

ที่มาและความหมายของการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชนนี้ได้เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก โดยที่อังกฤษได้มีโครงการที่จะช่วยเหลือให้ประชาชนในประเทศอาณานิคมของอังกฤษ ได้มีการปกครองตนเอง เริ่มแรกที่เกี่ยวอังกฤษเรียกงานนี้ว่า "การศึกษามวลชน" (Mass Education) แต่ต่อมาได้เลิกใช้คำว่า "การศึกษามวลชน" โดยในปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ประชุมสมัชชาครูสอนของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งประชุมกันเรื่อง "การปกครองในอาฟริกา" ได้เสนอแนะให้ใช้คำว่า "การพัฒนาชุมชน" (Community Development) การพัฒนาชุมชนจึงได้เริ่มต้นกลายเป็นงานนโยบายสำคัญของรัฐบาลอังกฤษ โดยถือเป็นงานอันแรกที่จะต้องทำ เพื่อช่วยเร่งเวลาให้ดินแดนทุกแห่งในปกครองของอังกฤษมีสิทธิปกครองตนเองเร็วขึ้น งานพัฒนาชุมชนจึงได้แพร่หลายอยู่ในหมู่ประเทศอาณานิคมของอังกฤษและคอบ ๆ เริ่มต้นกลายเป็นโครงการแห่งชาติ ในประเทศที่ไคร้บเอกราชใหม่ ๆ ตลอดจนได้แผ่ขยายอย่างกว้างขวางออกไปสู่ประเทศต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนาในทุก ๆ ส่วนของโลกในเวลาต่อมา

ความหมายของคำว่า "พัฒนาชุมชน" หรือ Community Development นั้น คำว่า พัฒนาชุมชน มีคำอยู่ ๒ คำ ผสมกันคือคำว่า "พัฒนา" กับ "ชุมชน" และก่อนที่จะทราบความหมายของคำว่าพัฒนาชุมชน สมควรจะได้พิจารณาคำ ๒ คำนี้เสียก่อน เพราะการรู้ความหมายแต่ละคำนั้น อาจช่วยให้เข้าใจคำว่า พัฒนาชุมชน ดีขึ้น

คำว่า "พัฒนา" (Development) ตามความหมายในพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า "ความเจริญ"

¹Richard Waverly Poston, Democracy Speaks many Tongues : Community Development around the world (New York : Harper & Row, 1962), p. 59.

²Great Britain, Colonial Office, Community Development A Hand - book (London : Her Majesty's Stationery Office, 1958), p.1.

³พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ หน้า ๖๕๓

ดร. แบตแตน ได้ให้ความหมายของคำว่า "พัฒนา" ไว้ว่า^๔ คือการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น (Change for the Better)

คำว่า "ชุมชน" (Community) มีท่านผู้หลายท่านได้ให้ความหมายไว้เข้าใจง่าย ๆ หมายถึง "กลุ่มชนซึ่งรวมกันอยู่โดยมีความรู้สึกผูกพันกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะโดยอาศัยหลักผูกพันในทางเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ หรือศาสนา เกี่ยวกันก็ตามที่ทำให้แต่ละบุคคลมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ๆ"

ดังนั้น เมื่อรวมทั้ง ๒ คำ เข้าด้วยกัน คือ "พัฒนา" + "ชุมชน" หรือ Community + Development จึงหมายความว่า ง่าย ๆ ว่า คือการกระทำใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือส่งเสริมให้ชุมชนนั้น ๆ มีวิวัฒนาการดีขึ้น คือเจริญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง

สำหรับความหมายของการพัฒนาชุมชน นั้น ได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้แตกต่างกันหลายทัศนะ บางทีว่าเป็นกรรมวิธี (Process) อย่างหนึ่ง บางทีถือว่าเป็นวิธีการ (Method) บางทีหมายถึงโครงการ (Program) บางทีถือว่าเป็นกระบวนการ (Movement) แล้วแต่จะตีความกันไป

ในการประชุมผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประชุมกันที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้ให้ความหมายของ "การพัฒนาชุมชน" ไว้ว่า^๕

"... การพัฒนาชุมชน เป็นขบวนการ (Movement) ที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชน และควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนเองควย แต่ประชาชนไม่รู้จักริเริ่ม ก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้ขบวนการนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง..."

⁴T.R. Batten, Community and Their Development, (London : Oxford University Press, 1959), p. 2.

⁵Great Britain, Colonial Office, op.cit., p. 2.



ในทัศนะของ Dr. Job Badeau ที่ให้ไว้ในการประชุมเรื่อง "การพัฒนาชุมชนและความเปลี่ยนแปลงของชาติ" ที่วอชิงตัน ในปี ๒๕๐๑ เห็นว่า^๖

"... การพัฒนาชุมชน เป็นโครงการ (Program) ซึ่งช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมารับเอาบริการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่แล้วไปใช้ให้เป็นประโยชน์"

สำหรับองค์การสหประชาชาติ ในระยะแรกได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือ Social Progress Through Community Development ในปี ๒๔๕๔ ว่า^๗

"... การพัฒนาชุมชนเป็นกรรมวิธี (Process) ที่มุ่งจะสร้างความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม โดยชุมชนนั้นจะต้องเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และถ้าเป็นไปได้ความคิดริเริ่มนั้น ควรจะเป็นของประชาชนเอง..."

ต่อมาได้มีการปรับปรุงและขยายความหมายของการพัฒนาชุมชน ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งองค์การสหประชาชาติยึดถือเป็นมาตรฐานและใช้กันอย่างแพร่หลายคือ^๘

"... การพัฒนาชุมชนเป็นกรรมวิธี (Process) ซึ่งดำเนินไปด้วยการรวมกำลังของประชาชนเองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อที่จะปรับปรุงสภาพของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้น และผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิตของชาติ และเพื่อทำให้ประชาชนสามารถอุทิศตนเอง เพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติได้อย่างเต็มที่..."

องค์การบริหารวิเทศกิจ (ICA) ของสหรัฐอเมริกา หรือ (AID) ในปัจจุบัน ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้^๙

⁶ Peter Du Sautoy, The Organization of a Community Development Programme (London : Oxford University Press, 1962), Appendix I, p. 122.

⁷ U.N., Bureau of Social Affairs, Social Progress Through Community Development (New York : U.N. Press, 1955), P. 6.

