



บทที่ ๑

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดรูปการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปกครองจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพและตรงตามความประสงค์ของประชาชนด้วย เหตุว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลจากท้องถิ่นอื่น และยิ่งไปกว่านั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นที่อยู่แห่งท้องถิ่นนั้นย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลจากส่วนกลางแล้ว ยังเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองจากระดับต่ำที่สุด ซึ่งเป็นเสมือนการปลูกฝังให้รักแก่ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ (๑)

โดยหลักการทั่วไปแล้ว การบริหารราชการแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้ (๒)

๑. การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง คือ มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจและการบังคับบัญชาทั้งหมดไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม และมีการควบคุม

(๑) สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, นครหลวงกรุง เทพชนบุรี : สำนักพิมพ์ไทยพัฒนาพานิช, ๒๕๑๕, หน้า ๑๔๑

(๒) เอนก สิทธิประศาสน์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น, เอกสารโรเนียวประกอบคำบรรยาย, ๒๕๑๕

ลดหลั่นกันไปตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองของรัฐ เราจึงอาจแยกลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจได้ ดังนี้<sup>(๓)</sup>

๑.๑ รวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินการบังคับบัญชา เป็นไปโดยสิ้นเชิงขาดและทันที่ในกรณีจำเป็น ต้องใช้กำลังบังคับ เป็นการให้อำนาจแก่รวมการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในให้โดยลุลือ

๑.๒ รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ที่สำคัญได้แก่อำนาจในการบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการควบคุมการบริหารมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของราชการส่วนกลาง คือ เจ้ากระทรวงต่างๆ มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการชี้ขาด

๑.๓ การลำดับไว้ใน การบังคับบัญชา คือ จัดอำนาจหน้าที่เป็นของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงที่มีอำนาจสั่งการ โดยมีวินัย เป็นเครื่องบังคับ วิธีนี้เป็นวิธีมุ่งถึงความสิทธิขาดเป็นหลัก<sup>(๔)</sup>

๒. การมอบอำนาจปกครอง (Deccentration) โดยที่การรวมอำนาจปกครองเอาไว้ในส่วนกลาง อาจมีอุปสรรคในทางความคลาคลา ไม่ทันต่อการสนองความต้องการของประชาชนในเขตต่างๆ จึงมีการแบ่งอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางควยการมอบอำนาจ (Authority) และหน้าที่ (Responsibility) แก่ ตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางออกไปปฏิบัติภายในส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ นั่นก็คือ อำนาจการตัดสินใจชั้นสุดท้ายยังคงลงวนไว้ที่

(๓) ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองพิสดาร, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๕๔

(๔) หลวงนฤกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗, หน้า ๕๒

ส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง ไม่ใช่ เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง (๕)

๓. การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้แก่องค์กรของราชการส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐกระจายอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ โดยมีหลักการที่สำคัญที่ควรให้การให้ประชาชนได้มีสิทธิในทางการเมือง (๖) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบบประชาธิปไตย นั่นก็คือการให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการชี้ขาดขึ้นอยู่กับองค์กรหลายองค์กร (๗) และเป้าหมายที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลยอมให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจได้รวดเร็วและในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการเร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลดีที่สามารถบรรลุเป้าหมายตามโครงการที่วางไว้ (๘)

---

(๕) ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองพิสดาร, เรื่องเดิม

(๖) เรื่องเดียวกัน

(๗) ชำนาญ บุบบุรณ์, การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจตามกฎหมายไทย,  
พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๕ หน้า ๕๐

(๘) United Nation, Department of Economic and Social Affairs,  
Decentralization for National and Local Development

(New York : Unpublished I962) p.6

วิธีการกระจายอำนาจปกครอง มี ๒ วิธี คือ (๘)

๑. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization territoriale)

เป็นวิธีการกระจายอำนาจตามเขตการปกครอง คือ มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

๒. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization par service)

