

การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

๓.๑ ความนำ

เมื่อประเทศต่าง ๆ ยังอยู่ในระยะของการสร้างรัฐชาติที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงและเอกภาพแห่งชาติ อำนาจการปกครองถูกรวมไว้ที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบตอบสนองความต้องการของประชาชนก็จะมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จนไม่อาจให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ เพื่อไปปฏิบัติจัดทำบริการสนองความต้องการของตนเองตามแต่ละท้องถิ่น แต่เนื่องจากท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในภารกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจให้บังเกิดผลดีได้อย่างสมบูรณ์แบบ จึงได้มีการนำเอาหลักการแบ่งอำนาจการปกครองมาใช้ควบคู่ไปกับหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางใช้วิธีจัดตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ แล้วแบ่งมอบอำนาจหน้าที่เพื่อรับไปปฏิบัติจัดทำ ดังนั้นในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศจึงนิยมใช้หลักการดังกล่าวประกอบกัน

เพื่อความเข้าใจอันดีในเรื่องหลักการจัดระเบียบการปกครอง ผู้เขียนจึงใคร่สรุปให้เห็นถึงหลักการ สำคัญ ตลอดจนข้อดีข้อเสียดังต่อไปนี้คือ

๑. หลักการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งอาจจะแยกความหมายออกเป็น
 - ๑.๑ การรวมอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งหมายถึงการรวมกิจการหรือบริการสาธารณะตามท้องถิ่นทุกแห่งไว้กับส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือให้บริการสาธารณะตามท้องถิ่นก็สังกัดส่วนกลาง
 - ๑.๒ การรวมอำนาจตามกิจการ ซึ่งหมายถึงการรวมกิจการหรือบริการ สาธารณะ เฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างไว้กับส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือให้บริการสาธารณะก็สังกัดส่วนกลาง

หลักการรวมอำนาจจึงเป็นการกำหนดอำนาจการปกครองไว้ให้แก่การบริหารส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกัน ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วอาณาเขตของประเทศ หลักการและสาระสำคัญของการรวมอำนาจการปกครองก็คือ

- (๑) มีการรวมเอากิจการทุกอย่างไว้ขึ้นต่อส่วนกลาง
- (๒) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลางโดยเด็ดขาด
- (๓) มีการจัดลำดับการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป
- (๔) ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การที่ยังมีการใช้หลักการรวมอำนาจก็เนื่องมาจาก

- (๑) ทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วประเทศ
- (๒) สามารถอำนวยความสะดวกและบริการแก่ประชาชนโดยเสมอหน้ากันทั่วประเทศ
- (๓) ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการ
- (๔) ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครองและการบริหารราชการ

แต่อย่างไรก็ตามการรวมอำนาจนั้นมีข้อเสียอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น

- (๑) ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกอย่างทั่วทุกท้องถิ่นขณะเดียวกัน
- (๒) เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะต้องมีระเบียบแบบแผนมากมายหลายขั้นตอน
- (๓) ไม่สามารถที่จะสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงทั้งหมด
- (๔) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

๒. หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งหมายถึงการที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของตนดำเนินการปกครองและบริหารกิจการต่าง ๆ แทนส่วนกลางตามอาณาเขตพื้นที่ของประเทศ โดยส่วนกลางยังมีอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่เหล่านั้น หลักการและสาระสำคัญของการแบ่งมอบอำนาจก็คือ

- (๑) มีการบริหารส่วนกลางที่ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ
- (๒) มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามท้องที่ต่าง ๆ
- (๓) ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารกิจการบางส่วนบางเรื่องให้ไปปฏิบัติ

การใช้หลักการแบ่งอำนาจมีข้อดีคือ

- (๑) เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางและช่วยให้กิจการดำเนินไปโดยรวดเร็ว
- (๒) อาจถือเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองต่อไป
- (๓) ทำให้การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีมากขึ้น

อย่างไรก็ดีการแบ่งอำนาจก็มีข้อเสียเหมือนกันคือ

- (๑) หากแบ่งอำนาจให้มากเกินไปจะทำให้การบริหารยิ่งล่าช้าและสิ้นเปลืองมากกว่าเดิม
- (๒) ในความเป็นจริงแล้วการแบ่งอำนาจทำให้เกิดความยากลำบากในการก้าวไปสู่

การกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริงโดยเร็ว

- (๓) เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นมาก

๓. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งอาจจะแยกความหมายออกเป็น

- ๓.๑ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือให้บริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง
- ๓.๒ การกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการบางประเภทเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่งานนั้น ๆ

หลักการกระจายอำนาจจึงเกิดจากการที่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองให้แก่องค์กรอื่นซึ่งมีโซ่การบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมเท่านั้น หลักการและสาระสำคัญของการกระจายอำนาจคือ

- (๑) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากการบริหารส่วนกลาง
- (๒) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง
- (๓) มีการเลือกตั้งผู้บริหารของตนเองเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง
- (๔) มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร
- (๕) มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลดีหลายประการคือ

- (๑) ทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น
- (๒) เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง
- (๓) ทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว
- (๔) ทำให้ประชาชนเข้าใจและสนใจการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น
- (๕) ช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งในท้องถิ่น

ส่วนผลเสียของการกระจายอำนาจที่อาจจะเกิดขึ้นก็เช่น

- (๑) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นภัยต่อเอกภาพและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศได้
- (๒) อาจทำให้ประชาชนเล็งเห็นแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าของส่วนรวมได้
- (๓) ผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปอาจจะใช้อำนาจหน้าที่มิชอบโดยพลการ
- (๔) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ถึงตอนนี้ก็พอที่จะเห็นได้แล้วว่าหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคกับหลักการกระจายอำนาจนั้นมีข้อที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