⁸ U.N., Department of Economic and Social Affairs, Community Development and National Development (New York : United Nation Publication, 1963), p. 4.

⁹ Peter Du Sautoy, op.cit., p. 120.

"... การพัฒนาชุมชน เป็นกรรมวิธี (Process) แห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางแผน และลงมือกระทำการเอง กำหนดวากุลุมของตน และแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และปัญหาารวมกันมีอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่ม และของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด และถ้าหากจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งด้าน บริการและวัสดุ จากองค์การรัฐบาล และที่มีรัฐบาลใด..."

นายประกรณ อังศ์สิงห์ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

"... การพัฒนาชุมชน เป็นกระบวนการที่มุ่งจะชักจูง และส่งเสริม ประชาชนให้มีความรู้สึกกระตือรือร้น สนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงการทำมาหากิน และสร้างความสำเร็จให้กับท้องถิ่น..."

นายสาย หุตะเจริญ อธิบดีอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

"... การพัฒนาชุมชน เป็นวิธีการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัย กำลังความสามารถของประชาชนและความช่วยเหลือของรัฐบาลร่วมกัน..."

จากการศึกษาความหมายของการพัฒนาชุมชนที่มีผู้ให้ทัศนะไว้อย่างต่าง ๆ กัน ถึงกล่าว จะเห็นได้ว่าความหมายต่าง ๆ เหล่านี้แตกต่างกันในขอบลัทยอย แต่ในสาระสำคัญแล้วมีส่วน กล่าวยกสิ่งกัน จึงพอสรุปได้ว่า "การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมความเจริญให้แก่ ชุมชนในทุก ๆ ด้าน ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง โดยยึดถือประชาชน เป็นหลักสำคัญ คือให้ประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน เป็นผู้วางแผนเอง ริเริ่มเอง และ ปฏิบัติด้วยตนเอง โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนนั้นให้เป็นประโยชน์มากที่สุด รัฐบาล จะให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการช่วยตัวเองของประชาชน เท่านั้น"

^{๑๐} ประกรณ อังศ์สิงห์ วารสารพัฒนาการท้องถิ่น เล่มที่ ๑ ตอนที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๒ หน้า ๑๒

^{๑๑} กองฝึกอบรม กรมการพัฒนาชุมชน คู่มือและประมวลการสอนสำหรับวิทยากรเล่ม ๑
(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๑๒) หน้า ๑๗

แนวความคิดในการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชน (Community Development) นี้ ในประเทศต่าง ๆ เรียกชื่อแตกต่างกันออกไป^{๑๒} เช่น ในลังกาเรียกว่า Rural Development ปากีสถานเรียกว่า Basic Democracy องค์การยูเนสโกเรียกว่า Fundamental Educations พม่าเรียกว่า Mass Education ส่วนไทย ฟิลิปปินส์ และองค์การสหประชาชาติเรียกว่า Community Development ในเตอร์ก็เรียกว่า Adult Education แต่อย่างไรก็ตามหลักการและวัตถุประสงค์ก็มีอย่างเดียวกัน คือ เพื่อจะฝึกอบรมให้ประชาชนรู้จักการช่วยตัวเอง (Self - help) และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่เจริญแล้ว ประเภทหนึ่งและประเภทกึ่งพัฒนา หรือกำลังพัฒนาอีกประเภทหนึ่ง ประเทศต่าง ๆ ชนิดหลังนี้ ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช เพิ่งเป็นอิสระจากการปกครองของต่างประเทศ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง ต่างก็พยายามหาหนทางที่จะทำการปรับปรุงพัฒนาประเทศให้รุดหน้าทัดเทียมประเทศอื่น ส่วนใหญ่ก็ได้นำเอาวิธีการพัฒนาชุมชนมาใช้ โดยตระหนักในความจริงที่ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็มีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คน สัตว์ และวัสดุ อยู่อย่างสมบูรณ์ จึงเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้หากได้นำมาใช้ให้เต็มที่ อาจพัฒนาประเทศให้เจริญได้ และในการดำเนินงานพัฒนานั้น การริเริ่มของประชาชนในชนบทนั่นเอง ย่อมมีความสำคัญกว่าบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพราะประชาชนในชุมชนนั้นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของชุมชนดี หากรัฐบาลได้มีการช่วยเหลืออย่างเพียงพอ ทุนเวลาและถูกทาง เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้ ก็จะสามารถขจัดปัญหาของชาวชนบทให้พ้นจากความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ และความไม่รู้อย่างไร ๆ ไปได้ สรุปแล้วการพัฒนาชุมชน ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ชุมชน โดยยึดแนวทางดังนี้

^{๑๒} สุวิทย์ บึงวรพันธ์, พัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น

๑. ความร่วมมือร่วมใจของประชาชนและรัฐบาล (Partnership)
๒. จะต้องดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง และตามแบบแผนที่วางไว้ (Right Direction and Design Pattern) ปกติหมู่บ้านชนบทที่มีความเจริญในตนเองอยู่แล้ว หรือบางแห่งอาจจะเจริญขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่มีการพัฒนาชุมชนทั่วไปเหมือนกัน เช่น หมู่บ้าน ที่มีโรงงานอุตสาหกรรม มีทรัพยากรมาก มีพ่อค้า นักธุรกิจ เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ แต่การเจริญอาจจะไม่มีการสมดุล คือ เจริญแต่ด้านวัตถุ แต่จิตใจไม่เจริญ ก็นำไปสู่สังคมพิการในที่สุด ดังนั้น การสร้างความเจริญให้แก่หมู่บ้าน โดยวิธีการพัฒนาชุมชน ก็คือการให้หมู่บ้านเจริญขึ้นในทิศทางที่เห็นว่าถึงยามแล้วในสังคมนั้น ๆ คือให้มีการศึกษา มีความเจริญทางด้านวัตถุ ทั้งคน และสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน พืช กล้วย ๆ ก็คือให้มีความสมดุลในความก้าวหน้า

๓. การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปในอัตราเร่ง ก็หมายความว่า ตามปกตินั้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน ย่อมมีอยู่ตลอดเวลา เพราะเป็นขบวนการธรรมชาติอยู่แล้ว แต่อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ช้ามาก อาจใช้เวลาเป็นร้อย ๆ ปี จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงมาสู่จุดที่ต้องการ การพัฒนาชุมชนจึงเป็นวิธีการที่เข้าไปเร่งความเปลี่ยนแปลงของประชาชนให้เร็วขึ้น โดยรัฐบาลเข้าไปช่วย กระตุ้นเตือน ชักจูง ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ก่อนกำหนดเวลา