เป็นการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทให้องค์กรสาธารณะจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ การกระจายอำนาจเช่นนี้เป็นไปตามหลักการมอบอำนาจให้จัดทำกิจกรรมพิเศษ ส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านเทคนิค องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจนี้ มักมีงบประมาณขององค์กร เป็นพิเศษแยกจากงบประมาณแผ่นดิน มีความเป็นอิสระที่จะวินิจฉัยและดำเนินกิจการตามที่ได้รับมอบหมายตามควร ภายในความควบคุมของกระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้องตามสมควร

ทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นพอสรุปได้ดังนี้

๑. ทฤษฎีแบบฉบับ (Theorie classique) โดยศาสตราจารย์บอนนาร์ด

Bonnard เห็นว่าการกระจายอำนาจนั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการจากส่วนกลาง (๑๐)

(๘) Precis de droit Administratif ของ Bonnard หน้า ๓๑๒

แปลโดย ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, อ่างแคว, หน้า ๘

(๑๐) เรื่องเดียวกันของ Bonnard หน้า ๒๘๕ แปลโดย ชำนาญ ยุวบูรณ์



๒. ทฤษฎีปัจจุบัน (Theorie recente) โดย ศาสตราจารย์ Eisenman เห็นว่าการกระจายอำนาจนั้นควรพิจารณาถึงอำนาจที่วินิจฉัยชี้ขาด (Pouvoir de decision) ที่จะให้กับการปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียว เราเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์การ เราเรียกองค์การเหล่านี้ว่า องค์การกระจายอำนาจ (๑๑)

การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จากส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่าง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการต่างๆ โดยให้ประชาชนเข้าไปบริหารงานด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นสถาบันนอกจากจะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการบริหารกิจการต่างๆ แล้ว ยังเป็นสถาบันฝึกสอนประชาชนให้ปฏิบัติแก่ประชาชนอีกด้วย (๑๒)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) นี้มีความหมายไว้มากมายหลายคน แล้วแต่ผู้ทรงคุณวุฒิจะให้คำจำกัดความ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักการที่เหมือนกัน แตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลของไทยก็มีหลักการเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามาจากทฤษฎีแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปความหมายของแต่ละคนได้ ดังนี้

(๑๑) ดู Centration et Decentralization ของ Eisenman หน้า ๒๔  
แปลโดย ชำนาญ ยุวบุรณ

(๑๒) เอนก สิทธิประศาสน์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น, เรื่องเดิม

นายวิญญู อังคนารักษ์ อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร (๑๓)

การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองท้องถิ่นของชุมชนหรือเขตการปกครองแห่งใด โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน องค์การปกครองขึ้นนี้เห็นหน้าที่ความรับผิดชอบและให้ด้วยจิตใจโดยอิสระ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณดำเนินงานต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ตามวิธีการตรวจสอบอันเหมาะสมตามสมควร (๑๔)

(๑๓) วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น  
เอกสารประกอบการบรรยาย, พิมพ์โร เนียว, ๒๕๑๔

(๑๔) อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการ เมือง (พระนคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร) พิมพ์โร เนียว, ๒๕๐๖

Chamber's Encyclopaedia ในความหมายของการปกครองท้องถิ่น  
ว่า "หมายถึงองค์กรที่ดำเนินงานในแต่ละท้องถิ่น โดยผู้นำแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง  
จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบของการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจ  
ในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น (๑๕)

/ Daniel wit ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึงการ  
ปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิด  
โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่  
เพียงบางส่วนในการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจาก  
ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน  
และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่ต้องมีองค์กรของตนเอง  
อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของ  
ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในวง เขต  
อำนาจของตน (๑๖)

William V. Holloway กล่าวว่า "การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง  
หมายถึงองค์กรที่มีอำนาจ เขตแดนขอบ มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครอง  
ตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้ง  
จากประชาชน (๑๗)

(15) Chamber's Encyclopaedia Volume VIII (London : George  
Newness Ltd, 1961) p.625

(16) Daniel wit , A comparative Survey of Local Government  
and Administration, (Bangkok: Kurusapha press, 1967) pp. I-2

(17) William V. Holloway , State and Local Government in the  
United State, (New York : McGraw-Hill Book company, Inc 1951)  
p. 398

