกลางแต่เดิมที่มีอัครเสนาบดี และ

เสนาบดีอยู่ ๖ ตำแหน่งคือ สมุหนายก (มหาดไทย) สมุหกลาโหม (กลาโหม) เมือง วัง คลัง นา และมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ ๑๒ กระทรวง ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ ซึ่งเป็นรากฐานการจัดระเบียบการบริหารราชการไทยมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบพระราชโองบายให้จัดการปกครองหัวเมืองให้เสร็จในภายหน้าไว้ดังนี้ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๘๑)

ข้อ ๑ ให้แก่วัฒนการปกครองแบบประเทศราชาธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ ๒ จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

ข้อ ๓ จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิภานาให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ข้อ ๔ การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อยจัดไปเป็นขั้นๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

เมื่อพิจารณาเป้าหมายประการสำคัญในพระราชโองบายนี้คือ ความต้องการในเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (National unity) โดยการขจัดความแตกแยกของชนชาติต่างๆ ในประเทศให้หมดไปโดยการรวมอำนาจ (Centralization) เข้าสู่กระทรวงมหาดไทย

การจัดระเบียบการปกครองพื้นที่ของไทย ภายหลังจากการปฏิรูปการการการจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะแบ่งการปกครองออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. การจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ส่วนภูมิภาคทั่วไป จะใช้หลักการปกครองที่เรียกว่า เทศาภิบาล ซึ่งพระยาราชเสนา อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำอธิบายถึงการเทศาภิบาลไว้ว่า (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๑๖๕-๑๖๖)

การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วย ตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่อกับอาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และเกิดความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรฯด้วย จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ภายใต้ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ จะแบ่งหน่วยการปกครองออกเป็นระดับชั้นดังนี้

๑.๑ มณฑลเทศาภิบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยประกอบไปด้วยเมืองหลายเมืองเข้าด้วยกัน จะมากหรือน้อยให้เป็นไปตามแต่ความสะดวกในการตรวจตราบัญชาการของข้าหลวงเทศาภิบาล (ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสมุหเทศาภิบาล) ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการมณฑลเทศาภิบาล ข้าหลวงเทศาภิบาลมาจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง

ก่อนปี พ.ศ.๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทดลองการจัดระเบียบการปกครอง โดยให้รวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเป็นเขตการปกครองเรียกว่า มณฑล มาก่อนแล้ว เพื่อเป็นการทดลองการจัดระเบียบการปกครองอย่างใหม่ที่จะจัดให้มีขึ้นในเวลาต่อมา โดยประกอบด้วย มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ (เชียงใหม่) มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร (หนองคาย) มณฑลลาวท้าวหรือมณฑลอิสาน (อุบลราชธานี) มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา (นครราชสีมา) มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา (เมืองศรีโสภณ) และ หลังปี พ.ศ.๒๔๓๕ จึงได้มีการจัดตั้งมณฑลขึ้นเป็นเทศาภิบาลตามรูปแบบการปกครองใหม่ ตามลำดับคือ ปี พ.ศ.๒๔๓๗ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา มณฑลราชบุรี ปี พ.ศ. ๒๔๓๘ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า มณฑลภูเก็ต ปี พ.ศ.๒๔๓๙ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร ปี พ.ศ.๒๔๔๐ มณฑลไทรบุรี ปี พ.ศ.๒๔๔๒ มณฑลเพชรบูรณ์ (ยุบเลิกในปี พ.ศ.๒๔๔๗) ปี พ.ศ.๒๔๔๓ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอิสาน ปี พ.ศ.๒๔๔๔ ตั้งมณฑลปัตตานี และมณฑลจันทบุรี (โดยไทยจำต้องยกมณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา ให้แก่ฝรั่งเศส เพื่อแลกกับเมืองจันทบุรี เมื่อได้เมืองจันทบุรีแล้วจึงรวบรวมหัวเมืองตั้งเป็นมณฑล) ปี พ.ศ.๒๔๕๐ ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกครั้ง แต่ก็เสียมณฑลไทรบุรีให้กับอังกฤษไป และปี พ.ศ.๒๔๕๕ ได้แยกมณฑลอิสานออกเป็น มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ดและในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงตั้งมณฑลมหาสารคาม (ลำปาง) และมณฑลกรุงเทพฯขึ้น

๑.๒ เมืองหรือจังหวัด หน่วยการปกครองรองลงมาจากมณฑลเทศาภิบาลคือ เมือง (เปลี่ยนมาเรียกว่าจังหวัดเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๔๕๕) แต่เดิมก่อนการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครอง เมืองเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุด และมีบทบาทมากที่สุดในในการจัดการปกครองของประเทศ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองในระดับเมืองใหม่โดยการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๗ (พ.ศ.๒๔๔๑) โดยการทำให้เมืองมีสภาพเป็นทางการ (Formal organization) เลิกประเพณีการปกครองแบบ “กินเมือง” อันเป็นแบบแผนการปกครองดั้งเดิมของไทย และเปลี่ยนมาใช้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในแบบแผนการปกครองเข้ารับตำแหน่งแทน ผู้ดำรงตำแหน่ง

ในเมืองจะเป็นข้าราชการอาชีพโดยไม่ต้องขวนขวายหารายได้จากทางอื่นมาเลี้ยงตัว (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๓ : ๘๔,๑๕๔)

เมือง จะประกอบไปด้วยท้องที่หลายๆ อำเภอรวมกัน โดยมี ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาเมือง (สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๕ ทรงเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกจากคำว่า “เจ้าเมือง” มาเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า และเพื่อเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็นเจ้ามาเป็นเพียงข้าราชการ) ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง มาจากการเลือกสรร แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ รับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเมือง

๑.๓ อำเภอ อำเภอเป็นหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาครองลงมาจากเมือง แต่ก่อนนี้หน่วยการปกครองในระดับนี้จะมีชื่อเรียกว่า “แขวง” แต่ไม่ค่อยมีบทบาทในด้าน การปกครองมากนัก เนื่องจากความสำคัญจะไปอยู่ที่เมือง แต่ภายหลังการปฏิรูปการจักระเบียบ การปกครองอำเภอได้กลายเป็นส่วนราชการสำคัญในการบริหารการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็น จุดกระตบระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และเป็นส่วนงานสุดท้ายของราชการ ในการจักระเบียบ การปกครองอำเภอจะประกอบด้วยตำบลหลายๆ ตำบลรวมกัน มี นายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครอง บังคับบัญชาราชการในอำเภอ

๑.๔ ตำบล ตำบลเป็นเขตการปกครองในระดับต่ำกว่าอำเภอ โดยประกอบด้วย หมู่บ้านจำนวนหนึ่ง ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่มีได้เป็นหน่วยบริหารราชการ แต่เป็น หน่วยการปกครองที่ให้ราษฎรเลือกหัวหน้าทำหน้าที่ปกครองกันเอง เรียกว่า “กำนัน” เดิมกำนันนั้น ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปจักระเบียบการปกครองแล้ว ได้เปลี่ยน วิธีการมาให้เป็นราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านมาประชุมเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็น กำนัน

๑.๕ หมู่บ้าน หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ โดยใน หมู่บ้านหนึ่งๆ จะประกอบด้วยบ้านราว ๑๐ บ้านหรือราษฎรประมาณ ๑๐๐ คน ผู้ทำหน้าที่หัวหน้า ปกครองหมู่บ้าน คือ “ผู้ใหญ่บ้าน” โดยก่อนการปฏิรูปการจักระเบียบการปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๕ ทรงร่วมปรึกษา และดำริว่า การจักระเบียบวิธีการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือมาแต่เดิม ได้เลือนรางไปอย่างมาก แบบแผนการปกครองในระดับหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป เป็นเหตุให้ เกิดความเสื่อมเสียแก่ประ โยชน์ของรัฐบาลและประชาชน จึงให้มีการปรับปรุงการจักระเบียบ การปกครองในระดับหมู่บ้านขึ้น โดยให้มีการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่ บ้านเกาะ บางปะอิน เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๓๕ โดยให้ราษฎรเลือกคนในหมู่บ้านที่มีคุณงามความดีและเป็น ที่ นิยมของราษฎรยกขึ้นเป็น ผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) ให้ใช้ระเบียบการปกครองหมู่บ้านเช่นเดียวกันนี้ทั่วประเทศ

๒. การจัดระเบียบการปกครองเฉพาะในพื้นที่พิเศษ การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองโดยการรวบรวมหัวเมืองและประเทศราชทั้งหลายให้เข้ามาเป็นราชอาณาจักรเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของชาตินั้น ได้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่าน (Transition period) ยังมีท้องที่บางแห่งที่มีขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมพื้นเมืองที่แตกต่างไปจนไม่สามารถจะใช้รูปแบบและระเบียบการปกครองเหมือนที่ใช้ในพื้นที่ทั่วไปได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในภายหลัง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงวางระเบียบการปกครองเป็นพิเศษไว้สำหรับบางท้องที่ ดังนี้

๒.๑ การปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และมณฑลพายัพ พื้นที่มณฑลพายัพ หรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ หรือมณฑลลาวเฉียง คือ พื้นที่บริเวณจังหวัด แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยาในปัจจุบัน แต่เดิมพื้นที่บริเวณนี้ถือเป็นประเทศราชอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าผู้ครองนครเชื้อสายลาว (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๔๐) ราษฎรในพื้นที่มีวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างไปจากชาวไทย โดยทั่วไปยังให้การเคารพนับถือเจ้านายฝ่ายเหนืออยู่ และบริเวณพื้นที่นี้เคยเป็นประเทศราชของพม่าและบางที่ก็ตกเป็นของไทย จนเป็นที่ยอมรับกันในที่สุดว่าพื้นที่นี้เป็นประเทศราชของไทย การที่อังกฤษได้เข้ายึดครองพม่าได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่าอังกฤษจะแพร่อิทธิพลใช้อำนาจยึดครองดินแดนบริเวณนี้ไปอยู่ในอาณานิคมอังกฤษ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้วางระเบียบว่าด้วยการปกครองมณฑลพายัพหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือขึ้นเป็นพิเศษ เพิ่มจากระเบียบการทั่วไปที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๖๖ โดยให้มีตำแหน่ง “ข้าหลวงใหญ่” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบการปกครองมณฑล

การจัดการปกครองภายในมณฑลพายัพหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือได้แบ่งเขตการปกครองในระดับรองลงไปเรียกว่า “นคร” และ “เมือง” โดยมีผู้บริหารราชการประกอบกันเป็นคณะ มี ๓ ตำแหน่งเรียกว่า “เจ้าสนามหลวง” ได้แก่ เจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง และข้าหลวงผู้ช่วย เจ้าสนามหลวงเป็นผู้รับผิดชอบในราชการพื้นบ้านพื้นเมืองทั่วไป ประเด็นที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างการบริหารราชการนครหรือเมืองในมณฑลพายัพหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือกับเมืองทั่วไป คือ การผสมผสานระหว่างเจ้าผู้ครองนครหรือเมือง กับข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยอีก ๒ คนเป็นคณะบริหาร การจัดการบริหารในลักษณะนี้จึงเป็นการทอนอำนาจของเจ้าเมืองเก่ามาทีละเล็กละน้อย เนื่องจากในเจ้าสนามหลวง จะมีข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยถึง ๒ ใน ๓ รัฐบาลกลางจึงย่อมจะมีอิทธิพลเหนือเจ้าผู้ครองนครหรือเมือง เพียงแต่ยกเจ้าผู้ครองนครหรือเมืองไว้ออกหน้า (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๔๐-๒๕๕)

๒.๒ การปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ บริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ได้แก่ เมืองตานี (ปัตตานี) เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาขบุรี เมืองยะลอ เมืองรามัญ และ เมืองระแงะ พื้นที่บริเวณนี้ซึ่งรวมกันเป็นเมืองปัตตานีมีฐานะเป็นประเทศราชของประเทศไทยนับมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี แต่เมื่อไทยเสียดังกรศรีอยุธยาแก่พม่า เจ้าเมืองปัตตานีและเจ้าเมืองไทรได้ตั้งตนเป็นอิสระ มาจนในสมัยรัชกาลที่ ๑ จึงได้กลับมาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของไทยอีกครั้ง (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๕๕) เหตุที่ต้องมีการจัดการปกครองรูปแบบพิเศษบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้นี้ เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งมีวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างไปจากชาวไทยพุทธ เมื่อแรกเริ่มการปฏิรูปการจักระเบียบการปกครองโดยมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นนั้น บริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้นี้ได้ขึ้นรวมอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราช แต่การที่จัดให้หัวเมืองซึ่งมีชาวอิสลามอยู่อาศัยเป็นส่วนมากขึ้นกับมณฑลนครศรีธรรมราชที่กำลังจัดแบบแผนการปกครองแบบใหม่ ไม่ทำให้การบริหารราชการของเมืองทั้งเจ็ดดีขึ้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้มอบหมายให้พระยาสุขมณีนยวินิต (ปั้น สุขุม) ให้ไปดำเนินการวางแบบแผนการปกครองบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้

พระยาสุขมณีนยวินิต ได้สำรวจและศึกษาถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ ของราษฎรในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้นี้ แล้วทำรายงานกระทรวงมหาดไทย จนได้รับความเห็นชอบให้มีการจักระเบียบการปกครองพิเศษสำหรับท้องที่นี้ขึ้น โดยการตราข้อบังคับสำหรับการปกครองเรียกว่า “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ.๑๒๐” โดยให้เมืองทั้งเจ็ด ยังคงเป็น ๗ เมืองอย่างเดิม แต่ละเมืองจะมีหน่วยบริหารราชการของตนเอง โดยมีเจ้าเมืองเดิมซึ่งเป็นเชื้อสายอิสลามที่ดำรงตำแหน่งอยู่แต่เดิมอยู่ในตำแหน่งต่อไป เรียกว่า “พระยาเมือง” และได้จัดให้หัวเมืองทั้งหมดมาร่วมกันเป็นเขตการปกครองอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า “บริเวณ” มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้า มีหน้าที่จัดการราชการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ หรือตามที่ได้รับคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช และภายในแต่ละเมืองได้จัดให้มี “กองบัญชาการเมือง” ประกอบด้วยข้าราชการในตำแหน่ง พระยาเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และ ผู้ช่วยราชการเมือง เป็นคณะที่ปรึกษาการบริหารราชการของแต่ละเมือง

ภายในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้นี้ ระบบการเก็บภาษีอากรจะไม่เหมือนเมืองอื่นๆ ในมณฑลโดยให้ใช้ตามแบบที่เคยเสียอยู่อย่างแต่เดิม ยังไม่ยกเลิกตำแหน่ง “โต๊ะกาลิ” ซึ่งเป็นอาจารย์ทางฝ่ายศาสนาทำหน้าที่การชำระตัดสินความตามกฎหมายอิสลาม แต่ให้มีการตั้ง “คาโต๊ะยุติธรรม” ขึ้นมาคณะหนึ่งราว ๒๐ คน เพื่อให้คนนับถืออิสลามที่เป็นความกันต้องตัดสินตามกฎหมายอิสลาม ได้เลือกคาโต๊ะยุติธรรมมาฝ่ายละคนเพื่อชำระตัดสินความ

การบริหารราชการของเมืองแต่ละเมืองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลาม ปกัยได้ แม้เจ้าเมืองเดิมจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิมต่อไป แต่สถานะในเชิงอำนาจจะถูกจำกัดลง เนื่องจากไม่อาจบังคับราชการได้โดยลำพังเช่นเมืองทั่วไป กลับต้องนำเข้าหารือกับ “กองบัญชาการเมือง” ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนจากรัฐบาลกลางถึง ๓ คน รัฐบาลกลาง จึงยอมมีอิทธิพลเหนือเจ้าเมืองเดิม ในลักษณะเดียวกับการจัดการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๗๐) การจัดระเบียบการปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปกัยได้นี้เป็นวิธีการชั่วคราวที่ได้ใช้อยู่ ๕ ปี จนถึงปี พ.ศ.๒๔๔๕ จึงได้มีการปรับปรุง ๗ หัวเมืองซึ่งมีรูปแบบการปกครองพิเศษขึ้นเป็นมณฑลใหม่ มีชื่อว่า “มณฑลปัตตานี”

การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้สำเร็จลุล่วง สามารถจัดระเบียบการปกครองประเทศให้เป็นแบบแผนเดียวกันได้ทั้งประเทศ โดยเมื่อปี พ.ศ.๒๔๕๕ ประเทศไทยในขณะนั้นได้แบ่งเขตการปกครองในระดับต่างๆ ประกอบด้วย ๑๗ มณฑล ๗๑ เมือง (จังหวัด) ๓๖๕ อำเภอ ๔,๗๒๓ ตำบล และ ๔๘,๘๒๕ หมู่บ้าน (กระทรวงมหาดไทย, ๒๔๕๕ : ๑๐๗-๑๐๘ อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๗๑)

๓. การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การวางรากฐานการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local administration) ขึ้นในประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพื่อช่วยทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญลุล่วงไปตามทัศนคติใหม่ของระบอบการปกครองในประเทศตะวันตก โดยในระยะแรกได้ทรงโปรดเกล้าฯ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ของตนเอง (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๒๗ : ๒๗๔) ต่อมาในปี ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ.๒๔๔๘) จึงได้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ที่จังหวัดสมุทรสาคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ จึงได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.๑๒๗” ขึ้นเพื่อใช้ทั่วประเทศ โดยได้แยกสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภทคือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล

การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อพิจารณาแล้ว ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ทางอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว นับจนถึงปัจจุบัน (ปธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๓๗ : ๒๑-๒๒ อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๕ : ๖๗) และเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของการจัดระเบียบการปกครองประเทศที่มีใช้ต่อเนื่องสืบมาจนถึงปัจจุบัน

## ๒. การจัดระเบียบการปกครองในปัจจุบัน

การจัดระเบียบการปกครองของไทยภายหลังการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ มาจนถึงปัจจุบัน ยังคงใช้รูปแบบและโครงสร้างที่ใช้กันมาตั้งแต่หลังการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมในบางประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

### ๒.๑ การจัดโครงสร้างทางการปกครอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.๒๔๗๕ แล้ว คณะราษฎรได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนกลไกทางการเมืองของระบอบเดิม ให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบใหม่ โดยคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) ได้มีการตั้งอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการของกระทรวงทบวงขึ้น และได้ยกวางพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นในร่างที่ยกวางขึ้นนี้ ได้มีการจัดแบ่งการจัดองค์กรของรัฐใหม่โดยจะแบ่งเป็น มัชยภาค คือการบริหารกลาง มัชยานุภาค คือการบริหารภาค และมัชยวิภาค คือการบริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ในร่างเดิมได้มีการวงเล็บคำว่า Centralization Deconcentration และ Decentralization ไว้ด้วย โดยประเด็นสำคัญคือ การกำหนดให้มีภาค ๔ ภาคขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการภาค เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารภาคร่วมกับกรมการภาค เพื่อเชื่อมโยงอำนาจระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ การกำหนดให้มีภาคนั้นเป็นความพยายามที่จะสร้างจุดเชื่อมระหว่างผู้ว่าราชการภาคกับคณะรัฐมนตรี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยการมีภาคจะทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมงานของจังหวัดในระดับภาค

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงเห็นว่า แบบที่อยู่ใช้แต่เดิมมีความเหมาะสมแล้วควรแต่เพียงเพิ่มเทศบาลขึ้นไปเท่านั้น ส่วนตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคไม่จำเป็นต้องมี หากจะมีข้าหลวงตรวจการส่งไปตรวจการเป็นครั้งคราวก็พอแล้ว การจะให้จังหวัดขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีนั้นน่าจะลำบาก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๓๘ : ๖๐-๖๑) ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๗๖ จึงตัดส่วนที่เกี่ยวกับภาคออกทั้งหมด และไม่มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน โดยได้จัดระเบียบการปกครองโดยใช้คำว่า “การบริหารราชการท้องถิ่น” โดยให้แบ่งออกเป็น มณฑล จังหวัด และอำเภอ มีสมุหเทศาภิบาลผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา และกำหนดเพิ่มเติมว่าในท้องถิ่นใดสมควรจะจัดตั้งเทศบาลก็ให้จัดตั้งขึ้นได้ (พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน, ๒๔๗๖)



แต่หลังจากที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เพียง ๕ เดือน ก็ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น โดยนำเอาหลักการเดิมที่รัชกาลที่ ๗ ทรงไม่เห็นด้วยกลับมาจัดทำขึ้นใหม่ และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ โดยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการจัดระเบียบบริหารเช่นนี้ ได้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันสาระสำคัญของการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่เป็นผลการเปลี่ยนแปลงจากกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้มีการยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล คงเหลือแต่จังหวัด และอำเภอ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการในจังหวัด อำเภอ ให้เป็นในนามของคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอ แทนที่จะอยู่กับข้าหลวงประจำจังหวัด (พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าหลวงประจำจังหวัด) และนายอำเภอสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาล โดยแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ เทศบาลตำบล และ เทศบาลเมืองและนครบาล โดยให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และราชการอื่นตามที่จะมีกฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ หลังจากมีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มาเป็นเวลาถึง ๒๐ ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ แทน โดยในกฎหมายฉบับนี้ยังคงหลักการเดิมไว้ คือ แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการประเทศเป็น ๓ ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในราชการส่วนภูมิภาคได้กำหนดให้มี โครงสร้าง “ภาค” ขึ้นมาโดยรวมท้องที่หลายๆ จังหวัดตั้งเป็นภาคโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีผู้ว่าราชการภาค เป็นหัวหน้าปกครองบัญชาและบริหารราชการ ซึ่งปรากฏว่า得有พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พ.ศ. ๒๔๘๕ จัดตั้งภาคทั้งหมด ๘ ภาค โดยแต่ละภาคจะมีที่ทำการภาคดังนี้ ภาค ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ภาค ๒ จังหวัดฉะเชิงเทรา ภาค ๓ จังหวัดนครราชสีมา ภาค ๔ จังหวัดอุตรธานี ภาค ๕ จังหวัดลำปาง ภาค ๖ จังหวัดพิษณุโลก ภาค ๗ จังหวัดนครปฐม ภาค ๘ จังหวัดนครศรีธรรมราช และภาค ๘ จังหวัดสงขลา

ผู้ว่าราชการภาคมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและควบคุมดูแลราชการทั่วไปภายในเขตภาค และตรวจตราชี้แจง แสดงความเห็น สั่งและแนะนำให้เจ้าหน้าที่ภายในภาคนั้นปฏิบัติเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้ตัดอำนาจทางการบริหารและการบังคับบัญชาข้าราชการของผู้ว่าราชการภาคลง จนเป็นสาเหตุให้ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๐ ยกเลิกภาค และโอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับจังหวัด ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการบริหารราชการกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบการบริหาร โดยให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ส่วนในระดับอำเภอ ได้ยุบเลิกคณะกรรมการอำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบการบริหาร

การจัดโครงสร้างทางการปกครองในราชการส่วนภูมิภาค หลังจากปี พ.ศ.๒๕๐๐ เป็นต้นมา แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พ.ศ.๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ ตามลำดับก็ตาม แต่โครงสร้างทางการปกครองยังคงใช้หลักการเดิมเช่นนี้มาตลอดไม่มีการเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดเพิ่มเติมให้การจัดตั้ง “กลุ่มจังหวัด” ขึ้นมา เพื่อบูรณาการการพัฒนาพื้นที่เป็นกลุ่มจังหวัด

## ๒.๒ การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาใน พ.ศ.๒๔๔๘ แล้ว ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงริเริ่มทดลองวิธีการการปกครองตามแบบเทศบาลขึ้นในพระราชวังในปี พ.ศ.๒๔๖๑ (ชุกศักดิ์ เทียงตรง, ๒๕๒๐ : ๓๑๔) ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ซึ่งมีความสนพระทัยที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยได้มีการปกครองแบบเทศบาลอย่างอารยประเทศจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๐ โดยมีนายอาร์ ดี.เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษาระทรวงเกษตรราชการเป็นประธานเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (Municipality)” (สนธิ เตชานันท์, ๒๕๑๕ : ๒๔-๒๕ อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๒๓ : ๔๑) ทำหน้าที่ไปศึกษาดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ ในพระราชอาณาจักรและประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เพื่อพิจารณาทำรายงานประกอบการจัดตั้งการประชาภิบาลหรือเทศบาล (Municipality)

พระราชประสงค์ของรัชกาลที่ ๗ ที่ต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลนั้น เนื่องจากทรงดำริเห็นว่าในภายภาคหน้าประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) ไปเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นต่อเมื่อมีการเตรียมตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการเรียนรู้ ทดลอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

มีฉะนั้นแล้ว ประชาชนอาจถูกชักนำโดยพวกนักปลุกกระดม หรือพวกฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ ดังความที่รัชกาลที่ ๗ พระราชทาน สัมภาษณ์แก่นั่งสือพิมพ์ New York Times ฉบับวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๔๙๔ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๒๓ : ๔๒-๔๓)

...เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่า ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะมีประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ที่ดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น...