๔. การเปลี่ยนแปลงนั้นดำเนินการตามหลักการพัฒนาชุมชน

ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน

จากการศึกษาความหมายของการพัฒนาชุมชน ตามที่ได้อธิบายมาแล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชุมชนในตัวของมันเองเป็นกรรมวิธีให้การศึกษแก่ประชาชน (Educational Process) ดังนั้นจุดมุ่งหมายอันสำคัญของการพัฒนาชุมชน จึงมุ่งไปยังประชาชนเป็นเบื้องต้น เพราะพลังสำคัญที่จะบันดาลให้งานบรรลุผลนั้นอยู่ที่ประชาชน โดยยอมรับว่าประชาชนเป็นทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ที่มีความสามารถทั้งในด้าน กำลังความคิด แรงงานฝีมือหรือทักษะ พลังเหล่านี้หากได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชน ก็จะสามารถทำให้เกิดความสำเร็จแก่ชุมชนนั้น ๆ ได้ ฉะนั้น การดำเนินงานพัฒนาชุมชนจึงมุ่งกระตุ้นส่งเสริมให้

ประชาชนแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่มใครรู้จักใช้ความสามารถของตนช่วยตัวเอง (Self - help) และเขามามีส่วนรวม (Participations) ในการสร้างสรรค์ความเจริญให้ท้องถิ่น โดยอาศัยความต้องการ (Needs) หรือความคิดริเริ่ม (Initiative) ของประชาชนในชุมชนนั้นเองเป็นหลักในการดำเนินงาน เพื่อฝึกให้เขาสามารถแก้ปัญหาด้วยตนเอง ตัดสินใจด้วยตนเอง และทำงานร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินงานพัฒนาชุมชน จึงมีการสอดแทรกกรรมวิธีให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนอยู่ด้วยเสมอ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ ทักษะและความรู้ ความสามารถของประชาชนเป็นสำคัญ^{๑๓}

การดำเนินงานพัฒนาชุมชน จะต้องอาศัยหลักความร่วมมือโดยสมัครใจของประชาชนเป็นมูลฐาน คือต้องให้ประชาชนเขามามีส่วนรวมด้วยอย่างแท้จริง ซึ่งจะขาดเสียมิได้ นับตั้งแต่การคิดว่าจะทำอะไร อย่างไร ใครทำและทำที่ไหน เมื่อใด ซึ่งจะต้องให้ประชาชนผู้มีประโยชน์ส่วนใดเสีย เขาร่วมรู้และแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนด้วยการพัฒนาชุมชน จึงจำต้องอาศัยการร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาล โครงการพัฒนาชุมชนจึงเน้นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนในฐานะเป็นหุ้นส่วน ซึ่งสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีภาระหน้าที่ซึ่งจะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน^{๑๔} โดยประชาชนเป็นฝ่ายแสดงความต้องการและแสดงความสามารถ ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้กระตือรือร้นช่วยเหลือแนะนำให้ประชาชนมีความต้องการ และตระหนักในปัญหาหรืออุปสรรคข้อขัดข้องในการดำรงชีวิต และใช้กำลังของตนที่มีอยู่แก้ไขปัญหานั้นเอง และจะเป็นผู้จัดเตรียมบริการให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ซึ่งตามหลักการพัฒนาชุมชนโดยทั่วไป ถือว่าให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองให้มากที่สุดเสียก่อนแล้วรัฐจึงเข้าช่วยเหลือเมื่อจำเป็นหรือเกินกำลังของประชาชน

^{๑๓}สุกิจ จุลละนันท์ "การพัฒนาชุมชน" ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชิตติยา วรรณสุต ทัศนีย์และแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘) หน้า ๙๔๕.

^{๑๔}National Association of Social Workers, Community Development and Community Organizations (New York, 1961), p. 23.

เท่านั้น สำหรับบริการของรัฐบาลที่จะให้แก่ประชาชนเพื่อสนับสนุนการช่วยตัวเองของประชาชน นั้น ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก และถือว่ารัฐจะคงช่วยเหลือไปในทางที่จะกระตุ้นให้การช่วยตัวเองของประชาชนมีความหมายขึ้น ทำให้เกิดความสามารถดำเนินกิจกรรมตามโครงการต่อไปได้ และทำให้การพัฒนาสมคูลย์กัน ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ทำให้การช่วยเหลือมากไปก็เป็นการทำลายและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนช่วยตัวเอง ความช่วยเหลือของรัฐบาล จึงเป็นไปในรูปจัดหา วัสดุ อุปกรณ์ เงินอุดหนุน อนุญาตให้และคำแนะนำทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่

หลักและวิธีการพัฒนาชุมชน

เนื่องจากวิชาการพัฒนาชุมชนเป็นวิชาใหม่ เพิ่งมีผู้สนใจศึกษากันอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นี้เท่านั้น และก็ได้มีผู้สนใจพยายามให้ความหมายอธิบายหลักเกณฑ์ และวิธีการไว้อย่าง ๑๕ กัน ยังไม่อาจวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นรูปแบบเดียวกันตายตัวได้ แต่ในทางปรัชญาของการพัฒนาชุมชนตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เป็นการเน้นในตัวบุคคลเป็นสำคัญ ทำให้มองเห็นได้ว่าวิธีการพัฒนาชุมชนนั้น มุ่งในด้านพัฒนาตัวบุคคลยิ่งกว่าความสำเร็จในทางวัตถุ โครงการพัฒนาชุมชนจะบรรลุความสำเร็จได้ จึงจำต้องอาศัยกำลังจากประชาชนในทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ตอน จากการยึดถือความสำคัญที่ตัวบุคคลนี้ การดำเนินงานพัฒนาชุมชน จึงมุ่งในการพัฒนาตัวบุคคล โดยใช้วิธีการกระตุ้น ชักจูงประชาชนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการสองประการคือ ๑๖ ประการแรกโดยการให้การศึกษามากแก่ประชาชน และประการที่สองโดยการฝึกอบรมประชาชน ซึ่งเนื้อหาทั้งสองประการนี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในทางปฏิบัติมากมาย โครงการพัฒนาชุมชนในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมากนั้น มุ่งไปยังในทางวางรากฐานของชาติ (Nationbuilding) อันได้แก่ การอนามัย การเกษตร และการศึกษา ๑๗ และโครงการส่วนมากมักจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ปรับปรุงส่งเสริมในด้านการศึกษา การอนามัย และการปกครองตนเอง โดยการกระตุ้นในเรื่องการให้มีสหกรณ์ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม และที่สำคัญที่สุดคือการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น