Harris G. Montagu ได้ให้คำนิยามของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึงการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการ เลือกตั้งสำหรับ ผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถ ที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้ขอบบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้ กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (๑๘)

สำหรับนักการ เมืองไทยคนสำคัญคนหนึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่นว่า หมายถึงกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการ ปกครอง (political subdivision) ต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่ง เป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่า เป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น (๑๙)

กล่าวโดยสรุปแต่เพียงสั้นๆ ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครอง ตนเอง (๒๐) โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและ บริหาร ซึ่งเป็นไปตามลักษณะกระบวนการ เมือง มีอำนาจหน้าที่จัดบริการในชุมชน (๒๑)

(๑๘) Harris G. Montagu, Comparative Local Government, Great Britain William Brendon and son Ltd. 1948, p.1

(๑๙) คำรณ คัททิวพันธ์, การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น, ทฤษฎีและแนวความคิดในการ พัฒนาประเทศ, พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์การชื้อและการขาย, ๒๕๑๕ หน้า ๑๑๓

(๒๐) R.M. Jackson, The Machinery of Local Government, New York: Martin's Press, 1965 p.39

(๒๑) สุรชัย สุฟโปลูก และถนอม สุวศาศกร "ปัญหาการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๘ เล่มที่ ๔ (ตุลาคม) หน้า ๕๕๑ - ๕๗๕



ของท้องถิ่นใดเท่าที่กฎหมายจะให้อำนาจไว้ มีการจัดการรายได้เป็นของตนเอง มีการจัดทำงบประมาณเอง ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่รัฐเป็นผู้กำหนดไว้เกี่ยวกับวิธีการที่อาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ (๒๒)

การปกครองท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นพื้นฐานการปกครองตนเอง อันเป็นการฝึกประชาธิปไตยโดยรูปสภาท้องถิ่น ก่อเกิดไปสู่การปกครองในระบอบชาติอันเป็นความสำคัญขั้นมูลฐาน ทั้งนี้ จึงจะเป็นไปตามปัจจัยของฐานะทางกำลังเงิน จำนวนประชากร ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมือนกัน (๒๓)

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เราอาจแยกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้คือ

๑. มีลักษณะในการปกครองตนเอง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ ให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นของท้องถิ่น (Local autonomy) ควบคู่กันให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารอำนาจนิติบัญญัติและบางที่ก้าวไปถึงขนาดให้อำนาจศาลรำระคดีความ ในขอบเขตอำนาจที่เป็นของท้องถิ่นนั้น (๒๔)

(๒๒)

Iver Jennings, Principle of Local Government Law  
London : University of London Press Ltd. 1965 p.6

(๒๓)

โมรินทร์ พาณิชพันธ์ "ทวนไปติดต่องานกับเทศบาลท่านจะทำอย่างไร" บทความเกี่ยวกับการปกครอง, พระนคร, รพ.สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒ หน้า ๘

(๒๔)

ฐป กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" บทความและรายงานสัมมนาวิชา เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระนคร, โรงพิมพ์สภากมลสังคมนาจารย์, ๒๕๐๘, หน้า ๘

๒. ลักษณะในการให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Field Agent of Central Government) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองจากรัฐบาลในกิจการที่รัฐบาลอาจดูแลให้สวัสดิการไปทั่วถึง (๒๕) การเป็นตัวแทนนี้เพื่อทำหน้าที่ให้บริการหรือการบริหารงานบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง (๒๖) ตามหลักการนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะถูกรับความชอบด้วยพระราชกฤษฎีกาปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เสมือนเป็นการปกครองในรูปภูมิภาคจำบัง (๒๗)

๓. ลักษณะของการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตที่มีประชาชนรวมกันอยู่หนาแน่นในบางอาณาบริเวณของประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มีบริการพิเศษ เช่น น้ำบริโภค ไฟฟ้า หรือแสงสว่าง ถนน อาคารสงเคราะห์ ในกรณีนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมทำได้ดีกว่ารัฐบาล เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมมีมาตรการบางอย่างที่จะทราบความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยถูกต้อง