ในการจะตั้งเทศบาลนั้น รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลจนแล้วเสร็จ แต่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลยังไม่ได้ออกบังคับใช้ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศขึ้นเสียก่อนในปี พ.ศ.๒๔๗๕

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ คณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเช่น ในประเทศตะวันตก (ชเนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๔๐ : ๕๒) จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ โดยให้มีเทศบาล ๓ แบบด้วยกันคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในการจัดตั้งเทศบาลนั้น รัฐบาลมุ่งหมายที่จะยกทุกตำบลในขณะนั้นจำนวน ๔,๐๐๐ ตำบล ให้เป็นเทศบาล โดยเริ่มต้นจากการยกฐานะสุขาภิบาล ๓๕ แห่งที่มีอยู่ก่อนขึ้นเป็นเทศบาล แต่เวลาผ่านไปถึงปี พ.ศ.๒๔๘๘ ปรากฏว่าสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง ๑๑๗ แห่ง หลังจากนั้นไม่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นอีก เหตุผลสำคัญคือเทศบาลที่จัดตั้งไปแล้วมีความยุ่งยากตลอดเวลา การจะเปิดเทศบาลตำบลทั้งประเทศต้องใช้เวลายาวนานนับร้อยปี รัฐบาลจึงได้กลับมากระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลอีก โดยเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปดูงานในประเทศตะวันตก ได้เห็นถึงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้นและเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไป และจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง สมควรที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมือง จึงได้นำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลกลับมาใช้อีกครั้งในปี พ.ศ.๒๔๘๕ และใช้ควบคู่กันมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๔๒ จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดให้เป็นเทศบาล โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ในปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

ในปี พ.ศ.๒๔๘๘ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับถึงประเทศไทยได้พิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของ

ทุกประเทศ ราษฎรมีส่วนสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง แม้ว่าการจัดรูปการปกครองของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันบ้าง แต่หลักการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองมีอยู่ทั่วไปและกว้างขวาง เพื่อที่จะเป็นทางทำให้ประชาชนก้าวไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่เพียงในเขตเมืองและกิ่งเมือง ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนในทุกท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการปกครองอย่างกว้างขวาง จึงได้กำหนดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาอีกรูปเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๒๓ : ๔๕) อย่างไรก็ตามในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงใช้วิธีการแต่งตั้งให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ในปี พ.ศ.๒๕๐๐ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๙๕ ขึ้นมา โดยกำหนดให้ตำบล มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระมีชื่อเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยการจะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายนี้จะต้องมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งซึ่งปรากฏว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประกาศจัดตั้งตามกฎหมายนี้เพียง ๕๕ แห่ง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๕ : ๑๕๕) และในเวลาใกล้เคียงกันนั้น นอกจากจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ในพื้นที่ตำบลอื่นๆ ที่ยังไม่ได้มีการประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีการจัดรูปแบบการบริหารที่ไม่ได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล การจัดตั้งนี้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๙๕ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๕ กระทรวงมหาดไทยได้มี คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๕ ปรับปรุงวิธีการในการบริหารราชการส่วนตำบลเสียใหม่ ในบางพื้นที่ที่กำหนดโดยให้มีแต่คณะกรรมการตำบล ดังนั้น จึงทำให้พื้นที่ตำบลในช่วงเวลานั้น จะมีการจัดระเบียบบริหารถึง ๓ รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบที่หนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๙๕ รูปแบบที่สอง คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๙๕ และรูปแบบที่สามคือ คณะกรรมการตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๐

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๕ คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่นๆ แต่กลับมีการจัดระเบียบบริหารของตำบลแตกต่างกันหลายรูปแบบ จึงสมควรที่จะจัดใหม่ให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖

ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้จัดระเบียบบริหารตำบลในรูปแบบใหม่เรียกว่า “สภาตำบล” ในพื้นที่ตำบลที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๘ ให้ตำบลทุกตำบล เว้นแต่ในเขตนครหลวงหรือเทศบาลหรือสุขาภิบาล ใช้รูปแบบการบริหารตำบลนี้ทั่วทั้งประเทศ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในด้านการเมืองและการบริหารราชการว่าจะให้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว โดยกำหนดให้แต่ละตำบลบริหารงานโดย “สภาตำบล” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และหากสภาตำบลใดมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทติดต่อกัน ๓ ปี ให้จัดตั้งเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อมาภายหลังได้มีการยุบรวมสภาตำบลเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต่างๆ ไปหมดทำให้ในปัจจุบันในระดับตำบลในพื้นที่ที่มีได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาล จะมีเพียงรูปแบบการบริหารเดียวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเป็นครั้งแรก โดยการจัดตั้ง “กรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองหลวงให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดทั้งจังหวัด โดยยกเลิกสถานะการเป็นราชการส่วนภูมิภาคไป การจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเริ่มมาจากราย พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็น “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” โดยรูปแบบการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีแบ่งเป็น ๒ ระดับ ระดับภูมิภาคนั้นถือว่าเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นจังหวัดหนึ่ง ระดับท้องถิ่นเป็นการรวมเอาเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เปลี่ยน นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็น กรุงเทพมหานคร ซึ่งยังคงเป็นจังหวัดอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีสภากรุงเทพมหานครเป็นลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จนในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว มิได้เป็นจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคอีกต่อไป

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีพัฒนาการทางด้านการปกครองท้องถิ่นของไทยในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เมืองพัทยา

จังหวัดชลบุรี โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ขึ้น โดยการยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ขึ้นเป็น “เมืองพัทยา” และได้มีการนำแนวคิดเรื่อง ผู้จัดการเทศบาล (City manager) มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย โดยรูปแบบการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๒) เทศบาล (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (๔) กรุงเทพมหานคร และ (๕) เมืองพัทยา ทั้งนี้ โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแบบระบบ ๒ ชั้น (Two-Tier system) เว้นแต่ในเขตการปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการพิเศษได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยโครงสร้างชั้นบน (Upper tier) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโครงสร้างชั้นล่าง (Lower tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒ : ๔๘,๑๐๒) ทั้งนี้รูปแบบการบริหารการปกครองภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

#### ๒.๓ การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น

ภายหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศแล้ว หลังจากนั้นในปี พ.ศ.๒๔๕๗ รัชกาลที่ ๖ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นใช้บังคับแทน โดยมีเหตุผลว่า

...พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น นับว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญในการปกครองพระราชอาณาจักรอย่าง ๑ ตั้งแต่ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ในพระพุทธศักราช ๒๔๔๐ มา วิธีปกครองพระราชอาณาจักรได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริเห็นว่า ถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ ของเดิม แห่งใดที่ยังใช้ได้ให้คงไว้ แห่งใดที่เก่าเกินกว่าวิธีการปกครองทุกวันนี้ ก็แก้ไขให้ตรงกับเวลารวบรวมตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป...

และได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล และหมู่บ้านของประเทศไทยสืบมาจนถึงปัจจุบัน

การจัดการปกครองท้องถิ่น ได้มีพัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อปี พ.ศ.๒๔๕๗ ไม่มากเท่าใดนัก รูปแบบโครงสร้างหลักในการบริหารหมู่บ้านไม่แตกต่างไปจากเดิม ประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งคือ เรื่องวิธีการที่มาและวาระการดำรงตำแหน่ง

ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยที่มาของการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการประชุมเลือกของราษฎร ส่วนกำนัน ให้มาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องที่มาของกำนันผู้ใหญบ้านอีกหลายครั้ง โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้มีการแก้ไขที่มาของผู้ใหญ่บ้านจากเดิมมาจากการที่ราษฎรเป็นผู้เลือกโดยตรง กำนันมาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน เป็นให้มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการอำเภอตั้ง โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน แต่ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้มีการแก้ไขที่มาของผู้ใหญ่บ้านให้กลับไปใช้วิธีการให้ราษฎรเลือกโดยตรงอีกครั้ง และได้ใช้วิธีนี้โดยไม่มีการแก้ไขอีกต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนกำนันให้กลับไปใช้วิธีการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน มาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เปลี่ยนแปลงที่มาของกำนันให้มาจากการเลือกของราษฎรโดยตรง แทนการให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง และได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กลับไปให้ใช้วิธีการให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน และไม่ได้กำหนดอายุที่จะพ้นจากการเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไปตลอดชีวิต ต่อมาในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ จึงได้มีการแก้ไขเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนถึงอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์เท่านั้น และได้ใช้หลักการนี้มาอย่างยาวนานเกือบ ๕๐ ปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้ใหญบ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยความพยายามของกระทรวงมหาดไทยได้ผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านให้กลับไปอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๖๐ ปีเหมือนในอดีตอีกครั้งหนึ่ง

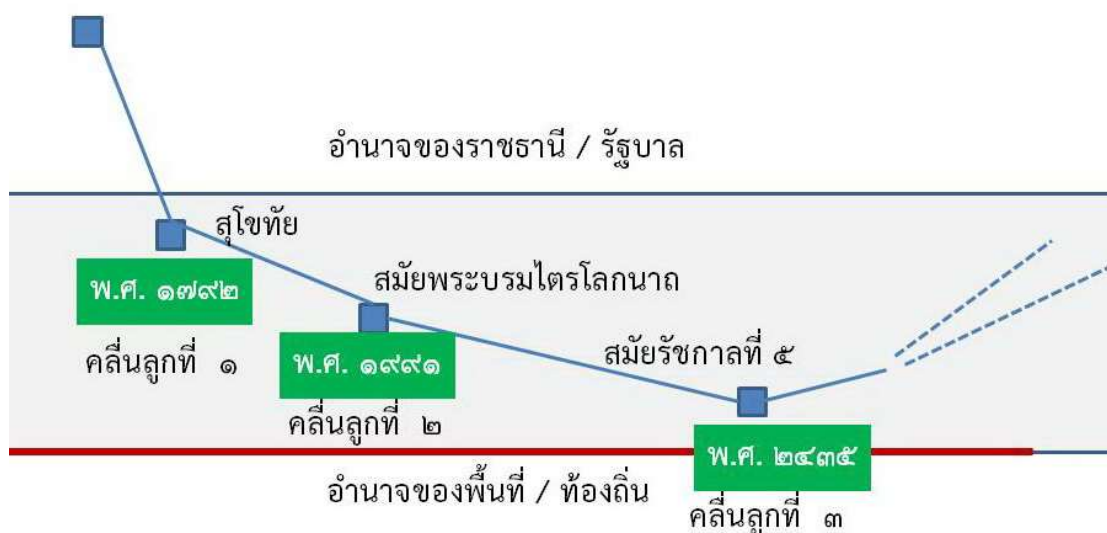
## สรุป

จากการศึกษาถึงพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จะพบว่าในห้วงระยะเวลา ๑๐๐ กว่าปี ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางการปกครองที่สำคัญอยู่ด้วยกัน ๓ ครั้ง ซึ่งอาจเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยได้เหมือน “คลื่น” ที่ซัดผ่านเข้ามาในสังคมไทย ได้ดังนี้

คลื่นลูกที่หนึ่ง (พ.ศ.๑๗๕๒) เริ่มต้นเมื่อมีการสถาปนาและจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยภายหลังการหลุดพ้นจากการอยู่ภายใต้การปกครองของขอม

คลื่นลูกที่สอง (พ.ศ.๑๘๕๑-๒๐๓๑) คือ การปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ โดยการขยายเขตอำนาจการปกครองจากราชธานีออกไปครอบคลุมในหัวเมืองต่างๆที่อยู่ห่างไกลออกไปเพื่อการสร้างเอกภาพในการปกครอง

คลื่นลูกที่สาม (พ.ศ.๒๔๓๕) คือ การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการรวมอำนาจการปกครองในพื้นที่ต่างๆเข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมด และสร้างกลไกในการควบคุมดูแลลงไปถึงระดับพื้นที่ต่ำสุดคือหมู่บ้าน เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติและขจัดความแตกแยกของชนชาติต่างๆ ในประเทศให้หมดไป



และจากการศึกษาพบว่าในพัฒนาการของการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน จะมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ ๔ ประเด็นคือ

### ๑. โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครอง

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการการการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่สุโขทัยมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การจัดแบ่งระดับโครงสร้างทางการปกครอง (Administrative divisions) ในเชิงพื้นที่ของไทย จะมีการแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ๔ ระดับ โดยระดับบนสุดคือ จังหวัด (เมืองในอดีต) ระดับที่สองคือ อำเภอ (แขวงในอดีต) ระดับที่สามคือ ตำบล และระดับล่างสุดคือ หมู่บ้าน ลักษณะเช่นนี้มีหลักฐานปรากฏมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่า



ประเทศไทยแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดแบ่งระดับโครงสร้างการปกครองเช่นนี้มาเลย แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในหลักการจัดการปกครองใน โครงสร้างแต่ละระดับมาหลายครั้ง แต่ครั้งที่สำคัญที่สุดมีเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น คือ ครั้งแรกสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๓๑-๒๐๓๑) และครั้งที่สองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๓๕) ซึ่งถือเป็นการจัดระเบียบการปกครองประเทศใหม่เกือบทั้งระบบ โดยระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงจากครั้งแรกมาถึงครั้งที่สองนั้นกินเวลาถึง ๔๐๐ ปีเศษ ในขณะที่ครั้งที่สองถึงปัจจุบัน ได้ทิ้งห่างมาเป็นเวลาถึง ๑๒๐ ปีเศษแล้ว

โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในปัจจุบัน ได้จัดแบ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และ (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นอกจากนี้แล้ว ยังมีการจัดการปกครองท้องที่ซึ่งไม่เป็นโครงสร้างการบริหารที่เป็นทางการ ประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ของไทย ซึ่งไม่รวมถึงเขตพื้นที่การปกครองพิเศษอันได้แก่ กรุงเทพมหานครแล้ว จะมีองค์กรทางปกครองในการบริหารพื้นที่ซ้อนทับอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ๒ ส่วน หรือ เป็นกลไกการบริหารแบบ ๒ ขา ที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยขาหนึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลกลางที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อีกขาหนึ่งเป็นกลไกของประชาชนในท้องถิ่นเรียกว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามตาราง

ระดับชั้นของโครงสร้างการปกครอง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ระดับที่ ๑	จังหวัด	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ระดับที่ ๒	อำเภอ	-
ระดับที่ ๓	ตำบล	เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล
ระดับที่ ๔	หมู่บ้าน	-

## ๒. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่สุโขทัยมาจนถึงปัจจุบัน จะพบคุณลักษณะที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของไทยว่ามีลักษณะเป็นการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงสุโขทัยความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ในเขตอำนาจการปกครองสุโขทัยจะมีอำนาจการปกครองที่แท้จริงครอบคลุมเพียงในเมืองที่อยู่ใกล้ฉัตรราชธานีเท่านั้น แต่ต่อมาในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปรับปรุงรูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองใหม่เพื่อสร้างเอกภาพความมั่นคงให้แก่ราชอาณาจักรเสียใหม่โดยการขยายเขตอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางออกไปให้ครอบคลุมถึงเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกไป เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดของระบบการปกครองหัวเมืองแบบเก่าที่ทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถจะเข้าควบคุมการบริหารราชการของบรรดาหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีได้อย่างใกล้ชิด และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองครั้งสำคัญที่สุดของประเทศ โดยมีจุดมุ่งเน้นเพื่อสร้างความมั่นคงและเพื่อเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (National unity) โดยการขจัดความแตกแยกของชนชาติต่างๆ ในประเทศให้หมดไป โดยการสร้างองค์กรทางการปกครองและส่งบุคลากรของรัฐบาลกลางให้ไปลงไปในปกครองทุกระดับจนถึงจนถึงระดับล่างสุดคือหมู่บ้าน ลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลางเช่นนี้เป็นกระบวนการสำคัญของการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary state) ขึ้นมาทดแทนแหล่งอำนาจย่อยๆ ที่รวมกันเป็นประเทศสยามในขณะนั้น (ช้อยนันต์ สมุทวนิช, ๒๕๓๘ : ๑๓๐) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพื้นที่หรือสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ (State-centric) และทำให้รัฐมีความแข็งแกร่งขึ้น ในขณะที่สังคมจะอ่อนแอ (Strong state – weak society) ส่งผลให้เกิดภาวะรัฐล้อมสังคม(ช้อยนันต์ สมุทวนิช, ๒๕๓๘ : ๑๓๑) ในขณะที่การกระจายอำนาจการปกครองให้กับพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น เพิ่งจะมีการขยับตัวมากขึ้นในช่วงหลังการใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือเมื่อไม่ถึง ๒๐ ปีที่ผ่านมาเอง จึงทำให้มีผู้กล่าวว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองรวมศูนย์อำนาจมากที่สุด และมีราชการส่วนท้องถิ่นที่เล็กติดอันดับโลกในแง่ของงบประมาณเมื่อเทียบกับบงของรัฐบาล (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๑ : ๘)

## ๓. การจัดการปกครองท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยนอกจาก “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ที่เป็นกลไกที่เป็นทางการของรัฐบาลกลาง และ “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นกลไกที่เป็นทางการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ประเทศไทยยังมีกลไกที่ไม่เป็นราชการและไม่เป็นการปกครองท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัย เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม

ในการปกครองโดยการเลือกผู้นำของตนเองเป็นหัวหน้าปกครองดูแลพื้นที่ เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งในปัจจุบันการจัดการปกครองท้องถิ่นจะเป็นกลไกทางการปกครองที่ใช้เป็นการทั่วไปทั้งประเทศ เว้นแต่ในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครและเมืองและเมืองพัทยา

#### ๔. การจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษ

จากพัฒนาการการจัดการระเบียบการปกครองของไทยพบว่าในอดีตประเทศไทยได้เคยมีการจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรม ปรากฏอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงตั้งแต่สุโขทัยเป็นต้นมาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยจะมีเมืองประเทศราชที่รัฐบาลได้ปล่อยให้เจ้านายของชนชาตินั้นปกครองกันเองตามจารีตประเพณีของชาตินั้นๆ มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ในระหว่างการปฏิรูปการปกครองประเทศที่ได้มีการรวบรวมหัวเมืองและประเทศราชทั้งหลายให้เข้ามาเป็นราชอาณาจักรเดียวกันเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่ชาติ แต่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวยังมีท้องที่บางแห่งที่มีขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมพื้นเมืองที่แตกต่างไปจากพื้นที่ทั่วไปของประเทศ ไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมกราชาธิราชมหินทรได้ทรงวางระเบียบการปกครองเป็นพิเศษสำหรับพื้นที่เหล่านี้ให้แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ได้แก่ พื้นที่มณฑลพายัพ หรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (บริเวณจังหวัด แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยาในปัจจุบัน) และ พื้นที่บริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ เมืองตานี (ปัตตานี) เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสายบุรี เมืองยะลอ เมืองรามัญ และ เมืองระแงะ) โดยมีหลักการให้เจ้าเมืองผู้ปกครองเดิมยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิมต่อไป แต่อำนาจในการปกครองจะกระทำร่วมกับข้าราชการที่ส่งไปจากรัฐบาลกลาง