๑๕ Great Britain, Colonial Office, op. cit., p. 3.

๑๖ Peter du Sautoy, op. cit., p. 2.

๑๗ Great Britain, Colonial Office, op. cit., p. 3.



ด้วยเหตุดังกล่าวมาแล้ว การพัฒนาชุมชนจึงได้รับการอธิบายว่าเป็นวิธีการให้การ
ศึกษาและการรวมกลุ่ม^{๑๔} เป็นกรรมวิธีให้การศึกษาก็เพราะว่าการพัฒนาชุมชนเกี่ยวข้องกับ
เปลี่ยนแปลงทัศนคติ เปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติการเก่า ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยการ
เข้าไปกระตุ้นเตือนชักชวน และปลุกฝังความรู้สึกนึกคิด ทัศนคติและวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ ให้ประชาชน
เริ่มคิดเริ่มเข้าใจ และเริ่มรู้ถึงปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของตัวเอง อันเป็นกระบวนการ
ของความคิด ความไตร่ตรองและการหาเหตุผลที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติคือสังคม คอ
ชีวิต และต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ และก่อให้เกิดการกระทำที่จะแก้ปัญหาและบำบัดความต้องการ
ของตนเอง

005339

สำหรับในฐานะที่เป็นกรรวมกลุ่ม ก็เนื่องจากการพัฒนาชุมชนเป็นการปฏิบัติงาน
ร่วมกันของประชาชน การที่ประชาชนจะทราบปัญหาและความต้องการของตนเอง จนกระทั่งเข้า
มาร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมต้องมีการติดต่อ พบปะชักชวนก่อตั้งกลุ่ม และประชุม
ปรึกษาหารือกัน การรวมกลุ่มก็จะเกิดขึ้นติดต่อกันจนกว่างานจะสำเร็จ และเมื่อประชาชนเห็น
ประโยชน์ของการรวมกันคิด ร่วมกันทำงาน เช่นนี้แล้ว การรวมกลุ่มพบปะเพื่อปรึกษาหารือและ
พิจารณาปัญหาและความต้องการอื่น ๆ ก็ก็จะเกิดขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นกลุ่มที่ถาวรไปใน
ที่สุด นอกจากนี้วิธีการพัฒนาชุมชนยังมุ่งที่จะกระตุ้นสถาบัน องค์การ หรือการรวมกลุ่มที่มีอยู่แล้ว
ให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างสถาบันใหม่ ๆ ขึ้น เพื่อให้การช่วยเหลือตัวเอง
ของประชาชนมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ และเพื่อจัดหาบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ถึงมือประชาชน
อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามวิธีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น ในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันออกไป
จะยึดถือวิธีการใดเป็นแบบตายตัวนั้นย่อมไม่ได้ แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงการกำหนดวัตถุประสงค์
และวิธีการทำงานใหม่แนวยึดถือเป็นกิจลักษณะก็ยังไม่มีประเทศใดที่จะสามารถสร้างมาตรฐาน
ให้เหมาะสมกับทุกประเทศใด ดังนั้น ในที่นี้จะได้คัดเลือกหลักการสำคัญ ๆ ที่มีผู้รู้ได้เขียนไว้อย่าง
ประการมากแล้วโดยสรุปดังต่อไปนี้^{๑๕}

^{๑๔} U.N., Department of Economic and Social Affairs, Community Development and Related Service (New York : United Nation Publication, 1968), p. 2.

^{๑๕} กองฝึกอบรม กรมการพัฒนาชุมชน คู่มือและประมวลการสอนฯ หมวดวิชาพัฒนาชุมชน เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ๒๕๑๒) หน้า ๒๑

๑. ศึกษาสภาวะการที่เป็นอยู่ของชุมชน ในการทำงานพัฒนาชุมชนควรเริ่มจากสิ่งที่มีประชาชนมีอยู่ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ประชาชน สภาพเศรษฐกิจ นิสัยใจคอ ประเพณีและทัศนคติ ของชุมชน มีโครงการเสียจนเลิกสลาย ผิดจากสภาพที่เป็นอยู่มากมาย

๒. ดึงประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมพัฒนาใด ๆ ที่จะจัดทำจะขาดเสียมิได้ คือ ความร่วมมือของประชาชน กล่าวคือ ให้ประชาชนทราบ เข้าใจ และรวมในกิจกรรมนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เขาสำนึกว่าเป็นงานของเขา ไม่ใช่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่รัฐบาลเพียงแต่เขาไปรวมในการดำเนินงาน

๓. โครงการทำงานต้องค่อยเป็นค่อยไป ไม่ควรเร่งรีบดำเนินการให้โครงการสำเร็จอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงส่วนประกอบอย่างอื่น จะต้องระลึกเสมอว่า งานพัฒนาชุมชนเป็นขบวนการที่ก่อให้เกิดผล เพราะต้องการผลในขั้นปลาย คือการพัฒนาคน (Human Development) และควรเริ่มจากงานง่าย ๆ ไปก่อน เพื่อผลทางจิตใจ เพราะคนทำงานสำเร็จอย่างหนึ่ง ก็มีความอยากที่จะทำสิ่งอื่น ๆ ต่อไป

๔. จะต้องยึดความสนใจและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก คือจะต้องกระทำกิจกรรมที่ประชาชนสนใจและต้องการ เพราะการทำเช่นนี้จะทำให้ประชาชนสนใจกระตือรือร้นในการที่จะให้ความร่วมมือ และเมื่อทำเสร็จแล้ว ชาวบ้านก็จะเห็นประโยชน์และใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้น เพราะเป็นสิ่งที่เขากำลังต้องการ