(๒๕) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

(๒๖) สนิท วิไลจิตต์, "ข้อที่นำส่ง เอกสารประกอบการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่กำลังพัฒนา" บทความทางวิทยุกระจายเสียงและบทความสำคัญบางเรื่อง กรมการปกครอง ๒๕๐๔, พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐ หน้า ๔๘

(๒๗) ชูวงศ์ ชาญบุตร, ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระนคร หน้า ๒๐

๔. ลักษณะที่จะให้การปกครองท้องถิ่น เป็นทั้งสถาบันทางการเมืองและโรงเรียนฝึกฝนวิชาการ เมืองระบอบประชาธิปไตย (School of Democracy) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปแล้ว เมื่อการที่ให้ประชาชนปกครองตนเอง เพราะประชาธิปไตยอยู่ได้ด้วยประชาชนส่วนใหญ่และส่วนรวมที่มาร่วมกันเป็นชาติ อยู่ด้วยความสามัคคีธรรม ความเข้าใจและนิยามหมายโดยแสงออกในรูปแบบของการทางการเมืองที่ถูกต้องตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นทั้งสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่นที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้การเมืองในระดับชาติสามารถหยั่งทราบความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น วิธีการที่จะให้ประชาชนได้รู้ว่าการปกครองตนเองก็เพื่อให้เขามีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นของตนเอง เป็นวิถีทางที่ดีที่สุดในการที่จะสอนให้ประชาชนได้รู้จักและเข้าใจถึงการปกครองตนเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นตามหลักสากลแล้วก็อาจจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะส่วนประกอบ ดังนี้

๑. ต้องมีพื้นที่และเขตการปกครอง
  ๒. ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้ใ้กฎหมาย
  ๓. มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่นิติบัญญัติและการบริหารงานให้ เป็นไป (๒๕)
- โดยอิสระ เพื่อดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ดูลงไป

(๒๕) รุบ กาญจนประกร, อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า ๗

(๒๕) William A. Robson, "Local Government" in Encyclopaedia of the Social Science, Second ed, New York: Macmillan Co, 1935 p.574

๔. มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจ เมื่อการจัดเก็บภาษีและหารายได้คือหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และมีการจัดวางงบประมาณของตนเอง

๕. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและวิธีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอแนะนำ โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (๓๐)

ทั้งนี้ จะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับส่วนประกอบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ของการวิวัฒนาการความเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่น สถานการณ์ของการปกครองประเทศ และตัวประชาชนเองที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ว่ามีความรู้ความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองตนเองเพียงใด

### การเมืองในท้องถิ่น (Local Politics)

พฤติกรรมทางการเมือง เมืองย่อมมีอยู่ทั่วไปทุกแห่งที่มนุษย์เรารวมกันอยู่ คือมีการรวมกันอยู่เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งเราอาจจะกล่าวเป็นหลักเบื้องต้นได้ว่า ที่ใดมีการปกครองที่เรียกว่าเมือง แต่การที่จะมีขนาดมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองในแต่ละแห่ง

(๓๐) ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองพิเศการ, หน้า ๑๘๕ - ๑๘๖

(๓๑) คำรง คัทธพิพัฒน์, การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, พระนคร, หน้า ๑๑๖

ระบบการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นระบบการเมือง  
 อย่างหนึ่ง ซึ่งแยกย่อย (sub-system) ไปจากการเมืองระบบใหญ่ แต่มีความ  
 เกี่ยวพันกันของชีวิตการเมืองท้องถิ่น (๓๒) ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นควรมีความสนใจ  
 ต่อสิ่งต่างๆ ในทางการเมือง เพื่อเรียนรู้ถึงประสบการณ์ แนวความคิดหรือแรงผลักดัน  
 ใหม่ๆ ควบคู่กันไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อเข้าควบคุมและเสนอความคิดเห็น  
 ของตนได้ ควรมองเห็นความสำคัญขององค์การการเมืองและการปกครองที่ตนผูกพัน  
 เกี่ยวข้องอยู่ มีความคิดที่จะดำเนินการปกครองหรือดำเนินการทางการเมืองด้วยตนเอง  
 บาง มิใช่ปล่อยให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนตนแต่ฝ่ายเดียว (๓๓)

กระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่นมิใช่จะจำกัดอยู่แต่ที่กิจการการปกครอง  
 ท้องถิ่นเท่านั้น (๓๔) การเมืองในระดับชาติของประเทศประชาธิปไตยต่างๆ มักจะเริ่มต้น  
 หรือแผ่ขยายไปยังท้องถิ่นทั้งสิ้น เพียงแต่กระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นเป็นการมุ่งเน้น  
 ถึงกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น เพราะท้องถิ่นย่อมมีแบบการบริหารของท้องถิ่นที่ของการ  
 พิศทางการปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามเจตจำนงของประชาชนในกิจการที่อยู่รอบๆ ตัว  
 ประชาชนเอง (๓๕)

(๓๒) Robert A. Dahl, Who Govern, New Haven: Yale University Press, 1961

(๓๓) ประมวล รุจนเสรี, ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพฯ,  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘, บทที่ ๑

(๓๔) สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย,  
 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗, บทที่ ๑ - ๕

(๓๕) ดำรง อัครพิพัฒน์, การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น, หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘

สำหรับการ เมืองในท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้ ๓ ประการ ดังนี้ (๓๖)

- ๑. ลักษณะของการ เมืองในท้องถิ่น
- ๒. นิัยทางการ เมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น
- ๓. การ เมืองท้องถิ่นกับ เอกภาพของชาติ

๑. ลักษณะของการ เมืองในท้องถิ่น

หมายถึงการ เมืองของบุคคลต่างๆ ซึ่งมุ่งที่จะเข้าทำ เป็นกิจการ เกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่น (๓๗) ลักษณะการ เมืองในท้องถิ่นย่อมแตกต่างกับการ เมืองในระดับชาติ การ เมืองใน ความหมายนี้หมายถึงการ ปฏิบัติหรือขอปฏิบัติใน การที่จะจัดกิจการ เกี่ยวกับ นโยบายนั้นให้สำเร็จจุดมุ่งไปใด (๓๘) บางท่านเรียกการ เมืองท้องถิ่นให้ เข้าใจง่ายๆ เสียใหม่ว่า เป็น "การบ้าน" ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์ เพื่อให้ เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง การ เมืองในระดับท้องถิ่น และการ เมืองในระดับชาติเป็นสำคัญ เราจึงมักพบคำว่า "การ เมือง - การบ้าน" หรือ "เทศบาลเป็นการบ้าน" (๓๙)

การปกครองแบบ เทศบาลมุ่งที่จะใหญ่ ใหญ่ ใหญ่ เลือกตั้งจาก ประชาชนมาประชุม รวมกันเป็นสภา เทศบาล เพื่อวางนโยบายในอันที่จะสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีลักษณะจำกัดตัวเอง นอกขอบ เพียงใดขึ้นอยู่กับ แต่ละประเทศ ทั้งนี้ มีลักษณะที่เกี่ยวข้องอยู่ ๓ ประการ คือ (๔๐)

- (๓๖) ชูวงศ์ นายบุตร, "การ เมืองในท้องถิ่น, รวมบทความกรมการปกครอง, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑, หน้า ๓๕ - ๔๖
- (๓๗) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕
- (๓๘) ชูวงศ์ นายบุตร, "หลักพร รรการ เมือง, รวมบทความกรมการปกครอง เล่ม ๒, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑, หน้า ๑๑๔
- (๓๙) ชูวงศ์ นายบุตร, การ เมืองในท้องถิ่น, หน้า ๓๖
- (๔๐) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗

- ๑. เป็นการ เมืองในสภาพที่ เป็นไปก็
- ๒. เป็นการ ศึกษาถึงการใช้อำนาจและองค์อำนาจ ในการที่จะใช้อำนาจ
- ๓. เป็นการ ศึกษา รอยเท้าที่ปัดประและ วดค