## บทที่ ๔

### ภาพอนาคตการจักระเบียบการปกครองของไทย

จากบทที่ผ่านมา ได้อธิบายให้เห็นภาพถึง พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนของการจักระเบียบการปกครองภายในประเทศไทยที่ผ่านมาในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะเป็พื้นฐานที่จะเชื่อมโยงไปสู่ภาพอนาคตของการจักระเบียบการปกครองของไทย โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีแนวคิดและข้อเสนอในการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนที่เกี่ยวกับการจักระเบียบการปกครองของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันหลายประเด็นด้วยกัน ในบทนี้จะได้ประมวลแนวความคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวกับการจักระเบียบการปกครองของไทย ที่ปรากฏตัวขึ้นมาในสังคมไทยในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา และจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มและความเป็นไปได้ของการจักระเบียบการปกครองไทยในอนาคต โดยจะนำกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องจากบทที่ ๒ พัฒนาการการจักระเบียบการปกครองไทยในบทที่ ๓ และ แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการจักระเบียบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน มาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อสร้างภาพที่คาดว่าจะเป็ไปในอนาคตของการปกครองไทย โดยประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์ จะประกอบไปด้วย ๔ ส่วนคือ

๑. หลักการและแนวนโยบายการจัดการปกครองในรัฐธรรมนูญไทย
๒. แนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการจักระเบียบการปกครองของประเทศ
๓. สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจักระเบียบการปกครองประเทศ
๔. ความคิดเห็นและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

#### หลักการและแนวนโยบายการจัดการปกครองในรัฐธรรมนูญไทย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จะมีบัญญัติหลักการปกครองของประเทศไทยที่สำคัญที่สุดบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับคือ การดำรงความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) โดยจะบัญญัติไว้ ในมาตราที่ ๑ ว่า “ประเทศไทยเป็ราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้”

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยหลายประการ โดยเฉพาะกระแสแนวคิดทางด้านการปกครองในเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ได้กลายเป็ประเด็นสำคัญของสังคมไทย

ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้ปรากฏนโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น อยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวทางการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทยที่สำคัญไว้ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการบัญญัติให้ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

๒. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติว่า

๒.๑ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๒.๒ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๓ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

หลังจากที่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการกำหนดแนวนโยบายและแนวทางในการจัดระเบียบการปกครองของไทย ที่สำคัญไว้ดังนี้

๑. ได้มีการกำหนดเป็นแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้รัฐต้องดำเนินการ

๑.๑ จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัด มีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

๑.๒ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการ

๒.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๒.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

๓. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติว่า

๓.๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

๓.๒ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ

ในช่วงระยะเวลาเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๔๐ – ๒๕๕๙) ได้มีการเผยแพร่แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับ การจัดระเบียบการปกครองของไทยต่อสาธารณะหลายประการ ซึ่งจากการศึกษา สามารถประมวลแนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวข้อง จำแนกเป็นประเด็นหลักได้ ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

## ๑. แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

แม้ว่าแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น จะเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า ๑๐๐ ปีแล้วก็ตาม แต่กระแสแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏตัว และเป็นกระแสหลักที่ชัดเจนในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ และถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการปฏิรูปการเมืองที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒ : ๒๔) และภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แนวคิดและประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีแผนการดำเนินงาน มีการติดตาม และมีกลไกสนับสนุนให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่อง

หลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ได้มีการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. รูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้มีการกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมี ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง สภาท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งแต่เดิมให้มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง และส่วนที่สอง ฝ่ายบริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

๒. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐ (ส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาค) ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. การจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดที่มาของรายได้จากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม อากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มรายการมากขึ้นกว่าเดิม และได้มีการกำหนดสัดส่วนในการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นจากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และในปี พ.ศ.๒๕๔๕ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ต่อรายได้ของรัฐบาล ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีพัฒนาการเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับพัฒนาการในช่วงเวลาที่ผ่านมา ๑๐๐ ปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ยังคงมีข้อเสนอและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจปรากฏออกมาอีกหลายประเด็น ดังนี้

### ๑.๑ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากที่ผ่านมา แม้จะมีการกำหนดแผนการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่กระบวนการดำเนินการกระจายอำนาจยังไม่เป็นไปตามหลักการอย่างครบถ้วน ภารกิจหลายอย่างติดขัดในเรื่องการแก้ไขกฎหมาย และส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหลายแห่งพยายามชะลอการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยังคงมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

### ๑.๒ การเพิ่มสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้จะมีการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจนแล้ว แต่ข้อเท็จจริงในการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในครั้งแรกได้เลย นอกจากนี้แล้วการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการให้สวัสดิการแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั่วประเทศเพิ่มมากกว่าในอดีต เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการ เงินค่าตอบแทน อสม. ฯลฯ แต่การที่รัฐบาลได้นับรวมเงินที่ใช้ในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในยอดเงินจัดสรรด้วย ทำให้เงินรายได้ที่จะใช้ในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลดทอนลง จนทำให้เกิดกรณีการชุมนุมยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ดังกรณีเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้เดินทางมาที่กรุงเทพมหานคร เพื่อยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพียงร้อยละ ๒๗.๒๘ ของรายได้สุทธิรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งขีดมติของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ ๒๗.๗๗ ของรายได้สุทธิ เท่ากับมีการเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๐.๐๑ ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มน้อยที่สุด ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายหลังใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีประเด็นกล่าวว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือ นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ส่งผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ ไม่ควรรนำมารวมเข้ากับเงินที่รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น

### ๑.๓ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปราบกฏมีความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ



พิเศษขึ้นมาอย่างจริงจังกว่าในอดีต ความเคลื่อนไหวดังกล่าว ปรากฏออกมาทั้งในรูปของ  
ข้อเรียกร้องเพื่อยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีอยู่เดิมไปเป็นองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมทั้งข้อเรียกร้องให้มีการปรับรื้อระบบการบริหารราชการภายในพื้นที่  
ชุมชนท้องถิ่นบางแห่ง ให้มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างจากการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๑)  
โดยเป็นผลสืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ  
การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ และรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ  
ได้เคยตั้งคณะกรรมการดูเรื่องเมืองพิเศษ โดยให้มีการศึกษาพื้นที่พิเศษ ๓๐ กว่าแห่ง ภายใต้แนวคิด  
หลัก ๕ พื้นที่ ได้แก่

๑. พื้นที่พิเศษเศรษฐกิจ/เมืองพิเศษเชิง function เช่น สุวรรณภูมิ
๒. พื้นที่อุตสาหกรรม และ logistic เขตนิคมอุตสาหกรรม และเติบโตเป็น  
อุตสาหกรรม ได้แก่ มาบตาพุด และ แหลมฉบัง

๓. พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ เกาะสมุย ภูเก็ต

๔. พื้นที่ border town เมืองชายแดน ได้แก่ แม่สอด มุกดาหาร เบตง

สุโขทัย

๕. พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์

และได้มีการเลือกพื้นที่ที่น่าร่องในการดำเนินการ และได้มีการผลักดัน  
กฎหมายเพื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใน ๓ พื้นที่ ได้แก่ เกาะสมุย (เมืองท่องเที่ยว)  
แหลมฉบัง (เมือง Logistic) และแม่สอด (เมืองการค้าชายแดน) (พบสุข ชำชอง, ออนไลน์, ๒๕๕๓)  
แต่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หลายคนกลับเห็นว่า ในการผลักดันประเด็นนี้ควรเลือกพื้นที่ที่น่าร่อง  
เพื่อดำเนินการ เช่น ภูเก็ต ซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้  
เนื่องจากการมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะเป็นบทพิสูจน์ และเป็นโอกาสสำคัญใน  
การผลักดันการกระจายอำนาจให้สาธารณะเห็นเป็นรูปธรรม (พบสุข ชำชอง, ออนไลน์, ๒๕๕๓)

นอกจากนี้แล้ว ยังมีข้อเสนอในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ  
พิเศษในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมาจากความคิดเห็นที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษมิได้แก้ปัญหาเฉพาะด้านการพัฒนาอย่างเดียว แต่ยังแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่ได้  
ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงข้อเสนอเรื่องการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องความต้องการประชาชน และ  
สามารถแก้ปัญหาพื้นที่ได้จริง เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐในการจัดการปัญหา  
เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ในพื้นที่ ที่ทำให้ปฏิเสธอำนาจรัฐส่วนกลาง

(พบสุข ชำของ, ออนไลน์, ๒๕๕๓) โดยรูปแบบการปกครองพิเศษในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีผู้เสนอไว้หลายรูปแบบ อาทิเช่น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้เสนอให้ ๓ จังหวัดเป็นเขตการปกครองพิเศษเขตเดียวในลักษณะคล้ายกรุงเทพมหานคร แต่มิใช่ “นครรัฐปัตตานี” คือเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ มิใช่ “นครรัฐอิสระ” อีกแนวคิดหนึ่งเสนอให้ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารร่วมกัน นอกจากนี้ยังแนวคิดอื่นๆ แต่ไม่ได้อยู่ในกรอบเรื่องการปกครองพิเศษอีกหลายแนวคิดจึงไม่ได้นำมากล่าวถึงในที่นี้

## ๒. แนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

โครงสร้างการบริหารราชการภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ นั้น เป็นโครงสร้างที่ดำรงคงอยู่ สืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๒๐ ปี อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจากแนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรงแล้ว ยังมีแนวคิดและข้อเสนออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญอยู่ ๒-๓ ประเด็น ดังนี้

### ๒.๑ แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง

แนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” ปรากฏตัวออกมาในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๑ จากการนำแนวคิด “การพึ่งตนเอง” ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศมาพัฒนาต่อยอด แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง เป็นแนวคิดที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชน บนฐานคิดที่ให้ประชาชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่น เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม การตัดสินใจอยู่บนฐานของความเป็นเจ้าของที่เป็นผู้กำหนดเอง และบนฐานที่มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบติดตามได้ (แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง การกระจายอำนาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, ๒๕๕๕ : ๒)

มีผู้ให้ความหมายของจังหวัดจัดการตนเองไว้ เช่น สมพันธ์ เตชะอธิก นักวิชาการด้านชุมชน ได้กล่าวไว้ว่า จังหวัดจัดการตนเอง หมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคม ก็สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา (บุญยิ่ง ประทุม, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

ในปัจจุบันมีการขับเคลื่อน Model ของจังหวัดจัดการตนเองในพื้นที่มากกว่า ๔๐ จังหวัด เช่น เชียงใหม่ เชียงราย นครปฐม แม่ฮ่องสอน ปราจีนบุรี น่าน และ

ขอนแก่น เป็นต้น โดยมีหลักคิด คือ ต้องการจะลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงและเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นการ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” และประชาชนสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นๆ ได้เอง ซึ่งจังหวัดจัดการตนเองถือเป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากภาคประชาชน ก่อตัวขึ้น เกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังประชาชนอย่างแท้จริง เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้แก่พลเมือง ให้เกิดสำนึกความเป็นพลเมืองไทย และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารและการปกครองท้องถิ่นไทย (บุญยิ่ง ประทุม, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

ในปี พ.ศ.๒๕๕๔ แนวคิดและข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง ได้กลายเป็นประเด็นที่เริ่มมีการถกเถียงในเวทีและพื้นที่สาธารณะมากขึ้น โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งได้รับแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการเสนอเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” บรรจุลงเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ คำว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” จึงเป็นที่รับรู้และกระจายออกไปในวงกว้างมากยิ่งขึ้น

แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปมาจากมุมมองว่าประเทศไทยที่ผ่านมาโครงสร้างอำนาจถูกรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย งบประมาณ การตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ จะถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แม้จะมีกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาคลงไปอยู่ในพื้นที่ แต่อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ส่วนราชการในส่วนกลาง การตัดสินใจเรื่องสำคัญและการดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อคนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมเลย การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจยังเอื้อประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนน้อยที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจ เช่น นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ เป็นต้น มากกว่าคนส่วนใหญ่ที่อยู่ห่างจากศูนย์กลาง ด้วยระบบที่เป็นอยู่จึงเปิดโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจน้อยลงได้ง่าย นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐนั้นจึงเป็นสาเหตุของ “ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ” และปิดกั้นโอกาสและศักยภาพของท้องถิ่นและประชาชนในการบริหารจัดการตนเอง ส่งผลทำให้สภาพที่เป็นอยู่ของสังคมไทยมีลักษณะเหมือนเจดีย์ที่ส่วนยอดหรือส่วนบนแข็งแรง แต่ฐานหรือส่วนล่างอ่อนแอ เจดีย์ที่อยู่ในสภาพเช่นนั้นย่อมไม่มั่นคง ไม่นานก็จะพังทลายลง สังคมไทยปัจจุบันก็อยู่ในสภาพที่คล้ายกัน ส่วนบนของสังคมคือ รัฐบาลกลางนั้นเข้มแข็ง เพราะมีอำนาจในทุกเรื่อง แต่ส่วนล่าง คือ ท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนไม่เข้มแข็ง ทั้งยังประสบกับปัญหาที่แก้ไขเองไม่ได้อีกมากมาย สังคมที่ฐานล่างอยู่ในสภาพเช่นนี้เป็นสังคมที่ไม่มั่นคง วิกฤตความเหลื่อมล้ำที่ประสบอยู่ทุกวันนี้ก็คือ อาการที่บ่งชี้ว่าสังคมไทยกำลังอยู่ในสภาพที่อ่อนแอและไม่มั่นคง (สุภาพคนไทย ๒๕๕๖, ๒๕๕๖ : ๑๖๔)

การสร้างฐานรากที่มั่นคงและแข็งแรงย่อมทำได้โดยการให้อำนาจแก่ชุมชนและท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง

สำหรับหลักการจัดรูปแบบการบริหารจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอนั้นมีประเด็นสำคัญคือการให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอโดยรวมจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหนึ่งเดียวกัน และให้ประชาชนในจังหวัดเป็นผู้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด

## ๒.๒ แนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าเมืองในอดีต เป็นตำแหน่งทางการบริหารสูงสุดในพื้นที่นอกราชธานีในอดีตหรือภูมิภาคในปัจจุบัน ที่มาของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเจ้านายเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยไปเป็นเจ้าเมือง ปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ และภายหลังการปฏิรูประบบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงปัจจุบัน ตำแหน่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งให้บุคคลที่เหมาะสมไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ทั้ง ๗๖ จังหวัด

ในช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๕๔ ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้มีการเผยแพร่ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยมีประเด็นสำคัญที่สุดคือ การให้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคลงทั้งหมดและโอนอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เศรษฐกิจท้องถิ่น สังคมท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะไม่มีกรกล่าวถึง เรื่องการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่โดยนัยแล้วมีความหมายไม่ต่างไปจากการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคและโอนอำนาจหน้าที่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งแล้ว ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดย่อมเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการประจำ และมาจากการแต่งตั้งโดยกลไกของกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งนั่นเอง

ประเด็นการเสนอแนวคิดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้รับการตอบย้ำในเวลาต่อมาด้วยกระแสแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว โดยเฉพาะเมื่อได้มีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองของบางพื้นที่ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำให้ประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ รวมไปถึงจนถึงการคัดค้านจากข้าราชการประจำที่ได้รับผลกระทบ

และแนวคิดนี้ได้รับการตอกย้ำให้เป็นที่ถกเถียงกันอีกครั้งเมื่อได้มีการนำเสนอเป็นประเด็นของการปฏิรูปประเทศไทยในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมืองในต้นปี พ.ศ.๒๕๕๗

โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดและข้อเสนอเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เป็นประเด็นใหม่ในสังคมไทยแต่อย่างใด ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการปรากฏตัวของกระแสแนวคิดและข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่มาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาอย่างเด่นชัดและเป็นประเด็นสาธารณะที่ร้อนแรงมาแล้วในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเริ่มมาจากพรรคการเมืองได้มีนโยบายหาเสียง โดยเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และได้กลายเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อรัฐบาลในขณะนั้นไม่สนใจผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้ ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้รับความสนใจน้อยลงไปที่สุดในที่สุดและเลือนหายไป

### ๓. แนวคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยตำบลและหมู่บ้าน นั้น เป็นการจัดการปกครองขั้นพื้นฐานที่มาช้านานแล้ว แต่ได้รับการจัดระเบียบให้เป็นระบบในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยมีตำแหน่งทางการปกครองที่สำคัญคือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

ในช่วงเวลากว่า ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มากเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งได้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งผลให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเดิมขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด มีการกำหนดแผนงานและขั้นตอนให้มีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนงานให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้รับผลกระทบและเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันจะมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอและแนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญและเป็นที่ถกเถียงได้แย้งกันอย่างมาก โดยในขณะที่กระทรวงมหาดไทยได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายแก้ไข พ.ร.บ.เทศบาล และ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น โดยให้คงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาล (ในปัจจุบันตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) แต่ฝ่ายการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเพื่อให้กลับไปมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านทุก ๕ ปี แทนการให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๖๐ ปี ทำให้เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นถกเถียงทุกครั้ง และในบางครั้งนำไปสู่การรวมตัวชุมนุมประท้วงของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น การชุมนุมของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อประท้วงร่างกฎหมายแก้ไขวาระการดำรง

ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านให้เหลือ ๕ ปี นอกจากนี้แล้วยังมีการขยายไปถึงประเด็นว่า ควรมีหรือยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านไปเลยหรือไม่ ดังตัวอย่างความคิดเห็นในกลุ่มนี้ว่า “...อันที่จริงก็อย่าง ที่ทราบกันอยู่แล้วว่า ท่ามกลางการคมนาคมและโทรคมนาคมที่สะดวกเช่นทุกวันนี้ ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน หมดหน้าที่ความจำเป็นไปแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องมีตัวกลางระหว่างรัฐกับชาวบ้านอีกต่อไป...” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

## ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

จากปี พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองของไทยมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๒๐ ปีเศษแล้ว หรือหากจะนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๕ นับถึงปัจจุบันก็เป็นเวลาถึง ๘๐ เศษแล้ว ในช่วงระยะเวลา ๑๒๐ ปี หรือ ๘๐ ปี บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งย่อมมีผลเกี่ยวเนื่องกับการจัดระเบียบการปกครองของไทย เพราะรูปแบบทางการเมืองการปกครองของแต่ละยุคสมัยย่อมแตกต่างกันไปตามแต่สภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย ประเด็นการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยได้แก่

๑. สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากความเป็นสังคมชนบทสู่ความเป็นสังคมเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุที่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยได้กลายสภาพจากพื้นที่ชนบท เป็นพื้นที่เขตเมืองมากขึ้น ส่งผลให้การจัดระเบียบการปกครองในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่น และภูมิภาคจะลดความสำคัญลง ขณะเดียวกันย่อมจะทำให้รูปแบบการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลจะลดจำนวนลง แต่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

๒. การศึกษาของคนในสังคมไทยสูงขึ้น เนื่องจากความก้าวหน้าในการจัดการศึกษาของประเทศไทย ได้เปิดโอกาสให้คนไทยได้เข้าถึงระบบการศึกษาได้มากขึ้น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของสถาบันการศึกษาในระดับปริญญาตรี ทำให้คนไทยในปัจจุบันมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นกว่าในอดีต มีผลทำให้คนไทยมีโอกาสเข้าถึงและได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและกลไกในการบริหารราชการในระดับต่างๆ มากขึ้น มีการเรียกร้องสิทธิในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับตนเองเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงสิทธิในการดูแลจัดการปัญหาของพื้นที่เอง และสิทธิมนุษยชน (human right) ซึ่งเป็นกระแสแห่งสังคมโลกยุคปัจจุบันที่แพร่กระจายไปทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยด้วย

นอกจากนี้แล้วเมื่อผสมผสานด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศในสังคมไทย ซึ่งในปัจจุบันระดับการเข้าถึงและใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศของคนในสังคมไทยมีระดับที่สูงขึ้นเช่นกัน ยิ่งทำให้คนไทยในทุกระดับสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ผ่านโปรแกรมระบบสื่อสารออนไลน์ ระบบอินเทอร์เน็ต สถานีวิทยุชุมชน สถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้ประเด็นแนวคิดทางการเมืองหรือสังคม การเรียกร้องสิทธิต่างๆ แพร่กระจายไปสู่คนในสังคมไทยได้อย่างรวดเร็วและไม่ถูกจำกัดขอบเขตเหมือนในอดีต

๓. จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้มีการบริโภคและแข่งขันทรัพยากรต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้พื้นที่ต่างๆ ประสบปัญหาที่มากขึ้น มีความหลากหลายและมีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากยิ่งกว่าในอดีต ดังนั้น ความคาดหวังและต้องการที่จะให้ปัญหาในพื้นที่ได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ และคาดหวังถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานทางการปกครองในพื้นที่ (ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น) ในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่จะมีสูงยิ่งขึ้น แต่

๔. การบริหารจัดการภาครัฐอ่อนแอ เนื่องจากการจัดการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนราชการในส่วนกลาง ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาอะไรได้มากเท่าที่ประชาชนคาดหวัง ส่งผลทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนดูแลแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเอง

๕. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศและมีบทบาทเพิ่มขึ้น ในทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ออนไลน์, ๒๕๕๐) โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมากระแสแนวคิดเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน (community empowerment) ได้รับการแพร่กระจายไปในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย ทำให้ประชาชนเริ่มเข้ามามีบทบาทในดูแลจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น และเป็นผลทำให้มีเรียกร้องสิทธิในการจัดการตนเองของชุมชน และขยายไปสู่ในระดับจังหวัด

๖. แนวคิดประชาธิปไตยแพร่หลายขึ้น นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยเริ่มมีความมั่นคงและยาวนานขึ้น ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต และภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยมีการแพร่กระจายออกไปในทุกพื้นที่ ทำให้ประชาชนมีความคุ้นเคยกับระบบการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ส่งผลให้เกิดข้อเรียกร้อง

ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดการปกครองของประเทศโดยให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

## ความคิดเห็นและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองไทยนั้น นอกจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ ยังมีความเห็นและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องอีกหลายท่าน ซึ่งได้กล่าวถึงทิศทางในการจัดระเบียบการปกครองของไทย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ การลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค รวมไปถึงจนถึงประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ โดยอาจแยกเป็น ๒ กลุ่มความคิดเห็นได้ ดังนี้

### ๑. กลุ่มความคิดเห็นที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้พื้นที่

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์และนักการเมือง (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๕ : ๑๑-๑๒) กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องให้มีการคืนอำนาจให้พื้นที่ว่า

...รัฐของเราแม้จะมีความตั้งใจดี แต่รัฐของเราผูกขาดการแก้ปัญหา ผูกขาดการจัดการ การบริหาร การดูแลสังคมและประเทศ ไม่ค่อยมีที่ทางให้ความคิดเชิงซ้อน ความคิดหลายมิติ ความคิดหลายระดับ ในประเทศไทยมีรัฐอยู่ไม่ได้ ข้อเสนอเรื่องปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สามจังหวัดภาคใต้ก็มีคนไม่เห็นด้วยเยอะ มีแนวคิดที่จะทำภาคใต้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่า อบจ. ก็คิดยาก หลายท่านอยากทำมณฑลขึ้นมาใหม่ที่เป็นท้องถิ่นก็ยากในวิถีคิดของรัฐแบบ 'เอกนิคม' ที่มองและคิดว่า ๗๖ จังหวัดต้องเหมือนกันหมด เป็นความคิดมาตรฐานที่ต้องปกครองจากกรุงเทพฯ โดยตรง...