๕. ใช้หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน การทำงานแบบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่จะไม่ออกคำสั่งให้ราษฎรดำเนินการพัฒนา แต่ปล่อยให้โอกาสแก่ราษฎร ได้แสดงความคิดเห็นอภิปราย เลือกรหาวิธีการ ตลอดจนการวางแผนแก้ปัญหาของเขาเอง ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีปัญหามากมาย โดยเฉพาะปัญหาของชาวบ้านเอง ๆ ย่อมจะทราบดีกว่าคนอื่น

๖. มีความเข้าใจในวัฒนธรรม หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะไม่วางโครงการหรือกระทำกิจกรรมใดที่ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณี หรือวัฒนธรรมของเขา ซึ่งจะเป็นเหตุไม่เพียงแต่ราษฎรไม่ร่วมมือในกิจกรรมนั้นเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะถูกเกลียดชัง ไม่ได้รับความเชื่อถือยกย่องอีกต่อไปด้วย

๓. โซผู้นำท้องถิ่น ในระยะแรกผู้นำท้องถิ่น จะช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล แพร่ความคิดริเริ่มเป็นผู้ทดลองกระทำ ปฏิบัติการ (Innovation) ใหม่ ๆ เช่น วิธีเกษตรกรรมแผนใหม่ เป็นต้น เพื่อให้ชาวบ้านเอาอย่าง และในระยะยาวผู้นำท้องถิ่นนี้เอง จะเป็นผู้นำที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ดำเนินการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป นั่นคือผลงานพัฒนาชุมชนที่สามารถพัฒนาคนได้สำเร็จแล้ว

๔. โซผู้นำภาคเฉพาะสาขา ทั้งนี้ โดยเหตุที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ไปประจำทำงานร่วมกับชาวบ้าน มีโซผู้นำงานในสาขาใดสาขาหนึ่ง แต่เป็นนักประสานงาน จึงต้องทำงานร่วมกับนักวิชาการต่าง ๆ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ไปประจำนั้นก็คือ การรวมกลุ่มประชาชนให้เป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ในการวางโครงการและปฏิบัติร่วมกัน แต่วิธีการทางเทคนิคจะต่องอาศัยเจ้าหน้าที่วิชาการเฉพาะสาขา

๕. ทำการประเมินผลตลอดเวลา หลักการข้อนี้ต้องการให้นักพัฒนาประเมินผลการทำงานของตนร่วมกับราษฎรในการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อผูกพันนักพัฒนาให้อยู่กับงาน เพื่อจะได้ทราบปัญหา อุปสรรคอันจะเกิดขึ้นระหว่างดำเนินงานได้ จะได้พิจารณาแก้ไขให้หมดสิ้นไป

๑๐. ทำงานกับคนทุกชั้นของสังคม นักพัฒนาต้องทำงานร่วมกับคนทุกชั้นของสังคมโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ทั้งนี้ ก็เพื่อหวังจะพัฒนาคนทุกชั้นในสังคม

๑๑. ต้องพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน จะมุ่งพัฒนาคนใดคนหนึ่งย่อมไม่ได้ เช่น มุ่งพัฒนาทางด้านวัตถุ สร้างสะพาน ทำถนน ขุดบ่อน้ำ แต่ไม่พัฒนาคนไปพร้อม ๆ กัน ไม่ให้การศึกษาแก่เขาในการดำเนินงานดังกล่าว เช่น ให้การศึกษาเพื่อให้เขารู้จักคุณค่าของสิ่งเหล่านี้ ให้อุทิศช่วยบำรุงรักษา เพื่อให้คงทนถาวรต่อไป

๑๒. โซทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือนช่วยผู้ใหญ่ประชาชนเกิดความคิดริเริ่ม และเกิดความต้องการในอันที่จะใช้ความรู้ ความสามารถของตนให้เขามามีส่วนร่วมในการช่วยกันสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ยังจะต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนที่มีอยู่ เขามารวมใจมากที่สุด และเมื่อเกินความสามารถของประชาชนแล้ว ทางรัฐบาลก็จะยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ

หลักการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่างๆ ย่อมมีทั้งหลักการรวมอำนาจ และกระจายอำนาจในการปกครองผสมกันไป จะแตกต่างกันก็แต่ว่าประเทศใดจะใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใดเท่านั้น การที่ประเทศใดจะใช้หลักการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เป็นคนว่าสภาพ เหตุการณ์ ตลอดจนความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ในยามสงครามมีความจำเป็นจะต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ แต่ในเวลาปกติ ราษฎรมีความรู้ ความสนใจในกิจการบ้านเมืองดีก็ควรใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ อย่างไรก็ตาม การที่จะใช้หลักการกระจายอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลไม่มีอำนาจในการควบคุม นั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้เพราะเป็นการทำลายเอกภาพ หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ผลก็คือจะเกิดการแบ่งแยกเป็นรัฐเล็ก ๆ น้อย ๆ นอกจากนี้ยังมีกิจการหลายอย่างที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง ไม่อาจกระจายอำนาจออกไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำได้ เป็นต้นว่า กิจการคานการทหารและการต่างประเทศ ในการจัดให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจนั้น สิ่งหนึ่งที่มักจะมีนึกถึงก็คือความเป็นอิสระของหน่วยการปกครอง เพราะลักษณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคประการหนึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการบางอย่างด้วยตนเอง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Local Government" ซึ่งมีผู้ให้คำนิยามไว้อย่างไรหลายอย่างซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น

Emil Sady ได้ให้คำนิยามไว้ว่า^{๒๐}

²⁰ Emil J. Sady, Improvement of Local Government and Administration for Development Purposes, (Journal of Local Overseas, July 1962), p. 12.

"การปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำ ลงมาจากชาติหรือรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจที่จะจัดการบริหารกิจการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษี หรือการใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อาจได้รับเลือกตั้งหรือจัดตั้งมาโดยท้องถิ่นเองก็ได้"

G. Montagu Harris ได้ให้ความหมายและแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ชนิด คือ^{๒๑}

๑. Local State Government หมายถึง "การปกครองที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการตามหลัก Deconcentration" ซึ่งเปรียบเทียบกับกับการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย คือมีผู้แทนของรัฐบาลกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคและบริหารงานแทนรัฐบาลกลาง และรับผิดชอบ โดยตรงต่อรัฐบาล เช่น จังหวัด อำเภอ

๒. Local Self - Government หมายถึง "การปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง เกือบเต็มหรือเต็มรูปแบบตามหลัก Decentralization"

John J. Clarke ได้ให้ความหมายไว้ว่า^{๒๒}

"การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของรัฐบาลของชาติ หรือรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ซึ่งอยู่อาศัยในสถานที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะ และในการบริหารงานควรจะบริหารโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง"

ในที่นี้จะขอสรุปนิยามไว้เพื่อความเข้าใจในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ คือ "การปกครองท้องถิ่น (Local Government) คือ "การปกครองท้องถิ่นหรือชุมชน หรือการปกครองจุดหนึ่งจุดใด โดยการเลือกตั้งจากประชาชน องค์การนี้มีหน้าที่รับผิดชอบและใช้ดุลยพินิจโดยอิสระมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง"

²¹ G. Montagu Harris, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son. Ltd., 1948), p. 9

²² John J. Clarke. Outline of Local Government of the United Kingdom (London : Sir Isaac pitman & Sons Ltd., 1960), p.1

จากความหมายนี้ จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครอง
อันหนึ่ง ซึ่งแยกจากรัฐบาลกลาง โดยมีองค์ประกอบซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการคือ

๑. มีองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการบริหาร ส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่
ของตนเอง ซึ่งไม่ขึ้น อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางและมีงบประมาณของตนเอง

๒. มีคณะบุคคล ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นตั้งขึ้น ทำหน้าที่ในค่านิติบัญญัติ กำหนด
นโยบายและควบคุมการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ในลักษณะที่ถือได้ว่า การ
กำหนดนโยบายขององค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นกระทำโดยประชาชน หรือตัวแทนของประชาชน
อย่างแท้จริง

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีสิทธิการปกครองตนเอง (Autonomy) เพียง
พอที่จะดำเนินกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งทางราชการบริหาร
ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคอาจมีอำนาจควบคุม
ดูแลการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็น
การสั่งการ

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยเรานั้นได้จัดการปกครองท้องถิ่นมานานแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔
ในสมัยรัชกาลที่ ๕ พระองค์ท่านทรงมีพระราชปรารภว่า อยากจะให้บ้านเมืองมีความสะอาด
เรียบร้อย จึงได้ตั้งสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมเป็นแห่งแรก เพื่อเป็นการทดลองและมอบการเก็บภาษี
บางประเภทให้แก่สุขาภิบาล เพื่อนำเงินนั้นมาทำความสะอาดให้แก่ท้องที่ อันนี้นับว่าเป็นต้น
ฉิมของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว
จึงได้ตราระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น การปกครองท้องถิ่น
ของไทยเรา นับว่าได้เจริญขึ้นตามลำดับ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาล พระ
ราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

วิวัฒนาการของการปกครองตนเองในประเทศไทย

อุดมคติของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนดำเนินการปกครอง ดังที่ใดกล่าวแล้วได้เริ่มปรากฏหลักฐานชัดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรูปของสุขาภิบาล โดยวิธีการทดลองเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเรียกว่า "โครงการทดลอง" ในรูปของคูสิตธานีในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และในรูปของพระราชดำริที่จะให้มีธรรมนูญการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สิทธิการปกครองตนเองแก่ประชาชนชาวไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๒๓} แต่บังเอิญมีอุปสรรคบางประการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังมีพื้นที่จะไ้พระราชทานธรรมนูญการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีอนุสนธิจากพระราชดำริของพระองค์ท่านเอง ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเสียก่อน

หลังจากที่ไ้มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้วประมาณ ๑ ปี รัฐบาลในสมัยนั้นก็ไ้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น รูปลักษณะของการปกครองตนเองได้รับการยอมรับนับถือตามกฎหมาย ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ในขณะที่เดียวกัน เทศบาลก็เข้ามาแทนที่สุขาภิบาล โดยยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลบางจัดตั้งขึ้นใหม่บาง โดยมีอุดมคติในขั้นต้นที่สำคัญคือ "การปกครองตนเอง"^{๒๔} ในกรณีนี้เทศบาลซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองเกือบเต็มรูป ตาม

^{๒๓}ดร. ชูบ กาญจนประกร "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๓ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๔) หน้า ๓

^{๒๔} Ibid., หน้า ๔

ด้วยกฎหมายมีทั้งสิทธิและอำนาจหน้าที่ทั้งในทางการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ โดยมีเงื่อนไข และการใช้อำนาจบริหาร หากพิจารณาอย่างผิวเผินโดยกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล ในสมัยนั้นก็มีสิทธิในการปกครองตนเอง ตามอุดมคติของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาให้ละเอียดถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบาลก็คือการปกครองส่วนภูมิภาคอีกรูปหนึ่งที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารแทนตน แทนที่รัฐบาลจะเป็นผู้คัดเลือกและส่งไปปกครอง

ราชการบริหารแผ่นดินของประเทศไทย

ประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ แบ่งการปกครองหรือการบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน คือ ^{๒๕}

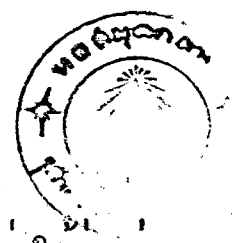
๑. ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่คอยควบคุมสั่งการ หรือกำหนดนโยบายในการบริหารงานไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ที่ว่าราชการจังหวัด จังหวัดและอำเภอเป็นองค์การหรือหน่วยงานที่คอยรับคำสั่งหรือนโยบาย จากราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาปฏิบัติ นอกจากนี้ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั่วไปทั้งจังหวัด โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่ส่งออกไปจากส่วนกลางเป็นผู้ช่วยเหลือตามส่วนงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ส่วนตัวข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ก็ได้รับการบรรจุแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและได้รับ



เงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการบริหารงานของข้าราชการก็ใช้จากงบประมาณแผ่นดิน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็เท่ากับรัฐบาลได้จัดการเอง โดยส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติงาน เป็นตัวแทนอยู่ในส่วนภูมิภาค

ในอำเภอหนึ่ง ๆ ก็มีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบ โดยมีข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางส่งออกไปเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๔ องค์การ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยทั้ง ๔ แบบนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง แยกต่างหาก จากงบประมาณแผ่นดิน ทางบริหารงานของตนไปตามอำนาจหน้าที่โดยอิสระ มิได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยแต่ละองค์การก็มีกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ใช้ในการจัดองค์การและบริหารงานของตนโดยเฉพาะ ดังจะไดกล่าวโดยสังเขปแต่ละองค์การดังต่อไปนี้