๒. นิสัยทางการ เมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น

จากลักษณะของการ เมืองท้องถิ่นของตน เห็นว่าการ เมืองในท้องถิ่น มีความหมายกว้างขวางมาก ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับการ ศึกษาทางการ เมืองที่มีลักษณะ และขอบ เขตมากน้อย แตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละ ประเทศที่ดำเนินการปกครองแบบ การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะทราบว่า การ เมืองในท้องถิ่นเป็นอย่างไร จำเป็นต้อง พิจารณาให้ลึกซึ้งถึงนิสัยหรือความประพฤติ เกี่ยวกับการ เมืองของประชาชนในท้องถิ่นโดย ทั่วไป รวมทั้งนิสัยทางการ เมืองของบรรดาผู้ที่ได้รับ เคื้อกตั้งให้ เป็นสมาชิกสภา-  
 003421  
 ท้องถิ่นหรือสภา เทศบาลด้วย

สำหรับนิสัยทางการ เมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่จะให้ เข้ามามีส่วนร่วม ทางการ เมืองนั้นจำเป็นต้องมีการกระตุ้นเตือนในทางการ เมือง (๔๑) ซึ่งจะเป็เครื่องชี้ ให้เห็นว่า จำนวนผู้มาออกเสียง เคื้อกตั้งคิด เป็น เปอร์เซ็นต์หนึ่งจึงมากกว่าอีกแห่งหนึ่ง และเหตุที่กลุ่กสติการมาลงคะแนนเสียง เคื้อกตั้งในรบบนี้จึงมักสูงกว่าใน เมืองโดยปกติ (๔๒) ซึ่งทางรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ที่จะประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนมาลงคะแนนเสียง เคื้อกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่มากหรือน้อยย่อมสุดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ ของแต่ละแห่งไป ความเข้าใจที่แท้จริงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลผู้สมัคร เขารับ เคื้อกตั้ง เองว่า จะรักษาไว้ของตนหาเสียง และกระตุ้นเตือนให้ประชาชนสนใจในทางการ เมือง และมาลง

(๔๑) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑

(๔๒) กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการ เคื้อกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์หัวทองถิ่น, ๒๕๑๗, หน้า ๑ - ๒

คะแนนเสียง เลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ความสำเร็จที่แท้จริงจึงขึ้นอยู่กับวิถีทางการ เมือง  
ของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ

๑. วิถีทางการ เมืองในระหว่าง การเลือกตั้ง ผู้สมัคร เข้ารับการเลือกตั้ง  
มีการปฏิบัติเป็นอย่างไร การหาเสียงเลือกตั้ง เป็นรายบุคคลหรือ เป็นทีม และวิธีการหา  
เสียง เป็นอย่างไร มีการทุ่มเทการหาเสียงมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้ ดังนี้

ก. โสณิกมัต เจริญและสลับซับซ้อนนั้น บรรดาความดีและความรู้สึก  
ของส่วนรวมจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยที่ความดีและความรู้สึก เหล่านี้มีการรวบรวมและจัด  
วิธีการใหม่ บุคคลแต่ละรายที่อยู่แยกกันแยกกันจะทำสิ่งใดของส่วนรวมในบรรดาผู้ใด  
จึงจำเป็นต่องบ้องคการกลางที่ เกี่ยวข้องกับการ เมืองในท้องถิ่น นั่นก็คือ พรรคการเมือง

ข. การดำเนินงานของท้องถิ่น ในบรรดาผู้ใดนั้น สภาท้องถิ่นจำเป็น  
ต้องดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ พรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์การที่มีนโยบายเป็นของ  
ตนเองที่แน่นอน การยึดนโยบายที่แน่นอนยอมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานใน  
ท้องถิ่น

ค. ถ้าไม่ใช่พรรคการเมืองในท้องถิ่น ทางสุดท้ายก็คือ การอาศัยบุคคลิกภาพ  
ของบุคคล เป็นรายตัว บุคคลเหล่านี้ต้อง เป็นผู้บุคคลที่เรื่อถือและมั่นใจว่าจะ เป็นผู้ทำได้  
แก่บุคคลิกภาพเป็นที่ยอมรับแน่นอนและไม่เป็นเหตุประกั้นที่ขัดพอ การใช่พรรคการเมือง  
ยอมให้หลักประกันที่ดีกว่า (๔๓)

(๔๓)