...สังคมไทยจริงๆ เป็นพหุลักษณะ ไม่ได้เป็นเอกลักษณะมากกว่าที่เราคิด เป็นสังคมผู้ย้ายถิ่น เป็นสังคมผู้อพยพ อันประกอบด้วยถิ่นต่างๆ ภาคต่างๆ...

... เอกนิคมจะไม่เห็นใครนอกจากรัฐหนึ่งเดียวเท่านั้นที่จะเป็นผู้ปฏิรูป ผู้พัฒนา หรือผู้อนุรักษ์ประเทศ มหาอุทกภัยก็ต้องจัดการ โดยรัฐเท่านั้น รัฐแต่ผู้เดียว แต่สิ่งที่น่าทึ่งมากในความเห็นผมคือคนไทยล้วนยอมรับรัฐรวมศูนย์ผูกขาดคืออธิปไตย ที่มีกรมและกระทรวงเป็นเครื่องมือในการทำงาน ระยะเวลาหลังรัฐชนิพนธ์ถูกแต่งเติมให้มีประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญ มีองค์กรอิสระ มีศาลรัฐธรรมนูญ มีศาลปกครอง มีองค์กรมหาชน มีการมีส่วนร่วม มีพลเมืองมีประชาสังคม มีการปฏิรูป แต่ทุกคนทุกฝ่ายตั้งแต่ทหาร ข้าราชการ นักการเมือง นักวิชาการนักกฎหมาย นักธุรกิจ นักปฏิรูป ต่างยอมรับรัฐที่ผมว่ามานี้ไม่มากก็น้อยทั้งนั้น...

...ในช่วงเวลาที่กล่าวมานี้ ท้องถิ่นแทบสูญพันธุ์ ถูกวาทกรรมเรื่องชาติ เรื่องรัฐเป็นผู้รู้ดี ถูกวาทกรรมเรื่องเทคโนโลยีมากกว่า กระหน้าซ้ำเติมจนแทบอ่อนปวกเปียกไปหมดและระยะเวลาหลังใน ๕ ปีมานี้ ยังถูกธรรมชาติบาลมาผสมโรงวิจารณ์ด้วย ถูกกระแสวิจารณ์จากผู้ที่สืบสายเลือด ผูกขาดสกุลในท้องถิ่นวิจารณ์ด้วย ส่วนข้อวิจารณ์ว่า ประชาชนยังไม่พร้อมถือว่าเป็นวาทกรรมถาวร ช่วยปิดบังศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี...



...การกระจายอำนาจ บางทีผมก็คิดว่าเป็นการคิดที่อยู่ในกรอบเก่า การพัฒนาประเทศโดยรัฐบาล ถึงจะมีโปรเจกต์เท่าไรหรือออกมา ก็เป็นการคิดในกรอบเก่าอยู่ไม่น้อย จะใส่เงินใส่ธรรมมาภิบาลเข้าไปอีกเท่าไรก็ไม่น่าจะดีขึ้นมากนัก อาจถึงเวลาที่เราต้องยกเครื่องรัฐไทย ด้วยหลักคิดใหม่ ด้วยกระบวนการที่ใหม่ คือ การคืนอำนาจคืนให้กับท้องถิ่น ชุมชน ประชาสังคม คืนให้กับพื้นที่ แต่เน้นท้องถิ่น ไม่ใช่เน้นภูมิภาค มอบภาระ อำนาจ และทรัพยากรให้ท้องถิ่น และสังคม ลดอำนาจรัฐ ลดบทบาทรัฐ ลดทรัพยากรส่วนกลางและภูมิภาค ต้องขอเดิมว่าไม่ใช่แค่ให้นำหนักในพื้นที่มากขึ้น ในความหมายที่ว่าให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ หรือให้งบมาลงที่จังหวัดมากขึ้นเท่านั้น แต่คืนอำนาจให้ชุมชน ประชาสังคม และท้องถิ่นให้มากขึ้นปล่อยพวกเขาให้ดูแลตนเองมากขึ้น พัฒนาบ้านเมืองของตนเองตามความใฝ่ฝัน และตามความคิดสร้างสรรค์ของตนเองมากขึ้น...

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชน (ปาฐกถา, ๒๕๕๓)

ได้กล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจว่า

...เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงเวลา ๖๐ ปี ของการก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวของประเทศ ไม่ได้ทำให้ระบบการบริหารประเทศที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ไว้ที่ส่วนกลางมาตั้งแต่เมื่อครั้งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีโอกาสกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชนอย่างแท้จริงเลย ดังนั้น ปัญหาในท้องถิ่นซึ่งควรแก้ไวกันในท้องถิ่น ก็ต้องรอให้รัฐบาลที่กรุงเทพฯ แก้ไข ไม่ว่าจะ เป็น ปัญหาการทำมาหากิน ปัญหาปากท้อง ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำในท้องถิ่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็ต้องรอให้รัฐบาลและกระทรวง ทบวงกรมในกรุงเทพฯ เป็นผู้พิจารณา ซึ่งก็มีความล่าช้าไม่ทันการณ์ แก้ไม่ตรงจุด ทำให้ปัญหาสะสมมากขึ้น เมื่อประชาชนเกิดความไม่พอใจ ก็รวมตัวกันเข้ามาประท้วงและเรียกร้องในกรุงเทพฯ ครั่งแล้ว ครั่งเล่า...

...การรวมศูนย์การบริหารจัดการประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สะท้อนออกมาเป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเฉพาะตั้งแต่แผน ๑ ถึงแผน ๕ และการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ตามแผนดังกล่าว โดยปราศจากส่วนร่วมที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน แม้จะส่งผลให้เกิดความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็จริง แต่ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามมามากมหาศาล...

...ในประเทศเราเอง ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อมาเกือบ ๕ ปี ส่งผลกระทบรุนแรงต่อทุกสถาบันหลักของชาติ และก่อให้เกิดความสูญเสียด้านต่าง ๆ อย่างมหาศาลนั้น เป็นผลมาจากการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ และมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล และขาดส่วนร่วมที่เหมาะสมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม จนมีเสียงเรียกร้องให้มีการปรองดองซึ่งกันและกัน รวมทั้ง การปฏิรูปประเทศไทยเสียใหม่ ใน ๒ แนวทางหลัก คือ การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์เสียใหม่ในสังคมให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะต่อคนระดับล่างของสังคมประการหนึ่ง และการจัดสรรอำนาจในการเมืองการปกครองเสียใหม่ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม...

พงศ์ โปยม วาภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และอดีตรองการปฏิรูป (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๕ : ๒๗-๓๕) ได้แสดงความคิดเห็นถึงผลของการจัดการปกครองของไทยในอดีตและการปฏิรูปการปกครองไว้ดังนี้

...บ้านเมืองของเราในแบบที่เรียกว่ารัฐชาติ น่าจะเริ่มมาเมื่อไม่นานนี้เอง สมัยก่อนตั้งแต่สุโขทัย ยุทธยา มาถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เราปกครองกันอย่างหลวมๆ เมืองใหญ่ๆ ก็เอาลูกหลานของกษัตริย์ไปปกครอง แต่ถ้าเมืองเล็กๆ น้อยๆ เราก็ปล่อยให้ประชาชนที่มีอิทธิพล หรือมีความเป็นผู้นำตามธรรมชาติปกครองกันไป ซึ่งเรียกว่าระบบกินเมือง มีพระยากินเมือง ตั้งเป็นขุนนางดูแลราษฎรไม่ให้เดือดร้อน เวลาเมื่อศึกสงครามก็ส่งคนมาช่วยยุทธการรบกับข้าศึก ระหว่างที่ไม่มีศึกสงครามก็รับใช้รับสอยราชการเข้าเมืองไป หมุนเวียนกันเข้ามามีระบบช่วย ระบบไพร่หลวง ไพร่ราบ ที่จะหมุนเวียนกัน เป็นระบบปกครองกันหลวมๆ ส่วนเมืองใหญ่ๆ ที่เป็นเมืองประเทศราชก็ส่งเครื่องบรรณาการประจำปีบ้าง ๒-๓ ปีส่งทีหนึ่งบ้าง ถ้าแข็งข้อขึ้นมา ก็ไปปราบเสียทีหนึ่ง แล้วก็เปลี่ยนมาเป็นรัฐชาติไทย ก็น่าจะตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ปฏิรูปการปกครองเป็นต้นมา

...การปฏิรูปการปกครอง ...ยกเลิกระบบเจ้าเมืองเก่าเป็นระบบข้าหลวง ส่งจากส่วนกลางไปปกครองดูแลราษฎร ...และมีข้าราชการลงไปเป็นมือเป็นไม้ของส่วนกลางหรือเมืองหลวง ออกไปดูแล เพื่อให้บ้านเมืองเป็นปึกแผ่น ก็เป็นเรื่องที่อาจจะมีความเหมาะสมจำเป็นสำหรับสมัยนั้น แต่เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น มาถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าอำนาจของรัฐก็ยังแน่นอน มั่นคงอยู่เหมือนเดิม ...ทางคณะกรรมการปฏิรูปประเทศได้ศึกษา และค้นพบปัญหาการเสียดุลอำนาจของสังคม โดยเฉพาะการที่รัฐมีอำนาจมาก ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมอยู่หลายประการ ที่สำคัญยังพบว่า ยิ่งรัฐทำให้มากเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งอ่อนแอมากเท่านั้น ประกอบกับปัญหาในปัจจุบัน มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็ไม่เหมือนกัน ดังนั้น จึงเสนอว่า จะต้องหาทางผ่อนคลายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และที่สำคัญคืองบประมาณ ไปให้ประชาชนได้บริหารจัดการตนเอง การแก้ปัญหของบ้านเมืองจึงจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาราษฎรบุกรุกป่าบ้าง ชายฝั่งบ้าง เชื่อว่าการต่อสู้ระหว่างรัฐกับประชาชนนี้ ไม่มีทางที่จะแก้ไขได้ ต่อให้นายกรัฐมนตรिलงมาเอง ก็ไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะเรื่องนี้มีเรื่องไปผูกมัดหรือเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายมากไปหมด สิ่งหนึ่งที่คิดว่าจะทำให้แก้ไขเรื่องยากๆ เหล่านี้ได้ คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่บริหารจัดการปัญหาที่มีอยู่นั้นเอง โดยที่รัฐส่วนกลางมีบทบาทในการกำหนดมาตรการ หรือมาตรฐาน

...สิ่งหนึ่งที่เราเห็นว่าต้องแก้ไขโดยด่วน คือ ดึงอำนาจสั่งการกำหนดนโยบายอนุมัติทั้งหลายทั้งปวงลงมาให้กับพี่น้องประชาชนข้างล่างได้ดูแลตัวเอง เอาจบประมาณที่มีอยู่ ๒ ล้านล้านบาท แบ่งมาให้ประชาชนได้บริหารจัดการตนเอง แต่ถามว่า เงินก็ดี อำนาจก็ดีลงมาแล้ว จะอยู่ตรงไหน มันก็ต้องมีองค์กรหนึ่งในโครงสร้างการปกครอง สิ่งที่เราเสนอก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน เราก็ไม่ปรารถนาที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสวมอำนาจโดยใช้ระบบราชการเข้ามาบริหารจัดการ ในลักษณะเดียวกับรัฐที่เคยทำมาในอดีต คือสั่งการทุกเรื่อง คิดแทนทุกเรื่องทำให้ทุกเรื่อง เราอยากเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ทุกตำบลหมู่บ้านในประเทศไทยขณะนี้ก็มีกลุ่มต่างๆอยู่แล้ว

...อย่างไรก็ตาม พอพูดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เห็นใจ ...ให้ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป แต่พอประชาชนเข้าไป ก็เข้าไปในคราบราชการ มีเครื่องแบบมีเงินเดือน มีค่าตอบแทนจะประชุมก็ต้องออกหนังสือประชุม มีเบี้ยประชุม มีรถประจำตำแหน่ง เอาละ ก็เป็นธรรมดาที่ประชาชนเมื่อเข้าไปในสภาท้องถิ่น หรือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ก็อดมีความปลื้มปิติไม่ได้ว่า เดียวนี้เราไม่ใช่คนธรรมดาแล้วเป็น Somebody มีหน้าที่ มีอำนาจ อนุญาตสร้างบ้านหรือไม่กี่ได้ คูใหญ่โตดี ...วันนี้สิ่งที่เราอยากเห็นก็คือ อยากเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากพอสมควร อาจจะออกระเบียบบางอย่างของตัวเองได้ มีบุคลากรของตัวเอง โดยอาจจะมิระบบกลางกำกับอยู่ แต่เปิดโอกาสให้บางท้องถิ่นแปลกแยกจากระบบกลางได้

...ส่วนกลางเอง หรือส่วนภูมิภาค ถ้าจะยังอยู่ เราก็อยากจะเห็นว่า สองส่วนนี้ทำให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วปล่อยให้งานปฏิบัติ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ร่วมกับภาคประชาชน...ปัจจุบัน กิจกรรมร้อยละ ๘๐-๘๐ เป็นของรัฐ เป็นของส่วนกลางและภูมิภาค อีกร้อยละ ๑๐-๒๐ เป็นของท้องถิ่น แต่เราต้องกลับหัวกลับหาง หมายความว่ากิจกรรมทั้งหมดร้อยละ ๙๐-๘๐ เป็นของท้องถิ่น รัฐบาลกลางให้เหลือนิดเดียว ทำเท่าที่จำเป็น ทำเท่าที่อยากจะสงวนบางสิ่งบางอย่างไว้ แน่แน่นอนว่าเราเป็นรัฐเดี่ยวแบ่งแยกมิได้ แต่ผมไปดูญี่ปุ่น เขาก็เป็นรัฐเดี่ยว เกาหลีเขาก็เป็นรัฐเดี่ยว เกาหลีใต้เขามีปัญหากับเกาหลีเหนือมาก เขาก็ยังมีการปกครองตนเองเต็มรูปแบบ หรือ Full autonomy ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ ยกเว้นเรื่องความมั่นคง เรื่องที่เขาจะต้องไปเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นๆ เท่านั้นเอง

...สิ่งสำคัญในเรื่องของการมีส่วนร่วม คือ ทำอย่างไรถึงจะให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าขององค์กรปกครองท้องถิ่น..

โกวิท พวงงาม นักวิชาการทางด้านชุมชนและการปกครองท้องถิ่น (วารสารสภาพพัฒนาการเมือง, ๒๕๕๕, ๓) มีความเห็นว่า

...การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารราชการเท่านั้น แต่ที่สำคัญ ยังเป็นการวางรากฐานที่สำคัญ ในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ รัฐบาลกลางและส่วนราชการจะต้องลดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ...

ประเวศ วะสี (๒๕๕๔ : ๓, ๘) พูดถึงการปฏิรูปประเทศโดยการปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไว้ว่า

...ประเทศไทยวิกฤต เพราะเป็นรูปที่ไม่มั่นคง คือ เน้นการรวมศูนย์โดยเอากรมเป็นตัวตั้ง ทำให้ข้างล่างอ่อนแอ ระบบการบริหารประเทศใช้การรวมศูนย์โดยเอากรมเป็นตัวตั้ง ทำให้การพัฒนาแยกส่วนไปตามกรมที่รวมศูนย์อำนาจ และขาดการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำของประชาชน องค์กรและสถาบันต่างๆ ในพื้นที่...

...ไม่ใช่การย้ายก้อนอำนาจจากส่วนกลาง ไปกระจุกอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งในพื้นที่ มีความพยายามเรื่องกระจายอำนาจมานาน แต่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะคิดแต่เรื่องย้ายสังกัดของหน่วยงานการศึกษาและสาธารณสุขจากส่วนกลางไปขึ้นกับองค์กรท้องถิ่น ซึ่งเกิดปัญหา ทั้งผู้ถูกย้ายไม่ยอมไปขึ้นกับท้องถิ่น และท้องถิ่นเองไม่พร้อมที่จะบริหารจัดการองค์กรเหล่านี้ให้ดี คำตอบของเรื่องนี้อยู่ที่ อย่าเริ่มต้นด้วยการย้ายสังกัด แต่ปรับวิธีการทำงานและ

เป้าหมาย...การเสริมอำนาจของพื้นที่ คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำในพื้นที่ ให้พื้นที่ที่มีสมรรถนะในการจัดการตัวเองให้ได้มากที่สุด...

สวิง ต้นอุค สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดเชียงใหม่ (วารสารสภาพัฒนาการเมือง, ๒๕๕๕, ๖) กล่าวถึงเรื่องความล้มเหลวในการบริหารงานของรัฐว่า

...ประเทศไทยมีการประท้วง ปีละไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ ครั้ง และยกระดับขึ้นไปเรื่อยๆ เฉพาะเชียงใหม่ ปี ๒๕๕๕ หน้าศาลากลางประมาณ ๖๖ ครั้ง แสดงว่า ๕๒ สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง แต่การประท้วงทั้งหมด จังหวัดจัดการไม่ได้เลย เป็นไปรษณีย์ส่งต่อ เรื่องหอม ลำไย สารพัดรongsผู้ว่าถึงกับเอ่ยปากเองว่า จังหวัดทำอะไรไม่ได้สักอย่าง โดยอำนาจของจังหวัดทำอะไรไม่ได้ อยู่แล้ว เพราะจังหวัดจัดการตัวเองไม่ได้...

บุษยา คุณากรสวัสดิ์ คณะทำงานเชียงใหม่จัดการตนเอง (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒: ๗๗) กล่าวในเรื่องเดียวกันว่า

...ทุกครั้งที่ชาวบ้าน ไปชุมนุม ก็มักจะไปชุมนุมกับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งแท้จริงแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เมื่อจะแก้ปัญหาที่ทำได้เพียงรับเรื่องไว้แล้วส่งต่อไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด จนท้ายที่สุดประชาชนก็จะมาชุมนุมกันที่กระทรวง แต่การแก้ปัญหาของกระทรวงก็ใช้เวลานาน กว่าที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะส่งไปถึงหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหา...

จรัส สุวรรณมาลา นักวิชาการรัฐศาสตร์ (วารสารจุดนิติ, ๒๕๕๕ : ๑๕-๒๔) ให้ความคิดเห็นในเรื่องการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองไว้ว่า

...จังหวัดจัดการตนเองที่ว่านี้ก็คือ จะสามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อนกันระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นในระดับจังหวัดลงได้ ซึ่งนอกจากจะช่วยประหยัดงบประมาณด้านการบริหารจัดการของรัฐลงได้อย่างมากแล้ว ยังจะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเกือบทุกเรื่อง อีกทั้งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาลและ อบต.) ได้อย่างมาก...

...ผมมองว่าจังหวัดที่มีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองในทางการคลังได้สูง น่าจะมีความพร้อมมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ข้อมูลที่เรามีอยู่ในมือพบว่า จังหวัดระยอง สมุทรปราการ นนทบุรี ตลอดจนจนถึงจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคต่างๆ เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี ฯลฯ เป็นต้น ล้วนมีศักยภาพและพร้อมที่จะจัดการตนเองได้...

...ในทัศนะของผมเห็นว่า แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองที่ว่านี้ ไม่ขัดหลักการตามรัฐธรรมนูญ...จังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะจัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดนี้ ก็จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย..เป็นการจัดการปกครองตามรัฐธรรมนูญของไทย...ยังอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงมองไม่เห็นว่าจะขัดแย้งกับหลักการเรื่องรัฐเดี่ยวอย่างไร...

...การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ เป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่าง ศูนย์กลางอำนาจฝ่ายหนึ่ง กับอำนาจของพื้นที่อีกฝ่ายหนึ่ง การต่อสู้นี้เป็นกระบวนการเจรจา ต่อรองแบบสันติ เปิดเผย และได้ประโยชน์สูงสุดสำหรับคู่กรณี...รัฐบาลและข้าราชการส่วนกลาง ผู้ซึ่งยึดกุม

อำนาจศูนย์กลางอยู่ทุกวันนี้ ควรเปิดใจกว้าง และใช้กระบวนการเจรจากับภาคประชาชนในจังหวัดต่างๆ โดยยึดหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจที่ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด...

สมพร ใช้บางยาง อธิการบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย (สำนักนโยบายและแผนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อัดสำเนา, ๒๕๕๕ : ๒๕-๓๐, ๓๖-๓๗, ๑๐๒) ได้แสดงความเห็นเรื่องการปฏิรูปการปกครองไว้ว่า

...เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจ หรือการปฏิรูป ในมุมมองของกระทรวงมหาดไทย อาจคิดว่าจะทำให้อำนาจลดลง แต่อยากจะแลกเปลี่ยน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่า ประเทศไทยได้พัฒนามาร้อยกว่าปีโดยใช้การรวมศูนย์ ซึ่งช่วยให้บ้านเมืองอยู่รอดมาได้ เนื่องจากความซับซ้อนของสังคมยังน้อย ขณะที่ผู้ปกครองสมัยก่อน ยังมีคุณธรรมจริยธรรมต่อประชาชนและจิตสำนึกต่อสังคมมาก แต่ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา โลกาภิวัตน์และทุนได้ทำลายฐานทางสังคม โดยเฉพาะสังคมฐานล่างที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบอย่างมาก ขณะที่ผู้บริหารประเทศหรือมีอำนาจปกครองก็เปลี่ยนไป การรวมศูนย์จึงมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม การรวมศูนย์จึงตอบโจทย์ (ปัญหา ความต้องการของชุมชนฐานราก) ของประชาชนไม่ได้ เราจึงควรสร้างฐานประเทศ คือ ชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยชุมชน ก็คือประชาชน ส่วนท้องถิ่น คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรรองรับที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและมาจากประชาชนเอง ถ้าฐานเข้มแข็ง ยอดก็จะเข้มแข็ง ดังนั้น จึงนำมาสู่แนวคิดข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ในการปรับโครงสร้างอำนาจ ...เมื่อมองภาพรวมของประเทศ ก็จะเห็นว่ามีความจำเป็นในการปรับโครงสร้างอำนาจ ดังนั้น การปฏิรูป เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจะยังไม่ได้เกิดในตอนนี้ หรืออาจจะไม่เกิดขึ้นด้วยซ้ำ แต่ทำอย่างไรให้ชุมชนฐานรากเข้มแข็ง... โดยส่วนตัวไม่ได้คิดใจว่า จะมีหรือไม่มีภูมิภาค ตราบดีที่ชุมชนมีความเข้มแข็งก็อาจไม่ต้องปรับเปลี่ยนมาก แต่ปัจจุบันการปรับโครงสร้างเป็นสิ่งจำเป็น โดยในระยะสั้น ภูมิภาคยังคงมีความจำเป็น แต่ต้องมีการปรับบทบาทซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น...

...เรื่องของกระจายอำนาจให้สู่ท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนบริหารจัดการดูแลตนเองในระดับหนึ่งและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เป็นเรื่องตามบริบทของประเทศประชาธิปไตยเพียงแต่ต้องจัดการ ให้อำนาจของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเกิดความสมดุลกัน... โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยถึงเวลาแล้ว ที่ต้องลดอำนาจของส่วนกลาง ยกเลิกภูมิภาค และเพิ่มอำนาจท้องถิ่น แต่มีคำถามว่าวันนี้ประเทศไทยพร้อมแล้วหรือยัง ถึงเวลาที่ควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วหรือไม่ ณ ตอนนี้อยู่ประเด็นไม่ใช่เรื่องนี้ แต่เป็นเรื่องการจัดสมดุลของอำนาจเพื่อให้พี่น้องประชาชนเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็งและประเทศชาติก้าวไปสู่ประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง โครงสร้างอำนาจที่มีมา ๑๐๐ กว่าปี เมื่อจะเปลี่ยนแปลงต้องมีการวิเคราะห์ผลดีผลเสีย ในวันนี้ ทุกอย่างยังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียแทนได้...

...ปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจ ไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ตรงประเด็น แต่ต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นชุมชนซึ่งใกล้ชิดประชาชนดูแลจัดการกันเองให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีส่วนกลางและภูมิภาคเป็นพี่เลี้ยง...

...อยากจะกล่าวถึง แนวคิดที่พวกเราเป็นห่วงกัน กล่าวจะมีการเลือกตั้ง ผวจ. กล่าวจะยกเลิกนายอำเภอ หรือยกเลิกส่วนภูมิภาค ตามแนวคิดเรื่องการปฏิรูป ผมอยู่ในแวดวงของการปฏิรูป

เป็นกรรมการของสมัชชาปฏิรูป ขอเรียนกับทุกท่านว่า มีการพูดคุยกันในแวดวงของการปฏิรูปในเรื่องนี้ แต่ขอยืนยันในที่ประชุมว่า เรื่องการเลือกตั้ง ผวจ. ในวันนี้ คงยังไม่ต้องพูดถึง เพราะพัฒนาการตลอดจนประวัติการปกครองบ้านเมืองที่ผ่านมา คงไม่ได้เอื้อหรือเป็นสาระสำคัญสำหรับการพัฒนาการเมือง พัฒนาสังคมโดยการยกเลิกและเลือกตั้ง ผวจ. แล้วจะทำให้สังคมดีขึ้น ซึ่งในกระบวนการปฏิรูปเขายอมรับว่า ณ วันนี้ สิ่งที่เป็นแนวคิดของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ ของท่านอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้เสนอแนะ ให้มีการปรับโครงสร้างอำนาจ โดยลดบทบาทส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมาสู่การเพิ่มท้องถิ่น เสนอให้มีการยุบภูมิภาค ในส่วนของการขับเคลื่อนเรื่องหนึ่งของการรณรงค์คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ โดยคุณหมอประเวศ วะสี ในฐานะคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปฯ เราไม่ได้คิดไปถึงขนาดนั้น เราคิดเพียงแต่ว่า ณ วันนี้ จะทำอย่างไรให้มีการปรับโครงสร้างอำนาจ แคลดบทบาทส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมาสู่การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ในฐานะที่เราปกครองในระบบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญที่กำหนด เรื่องการกระจายอำนาจ และเราเป็นแค่หนึ่งในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ทั่วโลกเป็นอยู่ ซึ่งเขากระจายอำนาจทั้งนั้น แม้กระทั่งประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก็ยังกระจายอำนาจเจ้าแขวง เจ้ามณฑล ผู้ว่าการมณฑลของจีน ซึ่งเขาพัฒนาไปมากแล้ว แต่ของเราก็ยังรวมศูนย์อยู่ และมีแนวโน้มที่จะรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น ซึ่งสวนทางกับความเป็นจริงทั้งในเรื่องการพัฒนาการเมืองการปกครอง และหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย เราไม่ต้องมาคิดถึงอำนาจกันเลย สิ่งที่เราต้องคิดคือประชาชน สำหรับในเรื่องเลือกตั้ง ผวจ.หรือยกเลิกภูมิภาค ไม่ใช่เรื่องที่ต้องกังวล แต่ควรกังวลว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนมีความสุข มีความอยู่ดีกินดี เพื่อให้เขาสามารถต่อสู้อยู่ในโลกใบนี้ได้ ถ้าท่านยังทำหน้าที่ตรงนั้นอยู่ ไม่มีใครถอดถอน หรือยกเลิก ผวจ. และนายอำเภอได้...

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (วารสารจุดนิติ, ๒๕๕๕ : ๑๓-๑๘) ให้ความเห็นในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง การว่า

...สิ่งใดที่ท้องถิ่นเล็กทำไม่ได้ ท้องถิ่นใหญ่ก็สามารถทำได้ ดังนั้น แนวคิดเรื่องพื้นที่ทับซ้อนกันจึงเป็นแนวคิดที่ถูกต้องแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่ทุกคนพูดถึงกันอยู่ในขณะนี้ มีความหมายและรายละเอียดเป็นอย่างไร...

...ขอให้เข้าใจตรงกันว่า ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวซึ่งมีรูปแบบการปกครองทั้งแบบไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ และแบบที่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศสเปน ดังนั้น แนวคิดของผู้ที่จะเสนอให้มีการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค โดยให้มีเพียงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า จังหวัดจัดการตนเองนั้น ถ้ามองว่า การยกเลิกในกรณีเรื่องดังกล่าวมีเหตุผลใด ถ้ายกเลิกแล้วจะมีผลดีหรือผลกระทบเกิดขึ้นอย่างไร โดยส่วนตัวแล้วเข้าใจดีว่า ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะจากนักรัฐศาสตร์ที่เสนอความเห็นที่ไม่ควรมีการปกครองส่วนภูมิภาคในประเทศไทย แต่ต้องเข้าใจว่า ระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประชาชนของเขามีความเข้มแข็งมาก ส่วนประเทศไทยนั้นประชาชนของเรา ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ ถ้าไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมหมายความว่าพื้นที่นั้นๆ จะดำเนินงานโดยท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว และหากท้องถิ่นดำเนินการหรือทำงานผิดพลาดบกพร่อง

หรือไม่ถูกต้องจะทำการตรวจสอบได้อย่างไร เพราะไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการกระทำเหล่านั้นได้แต่ประการใด โดยผู้ที่จะมีอำนาจจัดการได้ก็จะอยู่ที่ส่วนกลางเท่านั้น แต่หากมีการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่ในแต่ละจังหวัด เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคก็จะสามารถตรวจสอบการดำเนินงานหรือการกระทำใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดของคนในท้องถิ่น และสามารถควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นได้...

...แนวคิดที่จะยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่เพราะโดยหลักการแต่เนื่องจาก ในทางปฏิบัติมีประชาชนจำนวนมากมองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ มีการควบคุมท้องถิ่นมากเกินไป หรือใช้อำนาจเกินสมควร จึงมีการเสนอให้ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ในความเป็นจริงแล้ว การปกครองส่วนภูมิภาคยังมีประโยชน์อยู่มาก ดังนั้น จึงเห็นด้วยกับหลักการ ที่ให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไป ด้วยเหตุว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบที่ดีที่สุดของประเทศไทย คือ การให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบดูแลซึ่งกันและกัน... ประเทศไทยถ้าไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคแล้วให้ประชาชนไปดำเนินการฟ้องร้องท้องถิ่นโดยตรงอาจจะเกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชนผู้ดำเนินการฟ้องคดีดังกล่าว ... ดังนั้น ถ้าประชาชนคนไทยยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะต่อสู้กับอำนาจรัฐของท้องถิ่น ได้ สิ่งที่เราควรทำในปัจจุบันคือการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ลดบทบาทหน้าที่ในด้านการจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนลงบ้าง โดยโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็มีเพียงอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ กำหนดและวางมาตรฐานหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่สำคัญๆ เท่านั้น...

...เมื่อไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ก็ย่อมส่งผลโดยตรงให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ถ้ามองว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถรับผิดชอบภาระหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดได้หรือไม่...เห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว แต่สิ่งที่เห็นด้วยคือ อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคต้องลดบทบาทลง และเพิ่มอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ...แต่หากเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ดังเช่น กรุงเทพมหานคร โดยเห็นว่า มีหลายจังหวัดที่มีความพร้อมและความเหมาะสม โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นเมืองธุรกิจหรือ เมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครราชสีมา หรือแม้กระทั่ง ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็สามารถเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการจัดรูปแบบการจัดการตนเองของรัฐปัตตานี และไม่เห็นด้วยกับการแยกตัวไปปกครองตนเองของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เห็นว่าทั้ง ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ควรจะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการผ่อนปรนดังกล่าว อาจจะส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็ได้...

...การจัดระเบียบบริหารราชการที่มีลักษณะที่ถูกต้องนั้น ควรมีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมหงายขึ้น กล่าวคือ ราชการส่วนกลางต้องเหลือพื้นที่ ๑๐ ส่วน ราชการส่วนภูมิภาคต้องเหลือพื้นที่ ๒๐ ส่วน และราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีพื้นที่ ๗๐ ส่วนซึ่งเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่พัฒนาแล้ว..

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ นักวิชาการรัฐศาสตร์ (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อัครสำเนา, ๒๕๕๕ : ๒๕) แสดงความคิดเห็นในเรื่องการกระจายอำนาจไว้ว่า

...ในปัจจุบัน จะพบว่า ประเทศที่ประสบปัญหาในโลปัจจุบัน คือ รัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจ เพราะมักเกิดข้อขัดแย้งทางความคิดและทางปฏิบัติอยู่เสมอ ดังนั้น ประเทศไทยและฝรั่งเศสจึงประสบปัญหาเดียวกัน... คำตอบในเวลานี้ อาจพิจารณาได้ ๒ มุมมอง คือ ทางการเมือง ฝ่ายการเมืองต้องการการรวมศูนย์อำนาจ เพื่อสามารถทำนโยบายที่หาเสียงไว้ได้ ขณะที่ชุมชนต้องการการกระจายอำนาจเพื่อให้มีโอกาสในชีวิต ส่วนในทางบริหาร ภูมิภาคถูกมองว่ามีความล่าช้า จึงต้องการให้ยุบเลิก ขณะที่ฝ่ายที่ยังต้องการให้คงภูมิภาคไว้ ก็เนื่องจากเพื่อให้เป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งก็ยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ สำหรับประเทศไทยในระยะสั้น ด้วยเหตุผลภัยคุกคามระดับโลก ความแตกแยกและความหลากหลายทางความคิด แรงกดดันทางทหาร และกลุ่มทุน ภูมิภาคจึงยังควรคงไว้แต่ต้องปรับบทบาทให้เหมาะสม ขณะที่ก็ต้องเร่งกระจายภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วให้สำเร็จด้วย...

เกรแฮม บราวน์ นักวิชาการชาวอังกฤษ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๖๕-๗๐, ๘๒-๘๓) ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องเขตการปกครองรูปแบบพิเศษว่า

...ความเสี่ยงหนึ่งของการปกครองตนเองพิเศษ คือ เมื่อถูกสถาปนาขึ้นแล้วยากที่จะเลิกหรือยุบเลิก ดังกรณีตัวอย่าง ในเมืองปีนัง ของมาเลเซีย ดังนั้นจึงควรพิจารณาให้รอบคอบก่อนการจัดตั้งเขตพิเศษ และบางครั้งความพยายามในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหนึ่งๆ กลับสร้างประเด็นปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมาแทนที่ การตั้งเขตการปกครองพิเศษอาจเพิ่มปัญหาแทนที่จะลดปัญหาได้มีงานวิจัยหลายชิ้น ได้ข้อสรุปตรงกันว่า การกระจายอำนาจแบบสมมาตร ภายใต้บริบทที่มีพื้นที่หนึ่งมีขนาดใหญ่เป็นพิเศษ มักจะนำไปสู่ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงทางการเมือง เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเดี่ยว อำนาจอธิปไตยและการกระจายอำนาจ มันเป็นเรื่องการแบ่งขั้วที่ผิด ในการมองว่าการกระจายอำนาจกระทบกระเทือนรัฐเดี่ยวหรืออำนาจอธิปไตย และมันไม่ใช่เรื่องใหญ่อย่างที่ใครคิดอีกต่อไปแล้ว และระบอบการบริหารแบบกระจายอำนาจก็ไม่ได้ลดทอนหรือถอดถอนอำนาจอธิปไตย ไม่ได้กระทบกับความเป็นรัฐเดี่ยว...

อรรถัย ก็กผล นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๗๘) ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องเขตการปกครองรูปแบบพิเศษว่า

...ด้วยเรื่องอำนาจ ระบบระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน คุณสามารถจัดการพื้นที่ของคุณได้ โดยสามารถดึงศักยภาพของคุณออกมา ซึ่งปัจจุบันนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ประสบความสำเร็จด้านการบริหาร และไม่ได้ต้องการภารกิจบางอย่างเพิ่มเติม กล่าวอย่างง่าย ๆ คือไม่มีอะไรที่เป็นพิเศษที่ต้องมาจัดการ ระบบปกติก็สามารถบริหารจัดการภารกิจของท้องถิ่นได้...

ศรัสมภพ จิตรภิรมย์ศรี นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๗๐) กล่าวถึงเรื่องรัฐเดี่ยวว่า “...นักรัฐศาสตร์



กล่าวถึง การมีรูปแบบรัฐเดี่ยวที่มีอยู่ ไม่ใช่เป็นรัฐเดี่ยวแบบ โบราณ แต่หากเป็นรัฐเดี่ยวที่มีความหลากหลาย รัฐเดี่ยวในหลายประเทศทั่วโลก แม้แต่อังกฤษก็เป็นรัฐเดี่ยว...”

วสันต์ เหลืองประภัสร์ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๗๖) กล่าวถึงบทบาทของผู้นำราชการจังหวัดว่า “...ปัจจุบัน บทบาทของผู้นำราชการจังหวัด ก็แทบไม่ได้มีบทบาทในการบริหารจัดการบริการสาธารณะมากนัก ขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามที่จะผลักดันยุทธศาสตร์ผู้นำฯ ซีอีโอ เพราะอำนาจที่แท้จริงกลับอยู่ที่ระดับกรม ซึ่งเป็นหน่วยที่ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำงานยังส่วนภูมิภาค..”

## ๒. กลุ่มความคิดเห็นอื่นๆ

หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (วารสารจุดนิติ, ๒๕๕๕ : ๖-๑๒) แสดงความเห็นในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองว่า

...แนวคิดของกรมมหาดไทยในภาพรวมว่า เราไม่ได้เกรงกลัวว่าจะสูญเสียอำนาจ ในกรณีที่ต้องดิ้นพยายามจะเสนอแนวคิด ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ จังหวัดจัดการตนเอง แต่สิ่งที่เราให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก คือ เรื่องความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของชาติไทยว่าจะทำอย่างไร ที่จะรักษารูปแบบของรัฐให้ดำรงสถานภาพของความเป็นรัฐเดี่ยวให้ยั่งยืนตลอดไป...

...ผมมีความเป็นห่วงว่า แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองจะทำให้เกิดกระแสภูมิภาคนิยม หรือจังหวัดนิยม ซึ่งอาจจะเป็นการสลายความรู้สึกในความเป็นหนึ่งเดียวกันของประเทศไทย เพราะความเป็นภูมิภาคนิยม หรือจังหวัดนิยมส่วนหนึ่งมีมูลเหตุมาจากเรื่องการเมือง...

...สำหรับปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ในการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบัน คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ใช่ปัญหาการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะตราบไคที่เรายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง อาจจะเป็นการสร้างปัญหาใหม่กับสังคมไทย มากกว่าแก้ไขปัญหาและจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ...

...การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง ควรจะต้องมีความพร้อมในเชิงของเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในจำนวนที่สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ สำหรับจังหวัดที่มีความพร้อมในทางเศรษฐกิจนั้น ในปัจจุบันนี้ หากจะยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา เช่น จังหวัดระยอง ชลบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐมพระนครศรีอยุธยาภูเก็ต...

...การที่จังหวัดต่างๆ จะนำแนวคิดในการปกครองตนเองมาใช้ และปฏิเสธการกำกับดูแลในเชิงการบริหารจัดการจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมองว่า เรื่องนี้ไม่น่าจะถูกต้อง ...ประเทศไทย หากมีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางก็ไม่สามารถตั้งการเชิงนโยบายและการบริหารจัดการมาสู่จังหวัดได้โดยตรง...

...การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง หากเป็นการดำเนินการในรูปแบบพื้นที่พิเศษเพื่อเพิ่มศักยภาพในทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือเพื่อเป็นศูนย์กลาง

การประชุม น่าจะมีความเหมาะสม กว่าการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองโดยแยกเป็นเอกเทศจากรัฐบาล...

ทงศักดิ์ ทวีทอง เลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อัดสำเนา, ๒๕๕๕ : ๑๐๕) ให้ความคิดเห็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า

...การที่อื่นๆ พวกเรามาคิดเรื่องการเลือก ผวจ. ซึ่งเราคงปฏิเสธในหลักสากลหรือในหลักกระจายอำนาจไม่ได้ แต่ในวันนี้ ผมมีความรู้สึก อยากให้มีการทดลองในพื้นที่บางแห่ง แต่ไม่ใช่ว่าเป็นภาพรวมที่เกิดขึ้นมาทันที ซึ่งเชื่อว่ายังเป็นไปได้ยาก เรายังเป็นคนไทยความรู้สึกที่ได้ร่วมทำงานกันมา มีความรู้สึกถึงกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผวจ. ในทางที่ดี ลักษณะที่มาเปลี่ยนแปลงทันทีนั้น ผมมีความเห็นสอดคล้องกับท่านสมพรฯ ว่าคงเป็นไปได้ยาก คงต้องใช้เวลาอีกสักระยะหนึ่ง ซึ่งค่อนข้างนาน...