๑. เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งของไทย ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เทศบาลมีเจ้าหน้าที่บริหารงานของตนเอง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และนับได้ว่าเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปเดียวที่จะกล่าวได้ว่า เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มรูปเหมือนกับของต่างประเทศ โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ขณะนั้นมีนักปกครองและนักกฎหมายของไทยได้รับการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศส การวางหลักเกี่ยวกับการปกครองเทศบาลของไทย จึงมีความโน้มเอียงและคล้ายคลึงกับของฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์ในการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือ เทศบาลนครนั้น ถือเอาจำนวนพลเมืองและความหนาแน่นของจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นนั้น เฉลี่ยต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร เช่น เทศบาลเมืองจะต้องมีจำนวนพลเมือง ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป และเฉลี่ยแล้วมีราษฎรไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร หรือเทศบาลนครจะต้องมีพลเมืองไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และเฉลี่ยแล้วจะต้องมี ราษฎรไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร เป็นต้น นอกจากการถือหลักเกณฑ์ จากจำนวนราษฎรแล้ว ยังถือรายได้อีกด้วยโดยเฉพาะเทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะ ต้องมีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำเนินงานของเทศบาลนั้น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี เฉพาะท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะต้องมีฐานะอย่างต่ำเป็นเทศบาลเมือง แม้จะมีจำนวนพลเมืองและรายได้ไม่เข้าเกณฑ์ก็ตาม ส่วนเทศบาลตำบลนั้น มิได้ถือหลัก- เกณฑ์ดังกล่าวแล้ว โดยพิจารณาเห็นว่าท้องถิ่นใดสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ขอพระราชทานยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล^{๒๖}

องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนมากน้อยตามชั้นของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล มีสมาชิกได้ ๑๒ คน เทศบาลเมือง ๑๘ คน และเทศบาลนคร ๒๔ คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี ส่วนคณะเทศมนตรีได้รับ แต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ควบความเห็นชอบของสภา มีจำนวนมากน้อยตามชั้นของ เทศบาล เช่นเดียวกัน โดยเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง คณะเทศมนตรีมีได้ ๓ คน เป็นนายกเทศมนตรี ๑ คน เทศมนตรี ๒ คน เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี ๑ คน และ เทศมนตรีอีก ๔ คน ในการบริหารงานของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ กำนานนโยบายโดยทั่วไป และพนักงานประจำของเทศบาลตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ตำแหน่ง

^{๒๖}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗, ๘, ๙, ๑๐ และ ๑๑

ปลัดเทศบาลลงไปเป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบงานประจำของเทศบาล และจะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรีด้วย^{๒๗}

หน้าที่ของเทศบาล ขอบมีมากน้อยลดหลั่นกันลงไปตามชั้นของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีหน้าที่น้อยที่สุด และเทศบาลนครมีหน้าที่มากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี งานในหน้าที่ของเทศบาลนั้นสามารถที่จะแบ่งออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประเภทคือ งานที่กฎหมายบังคับไว้ว่าจะต้องให้กระทำประเภทหนึ่ง กับงานที่ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ว่าจะต้องให้กระทำอีกประเภทหนึ่ง งานในประเภทแรกนั้นเป็นงานที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งประชาชนจะต้องรับบริการอยู่เสมอติดต่อกันไป เช่น ถนนหนทาง การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น งานประเภทนี้หากเทศบาลมีงบประมาณไม่พอก็จะต้องหาทางกู้เงินมาดำเนินงาน ส่วนงานประเภทหลังนั้นเป็นงานที่ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำโดยรีบด่วน เช่น งานเกี่ยวกับการจัดโรงเรียน อาชีวศึกษา การจัดส่วนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรืองานด้านเทศพาณิชย์ เป็นต้น งานประเภทนี้ถ้ามีงบประมาณก็จัดทำ หากไม่มีจะไม่จัดทำก็ได้

ถึงแม้เทศบาลจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะเต็มรูปตามหลักการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย จังหวัดและอำเภอ เทศบาลตำบลอยู่ในความควบคุมดูแลของนายอำเภอท้องที่ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การที่ต้องให้มีการควบคุมโดยจังหวัด อำเภอ ก็เพราะว่าเทศบาลยังได้รับเงินอุดหนุนจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ และผู้บริหารงานท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมา ก็ยังมีสมรรถภาพและความรู้ ความสามารถไม่เสมอกันทุกแห่ง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องคอยควบคุมเทศบาลอยู่ การดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง โดยมีส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

^{๒๗}

Ibid., มาตรา ๔๔, ๕๖ และ ๕๕

๒. สุขาภิบาล

สุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง โดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีความเจริญพอสมควรแล้วแต่ยังไม่พอที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ ก็ยกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการฝึกสอนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักและเข้าใจการปกครองตนเอง โดยใช้จ่ายจากเงินของตนเอง และเป็นการเตรียมตัวไว้เพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป ท้องถิ่นใดจะตั้งเป็นสุขาภิบาลได้ก็โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดหนึ่งอาจมีเขตสุขาภิบาลได้หลายแห่ง แล้วแต่ท้องถิ่นนั้นจะยกฐานะเป็นสุขาภิบาลได้หรือไม่ โดยเฉพาะเขตที่ตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอยังมิได้ยกฐานะเป็นเขตสุขาภิบาล ก็จะต้องยกฐานะเป็นเขตสุขาภิบาลให้หมด

สุขาภิบาลมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย นายอำเภอท้องที่ ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ สาธารณสุข หรืออนามัยอำเภอ สมหมัญชีอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น กับบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งอีก ๔ คน โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน^{๒๔} อำนาจและหน้าที่ของสุขาภิบาลมี เช่น การรักษาความสะอาดของทางเดินและสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ ทาเรือ ทาขาม ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้น้ำประปา ไฟฟ้า แสงสว่าง ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน และฌาปนสถาน^{๒๕} เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงบประมาณของสุขาภิบาลกำหนดรายได้ ใช้จ่ายไว้ด้วย รายได้ของสุขาภิบาลอาจได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากกิจการสาธารณูปการและสาธารณูปโภค เงินกู้ และเงินอุดหนุน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายนั้นก็มีเงินเดือน ค่าใช้สอย การจร และค่าใช้จ่ายในการลงทุน เป็นต้น