R.M.Jackson, The machinery of Local Government, macmillan

1958, Chapter 4



ในเทศบาลเล็กๆ มีการไ้พรรคการเมืองน้อย อาจเป็นเพราะถือว่าการไ้พรรคการเมืองควร เป็นเรื่องในระดับชาติ และเป็นภารกิจกันบุคคลซึ่งสมัครอิสระ เป็นรายตัวบุคคล เรื่องท้องถิ่นอาจเป็นเพียงเรื่องการบริหารบ้านบึงไปสมควรที่จะต้องมีพรรคการเมือง ลักษณะของการหาเสียงระดับเทศบาลส่วนมากไ้ เป็นเพียงลักษณะของการไ้ "ระบบพรรคพวก" (๔๔) ลักษณะเช่นนี้อาจกลายเป็นสื่อกลางที่ก่อให้เกิดการเมืองในท้องถิ่นขึ้น เว้น ลักษณะของการหาเสียงโดยมีพาหนะรับส่ง โดยการเลี้ยงสุราอาหาร ไ้ก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่าการเมืองขึ้นในตัวของตนเอง โดยบริบูรณ์

๖. นิสัยทางการเมืองในระหว่างที่ผู้รับการเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น หมายถึงการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติตนอย่างไร ทั้งในด้านการติดต่อกับประชาชนและในการประชุมของสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารงานท้องถิ่น ต้องพยายามนำข่าวสารของเทศบาลหรือท้องถิ่นให้ประชาชนได้ทราบ อยู่เสมอ ทั้งพยายามสนองความต้องการและขจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รับการเลือกตั้งคราวต่อไป และในการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งสมาชิกสภาจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดและวางนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้การเมืองในท้องถิ่นอาจจะเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมมีจำนวนหลายคนและหลายฝ่าย ซึ่งย่อมมีการถกเถียงโต้แย้งตลอดจนการรวมพวกของบุคคลที่มีความเห็นคล้ายๆ กัน ก่อให้เกิดเป็นหมู่เป็นฝ่ายขึ้น และฝ่ายพยายามให้ความคิดของฝ่ายตนบรรลุผลและพยายามหาวิธีที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อจำต้องมีการตัดสินใจด้วยการโหวต การหาพรรคพวกหรือใช้วิธีการต่างๆ ย่อมมีลักษณะเป็นการไ้การเมืองในท้องถิ่น

(๔๔) ดู ดร. ชูวงศ์ ภูษะบุตร ไ้คำว่า "ระบบพรรคพวก" (Spoil System) การเมืองในท้องถิ่น, หน้า ๔๓

ในเทศบาลที่มีการปกครองเมือง เมื่อจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ พรรคการเมือง ก็จะพยายามตรึงกำลังสมาชิกของฝ่ายตน พยายามหาเสียงจากสมาชิกพรรคอื่นมาสนับสนุน ตลอดจนการกวาดขันแข่งขันทบพรรคสมาชิกของตนในวงคะแนนเสียงตามตัวพรรคประสงค์ พรรคการเมืองจำต้องตั้งบุคคลสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้นำคะแนนเสียง (whip) ของฝ่ายตน และส่วนมากนี้เข้ามารับประกันหรือปัญหาสำคัญ ที่สภาเทศบาลจะต้องคงมติตัดสินใจพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีการประชุมตกลงกันก่อนล่วงหน้า แล้วจะคงคะแนนเสียงอย่างไร แล้วจึงเข้าประชุมสภาเทศบาล ส่วนเทศบาลหรือท้องถิ่นที่มีได้เป็นพรรคการเมืองนั้น การประชุมของสภาท้องถิ่น อาจจะเป็นไปใ้รูปการถอยทีถอยอาศัยในลักษณะของการอ้อมอ้อม หรืออาจอยู่ในรูปของ "ระบบพรรคพวก" ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะอาจจะเป็นบ่อเกิดแห่งพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้การจับพรรคพวกดังกล่าวจะต้องอยู่ในกรอบแห่งวินัยและระเบียบของอุดมคติในทางประชาธิปไตยได้ (๔๕)