แก้ว สังข์ชู ตัวแทนภาคประชาชน (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อัดสำเนา, ๒๕๕๕ : ๑๑๐) แสดงความคิดเห็นถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดว่า

...การเลือกตั้ง ผวจ. ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง เป็นกระแสดีใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งผมตอบย้ำเลยว่าเรื่องนี้เป็นไปไม่ได้ ณ ปัจจุบัน ส่วนอนาคตยังไม่รู้ เพราะเราเห็นคนส่วนหนึ่งกำลังคิดที่จะยกเรื่องราวต่าง ๆ ให้เกิดกระแส ที่ว่าเชียงใหม่จะเลือกตั้ง ผวจ. จะมีธรรมนูญชุมชน ถามว่าปัจจุบันเป็นไปได้หรือไม่ ในโลกแห่งความจริงวันนี้ เราต้องมองย้อนกลับไปดูว่าชุมชนท้องถิ่น ตัวองค์กรชุมชนเอง ระบบคิด ระบบการจัดการ ลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้พอประมาณเท่านั้น ถามว่าส่วนหนึ่งคิดหรือไม่ คำตอบ คือ คิด แต่ถามว่าข้างล่างพร้อมหรือไม่ คำตอบคือ ยังไม่พร้อม อันนี้ต้องมั่นใจด้วยกัน แล้วส่วนหนึ่ง คำว่าชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ไม่ใช่เอาส่วนหนึ่งส่วนใด ขยับส่วนหนึ่งส่วนใดออกไป คงไม่มีแน่นอน ในระบบคิดทั้งหมดขององค์กรชุมชน เราต้องการบูรณาการทุกภาคส่วน ให้มาทำงานภายใต้เจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ร่วมกัน ที่นำไปสู่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้คนในชุมชนนี้ พันทุกข์ มีความสุขในมวลรวมให้ได้ นี่คือสิ่งที่สำคัญ ไม่ใช่บอกว่าต้องขุดภูมิภาค...

ลีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อัดสำเนา, ๒๕๕๕ : ๒๕-๓๐) มีความคิดเห็นว่า

...การรวมศูนย์อำนาจในอดีตของไทย เพื่อป้องกันการล่าอาณานิคม แต่ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน การจัดการปกครองแบบมณฑลให้แข็งแรงแบบจีนจึงจำเป็นมาก ดังนั้น ภูมิภาคจึงยังคงมีความจำเป็น เนื่องจาก ๑) การซื้อเสียงระดับท้องถิ่นที่ยังคงมีอยู่ ๒) ระบบคัดกรองคนของกระทรวงมหาดไทยยังดีค่อนข้างมาก และ ๓) ภาคประชาชนแม้จะเริ่มเติบโตแต่ยังมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กระทรวงมหาดไทยต้องทำให้สำเร็จภายใต้วิกฤต และความท้าทาย คือ การสร้างระบบการปกครองในพื้นที่ที่เข้มแข็ง ต้องมีอิสระคล้ายกับมณฑลของจีน แต่ก็ต้องสร้างดุลอำนาจ ซึ่งที่สำคัญ คือ ดุลประชาชน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น conductor

ในระยะเวลา ๕ ปีหลังจากนั้น ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นระบบหลักประกัน และท้องถิ่นจะเป็นระบบบริการ (service)...

สน รุปสูง รองประธานสภาพัฒนาการเมือง (สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, อุดตัมเนา, ๒๕๕๕ : ๗๕, ๘๒) ให้ความเห็นว่า

...ผมไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้ง ผวจ. อาจเป็นกับดักใหม่ ผมคิดว่ากระบวนการนี้ทำให้ประชาชนเข้มแข็ง ทำให้ประชาชนตื่นตัวขึ้นมาจัดการตัวเอง ถ้าเข้มแข็งแล้ว กระบวนแผนพัฒนาจังหวัดต้องไปตามเขา ถ้าตามเขาเขาก็ให้ยุบ ผวจ. ให้เลือกตั้งแน่นอน...

...การปฏิรูปโครงสร้างต่างๆ โดยการกระจายอำนาจไปให้จังหวัดปกครองตนเองมี ๔ วิธีของคณะกรรมการปฏิรูปเสนอ คือ ๑. ยกเลิกราชการภูมิภาคลงทั้งหมดแล้วโอนภารกิจทั้งหมดให้กับท้องถิ่น ๒. ลดอำนาจของส่วนกลางลง แต่กระทรวง ทบวง กรมยังคงมีอยู่แต่ลดอำนาจลง รัฐบาลยังคงมีอยู่ เขาบอกว่าให้มีอำนาจหลักๆ อยู่ ๒ คำที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เช่น กองทัพ การทูต การต่างประเทศ เป็นต้น ๓. ปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ ปัจจุบันเอาไปไว้ที่ส่วนกลางมาก ไม่ให้ท้องถิ่น ปีที่แล้วงบประมาณไม่เกิน ๑๖% ที่ให้ อบต. เงินเสนอกองอยู่ข้างบนประมาณ ๘๐% ต่อไปการปฏิรูปประเทศไทยต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณด้วย สุดท้ายต้องมีการถ่วงดุลจากภาคประชาชน คือ ประชาชนจะต้องมีความพร้อม จะต้องมีความเป็นของตนเองเป็นตัวกำหนดนโยบายเพื่อให้ท้องถิ่นเอาไปกำหนดเป็นแผน และต้องมีตัวแทนในท้องถิ่น ๑ ใน ๓ เพื่อคอยถ่วงดุล เพราะถ้าไม่ทำในข้อที่ ๔ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจะไม่ถึงประชาชน สำหรับส่วนตัวของผม ถ้าการปฏิรูปโครงสร้างในข้อที่ ๔ การถ่วงดุลถ้าทำไม่ได้แล้วข้อที่ ๑,๒,๓ อย่าทำไม่มีประโยชน์ เพราะฉะนั้น ตัวชี้ขาดในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหรือไม่ ถ้ามองว่าจะยกเลิกผู้ว่าฯ ใหม่ ก็ถามประชาชน ถ้าเขาไม่ควรรายกยกเลิกเลย วิธีที่ ๑,๒,๓ จึงเอามาใช้ โยนโจทย์ให้ประชาชนทั้งแผ่นดิน มิฉะนั้นเราก็จะไปทำแทนประชาชนเหมือนเดิม ก็เหมือนการเลือกผู้ว่าฯ กทม. ท่านผู้ว่าฯ ไม่ได้ออกไปไหนเลย ก็ยังมีปัญหาอยู่มากมาย เพราะฉะนั้นตัวชี้ขาดการปฏิรูปอนาคตของประเทศก็คืออยู่ที่ภาคประชาชนเป็นตัวตั้ง...

## แนวทางการจัดระเบียบการปกครองไทยในอนาคต

### ๑. ทิศทางและแนวโน้ม

จากแนวความคิด ข้อเสนอและการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทย ที่ปรากฏตัวขึ้นมาในสังคมไทยในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา เมื่อนำมาวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ประกอบความคิดเห็น และทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ทั้งที่กล่าวถึงในบทที่ ๒ ไปแล้ว และที่นำมากล่าวถึงในบทนี้ สามารถสรุปถึงทิศทางและแนวโน้ม (trends) ในอนาคต ของการจัดระเบียบการปกครองไทยที่ชัดเจนได้ ๕ ประเด็น ดังนี้

๑.๑ กระแสแนวคิด เรื่องการกระจายอำนาจหรือผ่อนถ่ายอำนาจลงสู่พื้นที่ จะยังคงมีพลังและกดดันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาพสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความ

เป็นเมืองอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในแต่ละพื้นที่ต่างมีความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองมากขึ้น ในขณะที่ความอ่อนแอของระบบราชการส่วนกลาง และภูมิภาคได้กลายเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้กระแสแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้รับการ ขานรับมากยิ่งขึ้น

๑.๒ ความพยายามในการคัดค้านและต่อต้านการกระจายอำนาจหรือผ่องถ่าย อำนาจลงสู่พื้นที่ที่จะยังคงมีอยู่ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นเรื่องความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น เมื่อมีการกระจายอำนาจออกไปย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อภารกิจ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐบาล ตลอดไปจนถึง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน เชิงโครงสร้างองค์กร ภารกิจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณในเชิงที่ลดลง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องปกติ ที่จะมีการคัดค้านและต่อต้านการกระจายอำนาจ เพื่อการรักษาสถานภาพเดิม (status quo) โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่จะสูญเสีย หรือคาดว่าจะสูญเสียอำนาจ โดยมีประเด็นเรื่องความมั่นคงของชาติ เป็นปัจจัยสนับสนุน

๑.๓ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่มีแนวโน้มที่จะ ผ่องถ่ายลงไปสู่พื้นที่ในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้น ภายใต้การขัดแย้งทางแนวคิดระหว่างข้อ ๑ และ ข้อ ๒ ยังมีแนวทางที่เป็นจุดร่วม คือ การส่งมอบบทบาท ภารกิจหน้าที่ งบประมาณและอำนาจ ในการบริหารจัดการจากรัฐบาลกลางไปสู่พื้นที่ ไม่ว่าจะในกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือ องค์กรปกครองท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อแบ่งเบาลดทอนปัญหาที่จะ เข้ามาสู่รัฐบาลในส่วนกลาง และเพื่อให้การแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่สามารถกระทำได้ด้วย ความรวดเร็ว และอยู่ในขอบเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ ไม่ลุกลามกลายเป็นปัญหาในระดับชาติ โดยรูปแบบ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ จากที่เคยเป็นรูปสามเหลี่ยมฐานแคบ จะพัฒนาเป็นรูปสามเหลี่ยมฐานกว้างมากขึ้น

๑.๔ โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ อาจมีการปรับเปลี่ยนเหลือ เพียง ๓ ระดับ ในปัจจุบันการจัดแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่จะแบ่ง ออกเป็น ๔ ระดับ ดังที่กล่าวไปในบทที่ ๓ แล้ว แต่มีแนวโน้มในอนาคตที่มีความสัมพันธ์กับ แนวโน้มและทิศทางของการกระจายอำนาจว่า ในบางพื้นที่โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครอง อาจจะเหลือเพียง ๓ ระดับเท่านั้น โดยในพื้นที่ที่เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัด ระดับ การปกครองในพื้นที่ที่อาจจะหายไปในอนาคต คือ อำเภอ โดยจะถูกแทนที่โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับล่าง (lower tier) คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใน ขณะเดียวกัน รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลจะลดจำนวนลงไป

เรื่อยๆ จนในที่สุดจะเหลือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับล่างเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล

๑.๕ การปกครองท้องถิ่นที่ยังคงมีความจำเป็นอยู่ต่อไปแต่พื้นที่ที่จะลดลง แม้ว่าในปัจจุบันพื้นที่เมืองจะมีการขยายตัวมากขึ้น และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกพื้นที่ ทั้งที่เป็นเมืองและชนบท แต่การจัดระเบียบการปกครองในระดับล่างสุด คือ ในระดับหมู่บ้าน (village) ซึ่งเป็นระดับการปกครองที่มีความเป็นธรรมชาติมากที่สุด ยังคงมีความจำเป็นต้องมีอยู่ ควบคู่กับพื้นที่ที่นั้นยังไม่กลายสภาพเป็นเมืองโดยสมบูรณ์ กล่าวอีกนัยคือ ควบคู่กับพื้นที่ที่นั้นยังไม่พัฒนากลายเป็นเขตพื้นที่เทศบาลนครและเทศบาลเมือง การปกครองท้องถิ่นที่ยังคงมีจำเป็นต่อสังคมไทยอยู่

## ๒. ภาพอนาคตการจัดระเบียบการปกครองของไทย

จากทิศทางและแนวโน้มของการจัดระเบียบการปกครองไทย และสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สามารถสร้างเป็นภาพอนาคตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทย ที่คาดว่าจะปรากฏเป็นภาพในระยะต่างๆ ได้ ๓ ระยะ โดยแบ่งตามระยะเวลาที่มีการซ้อนทับกัน อยู่ในแต่ละระยะ อย่างไรก็ตามภาพอนาคตที่น่าเสนอนี้ เป็นการวิเคราะห์ที่อยู่พื้นฐานของสภาพแวดล้อมและทิศทางแนวโน้มที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งย่อมมีความไม่แน่นอน (uncertainties) ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และอนาคตยิ่งไกลออกไปก็ยิ่งมีความไม่แน่นอนมากขึ้น ภาพอนาคตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยมี ดังนี้

### ๒.๑ ระยะ ๑-๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๘)

๒.๑.๑ ทุกอย่างยังคงเหมือนเดิม ยังจะมีการประลองพลังกันระหว่างสองแนวคิดกันต่อไป โดยในช่วงระยะเวลานี้ แม้ว่ากระแสแนวความคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้พื้นที่ ไปจนถึงข้อเสนอที่ สุดโต่ง คือ การให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง จะมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเท่าใด แต่ปัจจัยที่จะสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างในการปกครองของประเทศไทย ยังไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยทันที โดยเฉพาะประเด็นที่ยังเป็นคำถามสำหรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจัดการตนเองในพื้นที่ คือ ความไม่มั่นใจในเรื่องคุณภาพ ประสิทธิภาพ ตลอดจนความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่แรงต้านจากบุคคล หน่วยงานของรัฐบาลที่จะได้รับผลกระทบจากการกระจายอำนาจจะยังคงมีพลังเพียงพอที่จะชะลอหรือยับยั้งไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างในการปกครองไทยได้ และปัจจัยสำคัญที่จะเป็นกำแพงขวางกั้น (barrier) ทำให้ทุกอย่างยังคงอยู่ในสภาพเดิมไม่เปลี่ยนแปลง คือ ประเด็นเรื่องความมั่นคงของชาติที่จะยังคงมีความไม่เชื่อมั่นในผลของการกระจายอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นต่อสังคมและประเทศ

๒.๑.๒ มีการกระจายอำนาจและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองที่ยังคงเดิม แต่ด้วยกระแสการกระจายอำนาจที่ยังมีพลังกดดันอยู่อย่างต่อเนื่อง จะทำให้รัฐบาลต้องมีการกระจายอำนาจและงบประมาณลงไปสู่พื้นที่มากขึ้น โดยในด้านการกิจหน้าที่ รัฐบาลอาจจะต้องมีการแบ่งมอบอำนาจจากส่วนราชการในส่วนกลางลงไปสู่ภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ขณะเดียวกันจะต้องมีถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นด้วยเช่นกัน ในขณะที่ในด้านการเงินและงบประมาณ จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคจะมีโอกาสได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นงบของจังหวัดเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนตามข้อกำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

## ๒.๒ ระยะ ๕-๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๗๓)

๒.๑ มีการยกฐานะพื้นที่บางแห่ง เป็นเขตการปกครองพิเศษในบางพื้นที่ ความพยายามในการที่จะยกพื้นที่บางแห่ง เป็นเขตการปกครองพิเศษ เช่น พื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก แม้ว่าในระยะเวลาอันใกล้จะยังไม่อาจผลักดันให้ประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากยังมีความไม่เข้าใจและสับสนในเรื่องเขตการปกครองพิเศษอยู่ แต่เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะหนึ่ง หากได้มีการทำความเข้าใจกับประชาชนและสังคมในเรื่องนี้แล้ว มีความเป็นไปได้ที่การผลักดันให้พื้นที่บางแห่งเป็นเขตการปกครองพิเศษจะประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นเมืองเศรษฐกิจ เช่นที่ แม่สอด เกาะสมุย เป็นต้น

๒.๒ เริ่มมีปรากฏการณ์การปรับพื้นที่จังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในบางแห่ง ในอนาคต กระแสการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการปกครองในพื้นที่ระดับจังหวัดจะยังมีพลังและกระจายไปในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ด้วยความต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารเฉพาะพื้นที่ของตนเอง ในขณะที่ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปัญหาในกลไกการจัดการปกครอง ยังไม่สามารถก้าวทันกับความต้องการและปัญหาของพื้นที่ได้จะกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้มีการเรียกร้องให้มีการทดลองให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการปกครองพื้นที่ระดับจังหวัดในบางจังหวัด เช่น ภูเก็ต สมุทรปราการ โดยอาจเป็นในรูปแบบรวมกลไกการบริหารราชการภูมิภาค (จังหวัด) กับราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน หรือ การปรับให้พื้นที่จังหวัดเป็นเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร

### ๒.๓ ระยะ ๑๐-๒๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๘-๒๕๘๓)

พื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่มีโอกาสเปลี่ยนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มขึ้นในหลายจังหวัด หลังจากที่มีการทดลองให้พื้นที่จังหวัดบางแห่งปรับเปลี่ยนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ในกรณีที่ผลการทดลองประสบผลสำเร็จดีจะทำให้จังหวัดใหญ่ๆ ที่มีความพร้อมทั้งหลายมีโอกาสเปลี่ยนแปลงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มจำนวนขึ้น และจะส่งผลให้ในระยะยาวเกินกว่า ๒๕ ปีหรือนานกว่านั้น นับจากปัจจุบัน มีความเป็นไปได้ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทำให้พื้นที่จังหวัดทุกแห่งกลายเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามในทิศทางตรงกันข้ามหากผลจากการทดลองมีข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคและไม่เป็นผลดีต่อการบริหารการปกครองและประชาชนแล้ว จะทำให้เกิดกระแสตีกลับ และจะนำไปสู่การทบทวนความเหมาะสมในการจะเปลี่ยนแปลงให้จังหวัดขนาดใหญ่เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ และจะส่งผลให้โอกาสที่จะทำให้พื้นที่จังหวัดต่างๆ เปลี่ยนแปลงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่มีน้อยลงหรือยุติไปตามลำดับ

### สรุป

ในบทที่ ๓ ผู้วิจัยได้สรุปให้เห็นถึง ภาพของพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของไทยไว้แล้วว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เปรียบเสมือนกับคลื่นที่พัดผ่านเข้ามาในสังคมไทย และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย และเมื่อนำผลการศึกษาในบทนี้ มาพิจารณาต่อเนื่องจากบทที่ผ่านมาแล้ว อาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า คลื่นลูกที่สี่แห่งการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยได้ก่อตัวและเริ่มเข้ามาแทนที่คลื่นลูกที่สามตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยกระแสคลื่นลูกที่สี่นี้ เป็นกระแสคลื่นแห่งการกระจายอำนาจและการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางลดบทบาท อำนาจหน้าที่ลง เพื่อให้พื้นที่มีสิทธิหน้าที่ในดูแลจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้

ผลจากการศึกษาในบทนี้พบว่า ทิศทางและแนวโน้มของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคตมีประเด็นที่สำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง กระแสแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะยังคงมีพลังและกดดันต่อสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ความพยายามในการคัดค้านและต่อต้านการกระจายอำนาจจะยังคงมีอยู่ควบคู่กัน ประการที่สาม ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะลดบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองลง และถ่ายเทลงไปสู่พื้นที่เพิ่มมากขึ้น ประการที่สี่ ในด้านโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่อาจจะมีปรับเปลี่ยนเหลือเพียง ๓ ระดับ โดยมีความสัมพันธ์กับแนวโน้มและทิศทางการ

กระจายอำนาจ และประการสุดท้าย การปกครองท้องถิ่นที่จะยังคงมีความจำเป็นอยู่ต่อไปในสังคมไทย トラบเท่าที่พื้นที่นั้นยังไม่กลายสภาพเป็นเมืองโดยสมบูรณ์

เมื่อนำทิศทางแนวโน้มนี้นี้มาประเมิณร่วมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สามารถสร้างเป็นภาพอนาคตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นออกมาเป็นภาพในระยะต่างๆ ได้ ๓ ระยะ ได้แก่ ระยะ ๑-๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๘) โดยในช่วงระยะเวลานี้ ทุกอย่างจะยังคงมีสภาพเหมือนเดิม เป็นช่วงของการทดลองพลังกันระหว่างสองแนวคิดระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกันต่อไป แต่ภายใต้การจ้ดระเบียบการปกครองที่ยังคงเดิมนี้ จะมีการกระจายอำนาจและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ระยะ ๕-๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๗๓) ในระยะนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะเริ่มมีการยกฐานะพื้นที่บางแห่ง เป็นเขตการปกครองพิเศษในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก และจะเริ่มมีปรากฏการณ์การปรับพื้นที่จังหวัดบางแห่งเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เช่น ภูเก็ต สมุทรปราการ และ ระยะ ๑๐-๒๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๘-๒๕๘๓) พื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่หลายแห่งมี โอกาสเปลี่ยนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มขึ้น ขึ้นอยู่กับผลจากการที่ได้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่จังหวัดบางแห่งเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในระยะเวลาที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จ เกิดผลดีหรือไม่ หากผลออกมาในทางบวกย่อมจะทำให้จังหวัดขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม มีโอกาสเปลี่ยนแปลงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามกันไป แต่หากผลเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามหรือเป็นไปในทางลบ อาจจะก่อให้เกิดกระแสตีกลับและจะนำไปสู่การทบทวนความเหมาะสมการจะเปลี่ยนแปลงให้จังหวัดขนาดใหญ่เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ได้เช่นกัน



## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต มีมูลเหตุมาจากการที่ปัจจุบันได้มีกระแสแนวคิดในทางการเมือง ทางสังคมและทางวิชาการ ที่ปรากฏออกมาในสังคม และมีผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย หลายประการ อาทิเช่น กระแสแนวคิดและการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศไทยโดยให้ปรับปรุงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการตนเอง แนวคิดในเรื่องจังหวัดปกครองตนเอง และแนวคิดเรื่องการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษ ตลอดจน ประเด็นเรื่องการดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ฯลฯ ในขณะที่โครงสร้างหลักในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ยังคงเป็นโครงสร้างที่ใช้ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ การศึกษานี้จึงมีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิเคราะห์กระแสแนวความคิด และประเด็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อหาแนวโน้ม และทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต และ เพื่อนำเสนอภาพอนาคต (Scenario) ของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการบริหารจัดการประเทศไทยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัย โดยเน้นหนักในประเด็นการจัดระเบียบการปกครองในระดับพื้นที่ (Area based) เป็นสำคัญ และดำเนินการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการรวบรวมข้อมูล ระเบียบกฎหมาย บทความ เอกสารงานวิจัย เอกสารวิชาการ และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เผยแพร่แล้ว มาประมวลวิเคราะห์

### สรุป

ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ สามารถนำมาสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑. สรุปกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครอง  
กรอบความคิดสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยมีอยู่ ๔ ประเด็นด้วยกันคือ

### ๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว

ภายในรัฐเดี่ยว (Unitary state) รัฐบาลกลางถือว่ามีอำนาจสูงสุด เต็มที่ และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ส่วนเขตการปกครองอื่นๆ ภายในประเทศเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยอาจใช้วิธีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตๆ และมีผู้แทนของรัฐบาลกลางไปประจำอยู่ (Deconcentration) หรือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) บางอย่างให้กับเขตการปกครองต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร (Autonomy) แต่ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจโดยเด็ดขาดเหมือนในรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federal state) รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือลดทอนลงได้

### ๑.๒ การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ

หลักสำคัญที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองที่ใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะมีอยู่ ๒ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ และ หลักการกระจายอำนาจ สำหรับหลักการแบ่งอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ การจัดระเบียบการปกครองอาจมีแนวโน้มไปในทางรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือในทางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นขึ้นอยู่กับบริบทสภาพแวดล้อมของสังคมประเทศนั้น และขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ (Distribution of power) ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดยในยุคแรกๆ มักจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญเพื่อสร้างความมั่นคงและเอกภาพให้แก่ชาติ แต่เมื่อสังคมและบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองมีมากขึ้น ประเทศต่างๆ ในโลกมีแนวโน้มไปสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปให้ท้องถิ่น

### ๑.๓ เขตการปกครองพิเศษ

การจัดตั้งเขตปกครองตนเองเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละเขตในประเทศนั้นๆ และการจัดตั้งมิได้ทำให้ประเทศต้องแบ่งแยกส่วนหนึ่งส่วนใดออกไป เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการพัฒนาประเทศเท่านั้น การพิจารณาจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษขึ้นในพื้นที่ใดจำเป็นต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

### ๑.๔ การจัดการปกครองของประเทศไทย

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อ ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา มีเป้าหมายหลักคือ “การสร้างรัฐ” (State-building) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมจึงมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ (State-centric) ซึ่งรัฐเดี่ยวจะเป็นรัฐที่แข็งแกร่ง ในขณะที่สังคมยังอ่อนแอ เมื่อ ๑๒๐ ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง สามารถสร้างรัฐชาติ และพลเมืองให้เป็นปึกแผ่นเข้มแข็ง และรอดพ้นจากการถูกยึดครองประเทศโดยลัทธิล่าอาณานิคมได้

แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบราชการและการเมืองไทยได้ยกระดับการรวมศูนย์ของรัฐไทยให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น เป็นระบบที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำงานแทนท้องถิ่น ทำให้เกิดสภาวะการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (Over centralization) จนกลายเป็น ต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุคปัจจุบัน และล้มเหลวในการแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่

## ๒. พัฒนาการจัดระเบียบการปกครองของไทย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน แบ่งได้เป็น ๔ ช่วง หรือเปรียบเทียบเหมือนคลื่นแห่งความเปลี่ยนแปลง ได้ดังนี้

คลื่นลูกที่หนึ่ง (พ.ศ.๑๗๕๒) เริ่มต้นเมื่อมีการสถาปนาและจัดระเบียบการปกครอง

ของประเทศไทยภายหลังการหลุดพ้นจากการอยู่ภายใต้การปกครองของขอม

คลื่นลูกที่สอง (พ.ศ.๑๘๕๑-๒๐๓๑) เริ่มจากช่วงเวลาการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ โดยการขยายเขตอำนาจการปกครองจากราชธานีออกไปครอบคลุมในหัวเมืองต่างๆ ที่อยู่ห่างออกไปเพื่อสร้างเอกภาพในการปกครอง

คลื่นลูกที่สาม (พ.ศ.๒๔๓๕) เริ่มในช่วงการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการรวมอำนาจการปกครองในพื้นที่ต่างๆ เข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมด และสร้างกลไกในการควบคุมดูแลไปถึงระดับพื้นที่ล่างสุดคือ หมู่บ้าน เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติและขจัดความแตกแยกของชนชาติต่างๆ ในประเทศให้หมดไป

คลื่นลูกที่สี่ (พ.ศ.๒๕๔๐) คลื่นลูกที่สี่ได้ก่อตัวและเริ่มเข้ามาแทนที่คลื่นลูกที่สามมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยกระแสคลื่นลูกที่สี่นี้ เป็นกระแสคลื่นแห่งการกระจายอำนาจและการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางลดบทบาท อำนาจหน้าที่ลง เพื่อให้พื้นที่มีสิทธิหน้าที่ในดูแลจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้

โดยในพัฒนาการที่ผ่านมาจากอดีตถึงปัจจุบัน มีประเด็นที่สำคัญ ๔ ประเด็น คือ

๑. โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครอง พบว่าการจัดแบ่งระดับโครงสร้างทางการปกครอง (Administrative divisions) ในเชิงพื้นที่ของไทย มีการแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ๔ ระดับ โดยระดับบนสุด คือ จังหวัด (เมืองในอดีต) ระดับที่สอง คือ อำเภอ (แขวงในอดีต) ระดับที่สาม คือ ตำบล และระดับล่างสุดคือ หมู่บ้าน

ลักษณะเช่นนี้มีหลักฐานปรากฏมา ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดแบ่งระดับ โครงสร้างการปกครองเช่นนี้มาเลย แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการจัดการปกครองภายใน โครงสร้างแต่ละระดับมาหลายครั้ง โดยมีครั้งที่สำคัญที่สุดเพียง ๒ ครั้งเท่านั้นคือ ครั้งแรกสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๘๕๑-๒๐๓๑) และครั้งที่สองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.๒๔๓๕)

สำหรับโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในปัจจุบัน แบ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ และ (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นอกจากนี้แล้วยังมี การจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่เป็นโครงสร้างการบริหารที่เป็นทางการ ประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

โดยสรุปกล่าวได้ว่า การจัดระเบียบการปกครองในระดับพื้นที่ของไทย (ไม่รวมกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตพื้นที่การปกครองพิเศษ) จะมีองค์กรในการบริหารพื้นที่ซ้อนทับ อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ๒ ส่วน หรือ กล่าวอีกนัยได้ว่าเป็นกลไกการบริหารแบบ ๒ ขา ที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยขาหนึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลกลางที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อีกขาหนึ่งเป็นกลไกของท้องถิ่นเรียกว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล

๒. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ พบว่าคุณลักษณะที่สำคัญของการจัดระเบียบการปกครองของไทย จะมีลักษณะเป็นการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเริ่มในช่วงสุโขทัย รัฐบาลสุโขทัยจะมีอำนาจการปกครองครอบคลุมเพียงในเมืองใกล้ๆ เท่านั้น แต่ต่อมาในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อมีการปรับปรุงรูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองใหม่แล้ว รัฐบาลกรุงศรีอยุธยาได้ขยายเขตอำนาจการปกครองครอบคลุมออกไปถึงเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างจากราชธานีออกไป และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองประเทศแล้ว รัฐบาลกรุงเทพได้รวมอำนาจ (Centralization) ในการควบคุมจัดการพื้นที่ลงไปจนถึงระดับตำบลหมู่บ้านไว้ได้ทั้งหมด โดยมีกลไกการปกครองแบบเทศาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ขณะที่การกระจายอำนาจการปกครองให้กับพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น เริ่มมีการขยับตัวมากขึ้นในช่วงหลังการใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

๓. การจัดการปกครองท้องถิ่น นอกจาก “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ที่เป็นกลไกที่เป็นทางการของรัฐบาลกลาง และ “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นกลไกที่เป็นทางการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ประเทศไทยยังมีกลไกที่ไม่เป็นราชการและไม่เป็นการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นกลไกที่ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกผู้นำของตนเองเป็นหัวหน้าปกครองดูแลพื้นที่ในระดับล่างสุด เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น”

๔. การจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษ พบว่าในอดีต ประเทศไทยได้เคยมีการจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษ ที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรม ปรากฏอยู่ โดยตั้งแต่กรุงสุโขทัยจนถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยจะมีเมืองประเทศราชที่รัฐบาลได้ปล่อยให้เจ้านายของชนชาตินั้น ปกครองกันเองตามจารีตประเพณีของชาตินั้นๆ มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ และในระหว่างการปฏิรูปการปกครองประเทศโดยการรวบรวมหัวเมืองและประเทศราชทั้งหลายให้เข้ามาเป็นราชอาณาจักรเดียวกัน แต่ในช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวยังมีท้องที่บางแห่ง ที่มีขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมพื้นเมืองที่แตกต่างไป จึงได้ทรงวางระเบียบการปกครองเป็นพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ไว้สำหรับบางท้องที่ได้แก่ พื้นที่มณฑลพายัพ หรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และ พื้นที่บริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลาม ปักข์ได้ โดยยังคงให้เจ้าเมืองผู้ปกครองเดิมยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิมต่อไป แต่อำนาจในการปกครอง จะกระทำร่วมกับข้าราชการที่ส่งไปจากรัฐบาลกลาง

#### ๓. แนวทางการจัดระเบียบการปกครองไทยในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ทิศทางและแนวโน้มของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยมีประเด็นที่สำคัญ คือ

๑. กระแสแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะยังคงมีพลังและกดดันต่อสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง

๒. ความพยายามในการคัดค้านและต่อต้านการกระจายอำนาจจะยังคงมีอยู่ควบคู่กัน

๓. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองลง และถ่ายเทลงไปสู่พื้นที่เพิ่มมากขึ้น

๔. โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ อาจจะมีปรับเปลี่ยนเหลือเพียง ๓ ระดับ โดยมีความสัมพันธ์กับแนวโน้มและทิศทางการกระจายอำนาจ

๕. การปกครองท้องที่จะยังคงมีความจำเป็นอยู่ต่อไปในสังคมไทย トラบเท่าที่พื้นที่นั้นยังไม่กลายสภาพเป็นเมืองโดยสมบูรณ์

และเมื่อนำทิศทางแนวโน้มข้างต้น มาประเมินร่วมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สามารถสร้างเป็นภาพอนาคตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่คาดว่าจะ เป็น หรือมีความเป็นไปได้เป็นภาพในระยะต่างๆ ได้ ๓ ระยะ ดังต่อไปนี้

๑. ระยะ ๑-๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๘) ในช่วงระยะเวลานี้ ทุกอย่างจะยังคงมีสภาพเหมือนเดิม เป็นช่วงการประลองพลังกันระหว่างสองแนวคิดระหว่างการรวมอำนาจกับการกระจายอำนาจกันต่อไป แต่จะมีการกระจายอำนาจและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

๒. ระยะ ๕-๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๗๓) ในระยะนี้มีความเป็นไปได้ที่จะเริ่มมีการยกฐานะพื้นที่บางแห่งเป็นเขตการปกครองพิเศษในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก และจะเริ่มมีปรากฏการณ์การ ปรับพื้นที่จังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในบางแห่ง เช่น ภูเก็ต สมุทรปราการ

๓. ระยะ ๑๐-๒๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๘-๒๕๘๓) หากผลจากการที่ได้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่จังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ไปได้ระยะหนึ่งแล้วประสบผลดี จะทำให้จังหวัดใหญ่ๆ ที่มีความพร้อมอื่นๆ มีโอกาสเปลี่ยนแปลงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นไปด้วย แต่หากประสบผลล้มเหลวมีปัญหาอุปสรรคก็จะทำให้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงจังหวัดขนาดใหญ่ให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ลดลงไปด้วยเช่นกัน

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่ได้นำเสนอให้เห็นถึง ทิศทางแนวโน้มการจัดระเบียบการปกครองของไทย ตลอดจนภาพอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นแล้ว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แนวทางในการจัดระเบียบการปกครองประเทศในอนาคต เพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้น โดยในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่ควรจะเป็นในอนาคตควรประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการปกครองท้องถิ่นที่เป็นส่วนเสริมเช่นเดียวกับในปัจจุบัน แต่มีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนในบทบาท อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะต้องมิขนาดเล็กลงในเชิงภารกิจหน้าที่ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยราชการบริหารส่วนกลางควรมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐาน การกำกับดูแล โยบายเศรษฐกิจ สังคมและด้านต่างๆ ที่เป็นภาพรวมของประเทศ งานด้านความมั่นคง งานด้านต่างประเทศ และการบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ คงเหลือบทบาทในการเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในการประสาน เปรียงผลัดกัน นโยบายของรัฐบาล ให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถูกลดให้เหลืออยู่เท่าที่จำเป็น ในขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยในการบริการสาธารณะ บริหารจัดการและดูแลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน

๒.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ๒ ชั้น (Two tier system) โดยชั้นบน (Upper tier) คือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อาจจะเปลี่ยนชื่อเรียกเป็นจังหวัดที่มีใช้ราชการส่วนภูมิภาคได้ในอนาคต) เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ส่วนในระดับล่าง (Lower tier) ควรปรับปรุงให้เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล โดยการเปลี่ยนแปลงฐานะ องค์กรการบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลทั้งหมด ยกเว้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นให้จัดตั้งเป็นเขตการปกครองพิเศษเฉพาะพื้นที่ได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันแนวโน้มในประเทศต่างๆ มีแต่จะลดจำนวนหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เพื่อให้มีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (amalgamation) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ, ๒๕๔๕ : ๓๒๒) แต่ประเทศไทยปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างมากถึง ๗,๗๗๕ แห่ง (ไม่รวมเมืองพัทยา) ซึ่งมีผลทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะ และสิ้นเปลืองงบประมาณทางด้านบุคลากร ดังนั้น ควรจะได้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกัน โดยอาจใช้เขตอำเภอเป็นตัวกำหนดให้เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง ๑- ๒ แห่งในแต่ละอำเภอ

๓. การปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านยังเป็นสิ่งที่จำเป็น และควรดำรงอยู่ต่อไป สำหรับพื้นที่ในชนบท เนื่องจากเป็นการจัดการปกครองในระดับล่างสุดที่สอดคล้องกับธรรมชาติวัฒนธรรมทางการปกครองของไทย และในอนาคตควรกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของหมู่บ้านด้วย เนื่องจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยข้อเท็จจริงแล้วก็เป็นตำแหน่งที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกับผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การให้ผู้ใหญ่บ้านได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสภาท้องถิ่นจะทำให้การทำงานระหว่างท้องถิ่นและท้องถิ่นเป็นไปอย่างบูรณาการมากขึ้น สำหรับการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล หากโครงสร้างการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างยังคงมีจำนวนเท่าเดิมเช่นในปัจจุบัน อาจจำเป็นต้องยุบเลิกเขตการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลลงเนื่องจากมีความซ้ำซ้อนใกล้เคียงกับเขตเทศบาลต่างๆ อยู่แล้ว แต่หากในอนาคตมีการยุบรวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเท่าจำนวนอำเภอ การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลในพื้นที่ชนบทจะยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุอยู่เพื่อเป็นกลไกในการเชื่อมโยงหมู่บ้านต่างๆเข้าด้วยกัน

และเพื่อให้การจัดระเบียบการปกครอง เป็นไปตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน มีประเด็นที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการ อยู่ ๕ ประเด็นด้วยกัน คือ

๑. การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ ความเป็นรัฐเดี่ยวกับการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเด็นนี้มีการนำมาผูกโยง และกล่าวถึงเสมอโดยเฉพาะเมื่อใดก็ตามที่มีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสถานะของจังหวัด อาทิ เช่น การให้จังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ การให้จังหวัดเป็นเขตการปกครองพิเศษ หรือเขตการปกครองตนเอง ซึ่งทุกแนวคิดผลสุดท้ายจะนำไปสู่การให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของพื้นที่ในระดับจังหวัดกันเอง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งบางแนวคิดได้มีการใช้วลีว่าให้มี “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด”

หนึ่งในข้อโต้แย้งที่สำคัญ คือ การหยาบคายประเด็นเรื่องความเป็น “รัฐเดี่ยว” ขึ้นโต้แย้ง โดยอ้างจะทำให้ประเทศไทยเกิดความแตกแยก เกิดรัฐอิสระ สร้างความสับสนให้กับคนในสังคม (ประเด็นโต้แย้งอื่นๆ ได้แก่ ประชาชนยังไม่พร้อมเกรงว่าจะได้ผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อมาเป็นผู้บริหารหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ระบบการเลือกตั้งของไทยขาดความสุจริตและไม่เป็นธรรมที่เพียงพอปัญหาความมั่นคงและการแบ่งแยกดินแดน เกรงกลัวความยุ่งยากในกรณีที่ผู้บริหารจังหวัดเป็นคนละพรรคการเมืองกับรัฐบาล)

โดยข้อเท็จจริงทางวิชาการและความเห็นของผู้วิจัย ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น คือส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง ดังนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในปัจจุบันจึงเป็นตำแหน่งที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ส่งไปประจำอยู่ในพื้นที่ ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นวลีที่สร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หรือกล่าวอีกนัย คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ แต่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ นอกจากนี้แล้ว ถ้าพึงเพียงการเปลี่ยนวิธีการที่มาของผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดโดยอยู่ภายใต้โครงสร้างและกลไกการบริหารราชการเหมือนเดิม ย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาของพื้นที่และประเทศได้ เพราะยังต้องมีการแก้ไขเรื่องระบบภาษี ระบบการจัดแบ่งรายได้ระหว่างพื้นที่กับรัฐบาลกลาง การจัดสรรปันอำนาจหน้าที่ ภารกิจของพื้นที่กับรัฐบาลกลาง การจัดระบบตรวจสอบควบคุมเอาผิดกับการใช้และไม่ยอมใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ฯลฯ ดังนั้น ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจพิจารณาเป็นประเด็นเดี่ยวๆ โดยไม่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆได้

สำหรับประเด็นเรื่องรัฐเดี่ยว (Unitary state) และสหพันธรัฐ (Federal) กับการกระจายอำนาจนั้น โดยข้อเท็จจริงและหลักวิชาการที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วว่าประเทศต่างๆ ในโลกนี้



ส่วนใหญ่จะมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว และในรัฐเดี่ยวจำนวนมากจะมีการกระจายอำนาจให้พื้นที่จัดการปกครองในลักษณะการปกครองท้องถิ่น โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลยังคงดำรงอำนาจอธิปไตยทั้งหมดอยู่ที่รัฐบาลกลาง อาทิเช่น สหราชอาณาจักร สวีเดน นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะปัจจัยที่กำหนดสถานะของรัฐว่าจะมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่นั้น ไม่ได้อยู่ที่วิธีการเลือกผู้บริหารในพื้นที่หรือวิธีการกระจายอำนาจ แต่หากอยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ได้มีการกำหนดการแบ่งส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยจากรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับหรือไม่

ประเด็นความไม่เข้าใจที่แท้จริง หรือถูกชี้้นำให้สังคมเข้าใจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาล ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการต่างๆ ควรจะนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องให้กับคนในสังคม หรืออย่างน้อยที่สุดควรยุติการนำประเด็นเรื่องความเป็นรัฐเดี่ยวมาเป็นข้อถกเถียงกันอีกต่อไป

๒. การปรับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ ยิ่งรัฐบาลกลางรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเท่าไร พื้นที่ (ภูมิภาคและท้องถิ่น) ยิ่งอ่อนแอลง ปัญหาต่างๆ ในเฉพาะพื้นที่ยิ่งได้รับการแก้ไขได้น้อยลง เพราะต้องรอการสั่งการหรือจัดการ โดยรัฐบาลกลาง (กระทรวงและกรม) รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองเสียใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นหลักคือ การปรับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับพื้นที่ โดยรัฐบาลจะต้องยอมลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองลง และถ่ายเทลงไปสู่พื้นที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้พื้นที่สามารถปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องตั้งโจทย์ในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้คนในพื้นที่มีความเข้มแข็ง สามารถดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ลดวัฒนธรรมและความรู้สึกต้องพึ่งพา (Dependency) จากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ตลอดเวลา ทำอย่างไรที่จะทำให้รัฐบาลมีเวลาให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นปัญหาในวงกว้างมากกว่าการยื่นมือลงไปแก้ปัญหาเป็นจุดๆ หรือแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะครั้งเฉพาะคราวเหมือนการจัดงานมหกรรมหรือเทศกาล (Event) นั่นคือ จะทำอย่างไรที่จะลดภาระของรัฐบาลกลางที่เคยรวบรวมเข้ามา เคยหวงไว้ในทัศนคติแบบเดียวกับคนผิวขาวในสมัยลัทธิล่าอาณานิคมที่มักอ้างคำว่า “White man's burden” ให้ออกไปสู่พื้นที่ได้อย่างแท้จริง

๓. การปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีการจัดทำแผนการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับราชการส่วนภูมิภาคควบคู่กัน ไป เพื่อให้การปรับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่บังเกิดผลอย่างแท้จริง รัฐบาลจะต้องให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ใน

การทบทวนจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของภารกิจที่ควรจะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องดูขนาด (scale) ของภารกิจงานให้เหมาะสมกับศักยภาพด้านงบประมาณ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องกำหนดมาตรการเชิงบังคับให้ทุกส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ มาตรการเชิงบังคับที่จะได้ผลมากที่สุดคือ การตัดงบประมาณในกิจกรรมที่ถูกกำหนดให้ถ่ายโอน แต่ส่วนราชการประวิงเวลาไม่ยอมถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ควรคำนึงถึงความประหยัดในภาพรวม และควรเป็นไปด้วยความความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยในแต่ละภารกิจไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนให้กับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกันทั้งหมดในคราวเดียว ในขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐบาลสามารถรับโอนภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปดำเนินการแล้วมีปัญหาอุปสรรคหรือดำเนินการแล้วไม่เกิดผลดีกลับมาได้เช่นกัน