^{๒๔}พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๗

^{๒๕} Ibid., มาตรา ๘



ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลให้สุขาภิบาลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แม้ว่าสุขาภิบาลจะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เล็กกว่าเทศบาล และบริหารงาน ละม้ายคล้ายคลึงกับเทศบาล แต่ยังไม่เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เต็มรูปแบบ เพราะรายได้ส่วนใหญ่ไม่พอกับรายจ่าย และตัวเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานก็ต้องขอยืมมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ สิบโทผู้ช่วย อนามัยอำเภอ จึงต้องทำหน้าที่ ๒ ฐานะ คือ ฐานะหนึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และอีกฐานะหนึ่งเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ นับว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลต้องการให้มีการปกครองท้องถิ่นติดต่อกันทุกเนื้อที่ของประเทศ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของจังหวัด และมีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอันเลือกมาจากเขตอำเภอต่าง ๆ ในเขตจังหวัดเป็นผู้วางนโยบายให้คำแนะนำและควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินงานไปพลางก่อน และอาจจะต้องจ้างคนภายนอกเป็นผู้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้ งบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานขององค์การนี้ เป็นเงินที่เก็บได้ภายในจังหวัดนั่นเอง เช่น ค่าเช่า ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้จากทรัพย์สิน ส่วนจังหวัด เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ แม้ในรูปของกฎหมายจะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่งก็จริง แต่ก็ยังไม่เต็มสมบูรณ์นัก เพราะไม่มีพนักงานส่วนจังหวัดของตนเอง โดยเฉพาะยังต้องขอยืมข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในจังหวัดเป็นผู้บริหารงานไปพลางก่อน จึงทำให้จังหวัดตามที่เป็นอยู่ในขณะนี้ มีอยู่ ๒ ฐานะ ฐานะหนึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกฐานะหนึ่งเป็นรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๔. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดและฐานะต่ำกว่าเทศบาล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๔ ตำบลในพื้นที่มีโคหมากถึงตำบลโดยทั่วไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ แต่หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่ง ซึ่งทั้งประเทศขณะนี้มีอยู่เพียง ๖๐ แห่ง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ อยู่ในความควบคุมของสภาตำบลสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละ ๑ คน และกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นทุกคนเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายให้คำแนะนำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารงานคณะกรรมการตำบล ซึ่งมีกำหนดให้เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นทุกคนเป็นกรรมการ กับกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภออาจแต่งตั้งจากครูใหญ่ ประจำโรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน ๕ นาย และตามพระราชบัญญัติบริหารส่วนตำบลนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การบำรุงทางบก ทางน้ำ ทาเรือ ทาขาม การรักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน ป้องกันรักษาโรคติดต่อ ให้น้ำประปา ไฟฟ้า สถานรักษาคคนเจ็บ สถานที่ประชุม สนามกีฬา สนามนึ่งเลน การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติของตำบลได้ โดยระบุงิจกฉดคล้งและทรัพย์สินของตำบล เช่น รายได้ รายจ่าย ivaควยก็ไค^{๓๐}

การควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของตำบล และพิจารณาอนุมัติข้อมัญญัติของตำบล^{๓๑}

^{๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘, ๓๔, ๔๖

^{๓๑} Ibid., มาตรา ๕๕

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ องค์การนี้ จะเห็นได้ว่ามีอยู่เพียงองค์การเดียว ที่เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นเต็มรูป คือ เทศบาล ส่วนสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งยังไม่เต็มรูปนัก เพราะยังมีรายได้ น้อยมาก รัฐบาลคงให้เงินอุดหนุน และยังไม่มีการจัดสรรเงินของตนเอง คงยืมข้าราชการส่วน ภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้ามาบริหารงาน ทั้งนี้ เพราะงบประมาณของหน่วยการปกครองเหล่านี้ไม่มีเพียงพอ และประชาชนในท้องถิ่นก็ยังไม่ค่อยมีความ เข้าใจในการปกครองตนเองนัก หากจะให้ประชาชนเลือกตั้งบุคคลในท้องถิ่นขึ้นมาปกครอง ตนเอง ก็อาจจะเกิดความยุ่งยากและไม่เป็นไปตามความประสงค์ของทางราชการ เพราะ ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความสามารถในการปกครองและกิจการบางอย่าง การ ยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคและตัวเจ้าหน้าที่อื่นมาบริหารงาน จึงเป็นทางแก้ไขที่ยุ้งยากได้ ประการหนึ่ง และยังเป็นการวางรากฐานหรือแนวทางให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตนจะต้องเป็นผู้รับมอบหมายจากทางราชการในกาช ฆางหน้าควย

สรุป

การพัฒนาชุมชนเป็นการมุ่งเสริมสร้างความเจริญ ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ ให้แก่ชุมชน โดยพยายามแก้ไขและเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ทาง ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการปกครอง เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยวิธี นำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ ในจำนวนทรัพยากรทั้งหมด คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ที่สุด ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย จึงมุ่งในด้านการพัฒนาตัวบุคคล เป็นสำคัญ โดยพยายาม ที่จะกระตุ้นประชาชนทุกคนและทุกกลุ่มให้ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงชุมชนของตน ซึ่งรวม ทั้งพวกผู้นำท้องถิ่น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ สตรี เด็ก และ เยาวชน ทั้งนี้ เพราะบุคคลเหล่านี้มี บทบาทที่สำคัญในอันที่จะช่วยเหลืองานพัฒนาชุมชนได้หลายประการ วิธีการเขากระตุ้นบุคคล เหล่านี้ ในชนบทเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และวิธีปฏิบัติดั้งเดิมก็โดยการให้การศึกษ การฝึกอบรม และกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มกันขึ้นเป็นรูปคณะกรรมการ สมาคม องค์การ คลอดจนสร้างผู้นำท้องถิ่น ผู้นำสตรี และผู้นำเยาวชนใหม่มากที่สุด เพื่อที่จะช่วยให้รู้จักแก้ปัญหา ของท้องถิ่นด้วยตัวของเขาเอง จนสามารถที่จะปกครองตนเองได้ในที่สุด