### ๓. การเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นฐานเมืองต้นตำรับการปกครองระดับชาติ และการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ซ้ำแรกสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้ามีการปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นนโยบายครั้งถ้าหากปล่อยให้มีการเมืองในท้องถิ่นมากเกินไปแล้วก็อาจจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเทศบาล และในขั้นสุดท้ายอาจก่อให้เกิดความกระเทือนระเทือนต่อความเป็นเอกภาพของชาติ แต่การที่จะห้ามมิให้

(๔๕)

เอกสารวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น"

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๒



เกิดการ เมืองในท้องถิ่นนั้นยอมทำไม่ได้ ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดแต่ยากที่สุดก็คือ การจัดให้มี "พรรคการเมืองท้องถิ่น" ซึ่งจำกัดวงปีโครงการที่แน่นอน มีระยะเวลาแห่งการพัฒนา รวมตลอดทั้งการประ เจริญผล ซึ่งวิธีนี้จะเป็นวิธีการที่ประกันเอกภาพของชาติ ประกันการ เมืองในท้องถิ่น และประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด (๔๖)

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นระบบ การเมืองอย่างหนึ่งของเสรีภาพ ซึ่งระบบหนึ่งๆ ย่อมมีสิ่งที่จะปฏิบัติเป็นการส่วนรวมอยู่ บางกาย ทั้งนี้ ย่อมอยู่ในขอบเขตการพิจารณาของทฤษฎีแห่งการเมืองอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ และแน่นอนที่สุด การ เมืองในท้องถิ่นในส่วนนี้ เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์กับการ เมืองในระดับชาติมาก และย่อมมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนใน ท้องถิ่นมาก เพราะจะมีการบริหารที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนไป ค่อนข้าง แท้จริง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

รูปแบบการปกครองของประเทศไทย คือว่า เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) (๔๗) คือ ทั้งประเทศเป็นเขตการปกครองที่มีอำนาจอธิปไตยเพียง เขตเดียว เท่านั้น

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยนั้น มีการใช้ทั้งหลักการ รวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองประกอบกัน เพราะหลักทั้งสองนี้ย่อมมีใช้ ผสมกันได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองย่อมมี ส่วนดีและส่วนเสียอยู่ในตัวของตัวเอง ซึ่งจะให้รูปใดรูปหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวไปก็ หากจะใช้หลักการรวมอำนาจอย่างเดียวจะไปเกิดผลดีในการบริหารประเทศ

(๔๖) ชูวงศ์ ภายหลังบุตร, การเมืองในท้องถิ่น, หน้า ๔๕ - ๔๖

(๔๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑ บัญญัติว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

ซึ่งประเทศไทยในอดีตได้ใช้ระบบนี้มานาน แต่การจัดระเบียบราชการบริหารที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเลยก็จะทำให้ประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกิดความแตกแยก เพราะยอมจะทำลายเอกภาพของรัฐ ทั้งนี้ การมีราชการบริหารส่วนกลางจะเป็นหน่วยกลางที่คอยประสานกิจการระหว่างท้องถิ่น นอกจากนี้ จะคอยระงับรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติแล้ว ท้องถิ่นแต่ละแห่งทางก็ถือเอาประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติได้ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นเสมือนหนึ่งการคล้ายอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางมิให้อำนาจการปกครองรวมอยู่แก่รัฐฝ่ายเดียว และมิให้ประชาชนเป็นแต่เพียงผู้คอยรับฟังคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยไม่มีทางที่จะเข้าเกี่ยวข้องในการจัดบริการสาธารณะได้เลย

ดังนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย จึงได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน  
คือ (๔๔)

๑. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
๒. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
๓. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้การจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ๔ รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และ

(๔๔) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๔ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕  
(ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕

องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๑๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๑ ด้วยความกำหนดใหม่สมควรตำบลขึ้นเพื่อฝึกหัดให้ประชาชนได้มีกรเรียนรู้ประชาธิปไตย

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ จึงมี ๓ รูปแบบ คือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. เทศบาล
๓. สุขาภิบาล

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง

สรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จึงมีอยู่ ๔ รูปแบบ คือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. เทศบาล
๓. สุขาภิบาล
๔. กรุงเทพมหานคร