ในส่วนราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลควรกำหนดให้มีการทำแผนการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ เพื่อให้พื้นที่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ นอกจากการใช้มาตรการเชิงบริหาร คือ ให้มีการมอบอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว ในระยะยาวรัฐบาลควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งมอบและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๔. การมีระบบและกลไกการตรวจสอบที่เข้มแข็ง อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความไม่เชื่อมั่นในปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จากสถิติข้อมูลที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เคยรวบรวมกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ากระทำการทุจริตในช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๕๐ รวม ๘ ปี พบว่ามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตถึง ๕,๕๐๘ เรื่อง ในอนาคตยังมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด ยิ่งจำเป็นต้องมีระบบและกลไกการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากกว่าในปัจจุบัน ในเรื่องนี้ ได้มีผู้เสนอให้นำแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในการควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการกระทำหรือไม่กระทำการที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่นนี้คือ ตัวแทนของรัฐบาลกลางในพื้นที่ ดังนั้น ในอนาคตไม่ว่าในพื้นที่จังหวัดอาจจะเปลี่ยนสภาพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่หรือไม่ก็ตาม แต่ตำแหน่งและองค์กรที่เป็นตัวแทนของ

รัฐบาลในพื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อเป็นข้อต่อเชื่อมโยงรัฐบาลกับพื้นที่และเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเป็นตำแหน่งที่มีความเหมาะสมต่อการปรับบทบาทไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่กล่าวถึงนี้ เหมือนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (prefet) ในประเทศฝรั่งเศส

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องวางระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชน โดยให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆของรัฐในพื้นที่ได้มากขึ้นในทุกระดับ โดยอาจเป็นในรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน หรือสภาพลเมือง และควรรื้อกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคประชาชนนี้ไว้ให้ชัดเจน

๕. การเปิดโอกาสให้พื้นที่ที่มีความพร้อมเป็นเขตปกครองตนเอง หรือเขตการปกครองพิเศษหรือการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ได้ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ ได้เคยเปิดช่องทางให้จังหวัดที่มีความพร้อม สามารถปรับเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด แต่โอกาสที่เกิดขึ้นจริงนั้นยังมีน้อยอยู่ แม้จะมีผู้พยายามผลักดันให้จังหวัดบางจังหวัดพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เต็มพื้นที่จังหวัด หรือให้มีการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษในเฉพาะบางพื้นที่ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าพื้นที่จังหวัด แต่ก็ยังมีการคัดค้านและข้อโต้แย้งในประเด็นต่างๆอยู่ เนื่องจากเรื่องนี้อาจเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนในจังหวัดต่างๆ ซึ่งมีส่วนที่เป็นทั้งเมืองและชนบท ดังนั้น ในอนาคต รัฐบาลควรที่จะกำหนดคัดเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อม โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ บางแห่งเป็นพื้นที่นำร่อง อาทิเช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระยอง ฯลฯ เพื่อทดลองปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด หรือ เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นพื้นที่เขตการปกครองพิเศษ ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดกระแสะการเรียกร้องของสังคมแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ได้มีการประเมินผลดี ผลเสียของการบริหารราชการในรูปแบบใหม่ในทุกๆด้าน เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและเกิดผลดีมากที่สุดก่อนที่จะขยายหรือยุติการขยายพื้นที่ออกไปในภายหลัง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กรมการปกครอง. กระจายอำนาจสู่ปวงชน เทศาภิบาลฉบับพิเศษ. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๗.
- กระทรวงมหาดไทย. เทศาภิบาล พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา  
ดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, ๒๕๕๕.
- กรมล ท่องธรรมชาติ และคณะ. การปกครองและการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร :  
ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๑.
- กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สำนักงาน. รวมปาฐกถาและคำบรรยาย ๗ ประเด็น  
นโยบายสาธารณะสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ ชุมชนุมความคิด ปรับทิศชุมชนท้องถิ่น.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๕.
- คณะกรรมการปฏิรูป. ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ฉบับสมบูรณ์. เอกสารเผยแพร่,  
๒๕๕๔.
- จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์. กรุงเทพมหานคร :  
ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๘.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
กับกระทรวงมหาดไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๗.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและ  
อำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๘.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. ทิศทางการบริหารการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น  
กรมการปกครอง, ๒๕๓๗.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ร้านตั้ง เซนเตอร์,  
๒๕๓๘.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. พระนคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐- ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร :  
คบไฟ, ๒๕๔๐.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน

นโยบายศึกษา, ๒๕๔๔.

บุญธรรม เลิศสุขีเกษม. คู่มือเตรียมสอบปลัดอำเภอ ๒๕๕๕ ภาคความรู้ความสามารถ

ที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยาย กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๒๓.

ประยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๓.

ประเวศ วะสี. เทศาภิวัฒน์ การปฏิรูปการบริหารประเทศ จากการเอกราชเป็นต้นตั้งเป็นเอาพื้นที่  
เป็นต้นตั้ง. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการ  
ปฏิรูป, ๒๕๕๔.

วุฒิสาร ต้นไชย. เมืองพิเศษ : แนวคิดและความเป็นไปได้. กรุงเทพมหานคร : ลี้อคินดีไซน์เวิร์ค,

๒๕๕๕.

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ และ สุธี สุทธิสมบูรณ์. การบริหารราชการ. พิมพ์ครั้งที่ ๒ ,

กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๓.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. เทศาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

อสาธิตศึกษาดินแดน กรมการปกครอง, ๒๕๕๕.

สุขภาพคนไทย ๒๕๕๖, โครงการ. สุขภาพคนไทย ๒๕๕๖. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและ

สังคม, ๒๕๕๖.

อนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจาก

การปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.

วารสาร

จดหมายข่าวสภาพพัฒนาการเมือง. (ฉบับพิเศษ). ๓ (๓), สิงหาคม ๒๕๕๕ หน้า ๒-๘.

“แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็น

รัฐเดี่ยวของประเทศไทย”, จุลนิตี. ๑๐ (๓). หน้า ๑-๒๔.

เอกสารวิจัย

ธรรมศาสตร์, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย. “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง

การดำรง อยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี

เทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี”. เอกสารวิจัย,

กรมการปกครอง, ๒๕๕๓.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องทิศทางการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ”. เอกสารวิจัย, สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๕.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น”. เอกสารวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, ๒๕๔๖.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ ในประเทศไทย”. เอกสารวิจัย, สำนักงาน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, ๒๕๕๒.

### บรรยาย ปาฐกถา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ปาฐกถาเรื่อง “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทย”. ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา, ๕ กันยายน ๒๕๕๓.

### เอกสารไม่ตีพิมพ์

ธรรมศาสตร์, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย. “รายงานสรุปผลการสัมมนาระดม ความคิดเห็น คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ บริบทใหม่ ความจำเพาะ ของพื้นที่ และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”. กุมภาพันธ์, ๒๕๕๕.

มหาดไทย,สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักนโยบายและแผน. “รายงานสรุปผลการสัมมนาทาง วิชาการ ถอดรหัสมหาดไทย : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง เนื่องในโอกาสวัน สถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ ๑๒๐ ปี ในปี ๒๕๕๕”. ๒๕๕๕.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สภาที่ปรึกษา. “ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ใน ๒ ทศวรรษหน้า (พ.ศ.๒๕๕๖ – พ.ศ.๒๕๗๕) ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”, เอกสาร ประกอบการสัมมนาวิชาการ ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๕ วันที่ ๑๓ – ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139,2557](http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139,2557).

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=395>, 2557.
- จรัส สุวรรณมาลา. “ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox : ผู้จังหวัดจัดการตนเอง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.tpd.in.th/fileupload/77324241hamiltonparadox1.pdf>, 2557.
- จรัส สุวรรณมาลา. “จังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing provinc)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/จังหวัดจัดการตนเอง-ศ.ดร.pdf>, 2557.
- ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน. “ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.stabundamrong.go.th/web/download/km/general/g5.pdf> , 2557.
- ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, สถาบัน. “โครงการศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nakhonmaesotcity.go.th/th/download.php> , 2557.
- บุญยิ่ง ประทุม. “จังหวัดจัดการตนเอง : แนวทางเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/reader-opinion/20121106/476682/จังหวัดจัดการตนเอง--แนวทางเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนท้องถิ่น.html> , 2555.
- พบสุข ชำชอง. “การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://v-reform.org/u-knowledge-categories/u-knowledge-politic/> , 2553.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ>, 2557.
- สิตา สอนศรี. “การจัดตั้งเขตปกครองตนเองและเขตเศรษฐกิจพิเศษ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.copag.msu.ac.th/copag/deanarticle/32.pdf> , 2557.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. “เลิกก้ามนันผู้ใหญ่นบ้านหะ”. (มติชนออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1353293564](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1353293564), 2555.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายบุญธรรม เลิศสุภิเกษม
วัน เดือน ปี เกิด	๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๖
การศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (การปกครอง) ๒๕๒๗ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) ๒๕๓๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	๑. ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๓) อำเภอนาคู มหาสารคาม ๒. บุคลากรฝ่ายวางแผนอัตรากำลัง กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง ๓. หัวหน้างานแผนป้องกันภัย กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง ๔. หัวหน้าฝ่ายสารนิเทศ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมการปกครอง ๕. หัวหน้างานอัตรากำลังและระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง ๖. ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร อำเภอธวัชบุรี ร้อยเอ็ด ๗. หัวหน้าฝ่ายพัฒนาห้องที่ สำนักบริหารการปกครองห้องที่ กรมการปกครอง ๘. หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบตรวจสอบการทะเบียน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ๙. นายอำเภอไทยเจริญ (เจ้าพนักงานปกครอง ๘) จังหวัดยโสธร ๑๐. ผู้อำนวยการส่วนประสานโครงการพัฒนาห้องที่ กรมการปกครอง ๑๑. เลขาธิการกรม กรมการปกครอง ๑๒. ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ๑๓. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (ผู้อำนวยการสูง) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก



# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต

ผู้วิจัย นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบการปกครองของไทยในปัจจุบันมีพัฒนาการมาจากสมัยรัชกาลที่ ๕ แม้ว่าในช่วง ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองจะมีพัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ รวมถึงกระแสแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่มีอยู่ในแต่ละช่วงเวลา แต่โครงสร้างหลักในรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองที่มีอยู่แต่เดิมยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด และปัจจุบันได้ปรากฏกระแสแนวคิดในการเมือง ทางสังคมและทางวิชาการที่มีผลกระทบทั้งต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยหลายประการ อาทิ การเรียกร้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศไทยโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ การเสนอร่างกฎหมายจังหวัดปกครองตนเอง เป็นต้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดศึกษาถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่มีมาแต่เดิมกว่า ๑๒๐ ปี เพื่อนำเสนอภาพอนาคต (scenario) ที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้แนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาถึงพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (๒) ศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด และประเด็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย (๓) วิเคราะห์แนวโน้ม และทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในอนาคต และ (๔) นำเสนอภาพอนาคต (scenario) ของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการบริหารจัดการประเทศไทยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาการจัดระเบียบการปกครองในประเด็น การจัดรูปแบบ โครงสร้างการปกครองและการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนหรือ กลไกต่างๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างการปกครองและสังคม โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๓๕ เป็นต้นมา โดยเน้นหนักในประเด็นการจัดระเบียบการปกครองในระดับพื้นที่ (area based) เป็นสำคัญ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการรวบรวมข้อมูล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ บทความ เอกสารงานวิจัย เอกสารวิชาการ และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เผยแพร่แล้ว นำมาประมวลข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครอง มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยอยู่ ๔ ประเด็นด้วยกันคือ (๑) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางถือว่ามีอำนาจสูงสุดเต็มที่และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ส่วนเขตการปกครองอื่นๆ ในประเทศเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยอาจมีผู้แทน รัฐบาลกลางไปประจำอยู่ในพื้นที่ หรือกระจายอำนาจให้กับเขตการปกครองเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือลดทอนลงได้ (๒) การจัดระเบียบการปกครองในประเทศ มีหลักสำคัญอยู่ ๒ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ และ หลักการกระจายอำนาจ สำหรับหลักการแบ่งอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ การปกครอง (๓) เขตการปกครองพิเศษ มีได้ในทุกประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศ ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละเขตในประเทศนั้นๆ และการจัดตั้งมิได้ทำให้ ประเทศต้องแบ่งแยกส่วนหนึ่งส่วนใดออกไป และ (๔) การจัดการปกครองของประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ใช้วิธีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางซึ่งประสบผลสำเร็จสามารถสร้างรัฐชาติ และพลเมืองให้เป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง รอดพ้นจากการถูกยึดครองประเทศได้ แต่การที่ระบบ ราชการและการเมืองได้ยกระดับการรวมศูนย์ของรัฐให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดสถานะการรวม ศูนย์อำนาจมากเกินไป (over centralization) กลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุค ปัจจุบัน และความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่

๒. พัฒนาการจัดระเบียบการปกครองของไทย สามารถแบ่งได้เป็น ๔ ช่วงเปรียบเสมือนคลื่นความเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้ คือ คลื่นลูกที่หนึ่ง (พ.ศ.๑๙๕๒) เริ่มต้นเมื่อมีการสถาปนาและจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยภายหลังการหลุดพ้นจากการอยู่ภายใต้การปกครองของขอม คลื่นลูกที่สอง (พ.ศ.๑๙๕๑-๒๐๓๑) เมื่อมีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ โดยได้ขยายเขตอำนาจการปกครองจากราชธานีออกไปครอบคลุมในหัวเมืองต่างๆที่อยู่ห่างออกไปเพื่อสร้างเอกภาพในการปกครอง คลื่นลูกที่สาม (พ.ศ.๒๔๓๕) เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยการรวมอำนาจการปกครองในพื้นที่ต่างๆ เข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมด และสร้างกลไกในการควบคุมดูแลลงไปถึงระดับพื้นที่ล่างสุดคือหมู่บ้าน เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติและขจัดความแตกแยกของชนชาติต่างๆ ในประเทศ และ คลื่นลูกที่สี่ (พ.ศ.๒๕๔๐) คลื่นแห่งการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ก่อตัวและเริ่มเข้ามาแทนที่คลื่นลูกที่สามมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยคลื่นลูกที่สี่นี้เป็นกระแสการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางลดบทบาทอำนาจหน้าที่ลง เพื่อให้พื้นที่มีสิทธิหน้าที่ในดูแลจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้ โดยในพัฒนาการที่ผ่านมาพบว่ามีประเด็นที่สำคัญอยู่ ๔ ประเด็นด้วยกัน คือ

๒.๑ โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครอง ในพื้นที่ของไทยมีการแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และระดับล่างสุดคือหมู่บ้าน ลักษณะเช่นนี้แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลยนับแต่อดีต สำหรับโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในปัจจุบันแบ่งเป็น ๓ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และ (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นอกจากนี้ยังมีการจัดการปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่เป็นโครงสร้างการบริหารที่เป็นทางการประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งโดยสรุปแล้วในพื้นที่ของไทยจะมีองค์กรในการบริหารซ้อนทับกันอยู่ ๒ ส่วน เป็นกลไกการบริหารแบบ ๒ ขาทำงานในพื้นที่เดียวกัน ขาหนึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลกลางเรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกขาหนึ่งเป็นกลไกของท้องถิ่น

๒.๒ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่ มีลักษณะที่สำคัญคือการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเริ่มในช่วงสุโขทัย รัฐบาลจะมีอำนาจการปกครองครอบคลุมเพียงในเมืองใกล้ๆ เท่านั้น ต่อมาในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยาได้ขยายเขตอำนาจการปกครองครอบคลุมออกไปถึงเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างจากราชธานีออกไป และสมัยรัชกาลที่ ๕ รัฐบาลได้รวมอำนาจในการควบคุมจัดการพื้นที่ลงไปจนถึงระดับตำบลหมู่บ้าน ไว้ได้ทั้งหมด

๒.๓ การจัดการปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกที่ไม่เป็นราชการและไม่เป็นการปกครองท้องถิ่น แต่ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกผู้นำของตนเอง

๒.๔ การจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษ ในอดีตประเทศไทยเคยมีการจัดการปกครองในเขตพื้นที่พิเศษที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรม มาตั้งแต่สุโขทัย จนถึงก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ เรียกว่า เมืองประเทศราช ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในช่วงระหว่างการปฏิรูปการปกครองประเทศในท้องที่มีขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปได้ทรงวางระเบียบการปกครองเป็นพิเศษ ได้แก่ พื้นที่มณฑลพายัพ และพื้นที่บริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักภัยได้

๓. แนวทางการจัดระเบียบการปกครองไทยในอนาคต พบว่าทิศทางและแนวโน้มของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยที่สำคัญดังนี้คือ (๑) กระแสแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะยังคงมีพลังและกดดันต่อสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง (๒) ความพยายามในการคัดค้านและต่อต้านการกระจายอำนาจจะยังคงมีอยู่ควบคู่กัน (๓) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับพื้นที่มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองลง และถ่ายเทลงไปสู่พื้นที่เพิ่มมากขึ้น (๔) โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่อาจจะมีการปรับเปลี่ยนเหลือเพียง ๓ ระดับ และ (๕) การปกครองท้องที่จะยังคงมีความจำเป็นอยู่ต่อไป ในสังคมไทยตราบเท่าที่พื้นที่นั้นยังไม่กลายสภาพเป็นเมืองโดยสมบูรณ์

และเมื่อนำทิศทางแนวโน้มมาประเมินร่วมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สามารถจัดทำเป็นภาพอนาคตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยที่คาดว่าจะเป็นในระยะต่างๆ ได้ ๓ ระยะ คือ ระยะ ๑-๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๘) ทุกอย่างจะยังคงมีสภาพเหมือนเดิม เป็นช่วงการประลองพลังกันระหว่างสองแนวคิดกันต่อไป แต่จะมีการกระจายอำนาจและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ระยะ ๕-๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๓-๒๕๗๓) ระยะนี้มีความเป็นไปได้ที่จะเริ่มมีการยกฐานะพื้นที่บางแห่งเป็นเขตการปกครองพิเศษ ในบางพื้นที่ และจะเริ่มมีปรากฏการณ์การปรับพื้นที่จังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ ในบางแห่ง และ ระยะ ๑๐-๒๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๘-๒๕๘๓) หากผลจากการปรับเปลี่ยนจังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ประสบผลดีจะทำให้จังหวัดใหญ่ๆ ที่มีความพร้อมมีโอกาสเปลี่ยนแปลงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่เพิ่มจำนวนขึ้น แต่หากล้มเหลวจะทำให้โอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงจังหวัดขนาดใหญ่ให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ยุติลงไปด้วยเช่นกัน

## ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า การจัดระเบียบการปกครองของไทยที่ควรจะเป็นในอนาคต ควรประกอบด้วย ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และการปกครองท้องที่เช่นเดียวกับในปัจจุบัน แต่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้เหมาะสม โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องมีขนาดเล็กลงในเชิงภารกิจหน้าที่ ขณะที่ส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกิจอำนาจ

หน้าที่มากขึ้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นระบบ ๒ ชั้น ชั้นบนคือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และระดับล่างควรปรับปรุงให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวคือเทศบาล และควรยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เหลือจำนวนน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นที่ อาจจำเป็นต้องยุบเลิกเขตการปกครองระดับตำบล หากจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง ยังคงเป็นเช่นปัจจุบัน เนื่องจากจะซ้ำซ้อนใกล้เคียงกับเขตเทศบาล แต่ในระดับหมู่บ้านยังเป็นสิ่ง ที่จำเป็นอยู่ และเพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าในช่วงของการเปลี่ยนผ่านมี ประเด็นที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอยู่ ๕ ประเด็นด้วยกันคือ

๑. การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความเป็นรัฐเดี่ยวกับการกระจายอำนาจและ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากสิ่งที่จะกำหนดสถานะความเป็นรัฐเดียวนั้น ไม่ได้อยู่ที่ วิธีการเลือกผู้บริหารในพื้นที่หรือวิธีการกระจายอำนาจ แต่อยู่ที่รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ได้ กำหนดการแบ่งสันการใช้อำนาจอธิปไตยจากรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือไม่

๒. รัฐบาลจะต้องลดบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองลง และถ่ายโอนไปสู่พื้นที่เพิ่ม มากขึ้นเพื่อให้พื้นที่สามารถปฏิบัติให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าปัจจุบัน และจะต้องทำให้คนในพื้นที่มีความเข้มแข็ง สามารถดูแลจัดการ แก้ไขปัญหาของตนเองได้

๓. ให้มีการทบทวนความเหมาะสมของภารกิจที่ควรจะต้องถ่ายโอนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ดูขนาดของภารกิจงานให้เหมาะสมกับศักยภาพด้านงบประมาณ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เป็นไปด้วยความความ พร้อมและสมัครใจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ขณะเดียวกันต้องมีมาตรการเชิงบังคับให้ทุกส่วน ราชการถ่ายโอนภารกิจภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้รัฐบาลสามารถรับโอนภารกิจหน้าที่ที่ ท้องถิ่นรับไปดำเนินการแล้วมีปัญหาอุปสรรคหรือดำเนินการแล้วไม่เกิดผลดีกลับมาได้เช่นกัน

๔. ควรให้มีศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการ กระทำหรือไม่กระทำการที่ชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทน ของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการฟ้องร้องคดี เหมือนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (prefet) ใน ประเทศฝรั่งเศส และต้องวางระบบให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆของรัฐในพื้นที่ได้มากขึ้นในทุกระดับ

๕. ควรคัดเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมในทางด้านเศรษฐกิจและรายได้เป็นพื้นที่นำร่อง ในการปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด เช่น ภูเก็ต ระยอง หรือเป็น พื้นที่เขตการปกครองพิเศษ เช่น เกาะสมุย แม่สอด ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดกระแสการเรียกร้อง แล้ว ยังจะทำให้มีโอกาสดำเนินการประเมินผลดี-ผลเสียในการบริหารราชการในรูปแบบใหม่ในทุกๆ ด้านเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและเกิดผลดีมากที่สุดก่อนที่จะขยายพื้นที่ออกไปในภายหลัง