๑. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดตามหลักการแบ่งอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจการบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจวินิจฉัยสั่งการของราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง

๒. เจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธ์ (federation) มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญคือ

๑. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นเพียงการมอบอำนาจปกครองบางอย่าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจการบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการให้ด้วย ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธ์นั้นมีการมอบหมายส่วนหนึ่งแห่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่บรรดารัฐที่เป็นส่วนประกอบของสหพันธ์ด้วย

๒. การกระจายอำนาจปกครองนั้นอาจทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวและในรัฐรวมแบบสหพันธ์ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองจะทำได้ก็แต่เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น

๓. การกระจายอำนาจปกครองนั้นรัฐอาจจะทำกักอำนาจหรือถอนอำนาจคืนจากท้องถิ่น อย่างไรก็ตามทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแห่งรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธ์ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนอำนาจคืนด้วยกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากมลรัฐต่าง ๆ ด้วย

แต่ละหลักการปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสีย จึงได้มีการนำเอาข้อดีของหลักการหนึ่งมาแก้ไขข้อเสียของอีกหลักการหนึ่ง อย่างกรณีของหลาย ๆ ประเทศที่ใช้หลักการรวมอำนาจควบคู่ไปกับหลักการกระจายอำนาจ ส่วนหลักการแบ่งอำนาจบางประเทศก็ใช้แต่บางประเทศก็ไม่ใช่เพราะถือว่าไม่มีความจำเป็น ประเทศที่นำมาใช้มักจะมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นหลักประกันในการรักษาความมั่นคงความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น และช่วยรัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับประเทศไทยนั้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณากันในด้านกรปกครองแล้ว การรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ที่ส่วนกลางเป็นวิธีการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ให้ความเสมอภาค และประหยัดกว่าการปกครองแบบกระจายอำนาจ แต่ถ้าจะคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว หลักการกระจายอำนาจนั้นนับว่ามีความเหมาะสมมากที่สุด ทั้งนี้เพราะในการปกครองประเทศนั้นประชาชน

ไม่เพียงแต่ต้องการระบอบการปกครองที่ดีเท่านั้น แต่ประชาชนยังต้องการเสรีภาพในทางการเมืองด้วย ซึ่งการให้เสรีภาพเช่นว่านี้จะมีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนปกครองตนเอง

๓.๒ การเมืองการปกครองท้องถิ่น

การที่ประเทศต่าง ๆ จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน เช่น

(๑) เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

(๒) เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

และตรงกับความต้องการของประชาชน

(๓) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง

(๔) เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน

(๕) เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติมากยิ่งขึ้น

(๖) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และถือว่า้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองคกรที่ป้องกันรักษาและสนับสนุนสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย^๒

(๗) เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยประชาชนมีความเข้าใจให้การสนับสนุน และมองเห็นคุณค่าของกิจกรรมดังกล่าว

(๘) เพื่อสร้างและฝึกฝนให้มีผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนี้ ได้มีผู้ทำการศึกษาค้นคว้าไว้มากมาย รวมทั้งความหมายก็มีหลายหลากด้วย แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะหยิบยกเอาความคิดเห็นของผู้รู้อย่างท่านมาพิจารณา เช่น

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๑๑.

^๒ Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government, (London : George Allen & Unwin Ltd., 1974), p. 20.

William A. Robinson ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่ยอมให้ส่วนหนึ่งของประเทศมีอำนาจและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่อำนาจและควมอิสระนี้จะต้องมีไม่มากนักมีผลกระทบต่อบ้านจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง *

Harris G. Montagu ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นมีอิสระที่จะเลือกผู้ทำหน้าที่ปกครองกันเอง มีอำนาจและอิสระในตัวเอง และรับผิดชอบในการปกครองโดยปราศจากการควบคุมของหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

William V. Holloway ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาแห่งท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน **

จากคำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น (local Government) ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นนักพอที่จะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีองค์การดำเนินงานแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลางตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม และที่สำคัญจะต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและแก้ปัญหาของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง

* William A. Robinson, "Local Government," Encyclopaedia of Social Science, Vol. X, (New York : The Macmillan Co., 1953), p. 574.

** Harris G. Montagu, Comparative Local Government, (Great Britain : William Brendon and Son, 1948), p. 1.

** William V. Holloway, State and Local Government in the United State, (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 396.

การปกครองท้องถิ่นกับการเมืองท้องถิ่น (local politics) นั้นมีความเกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้เพราะการเมืองท้องถิ่นเป็นกิจกรรมและพฤติกรรมที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้กระทำลงไป เพื่อให้ได้มา คงไว้ เพิ่มเติมส่งเสริมอำนาจ อย่างเช่น การรวมของผู้ที่มีความเห็นความคิดที่คล้ายกันเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การชุมนุมของประชาชนเพื่อฟังความคิดเห็นต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง การเรียกร้องให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนใจในปัญหาและความต้องการของประชาชน เหล่านี้เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นที่คึกคักนั้นควรจะมีลักษณะอย่างไรบ้างก็มีบางท่านได้ให้ความคิดเห็นเอาไว้ว่าน่าจะประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ อย่างเช่น ^๒

- (๑) สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ และสามารถปรับตัวเข้ากับปัญหาได้
- (๒) สามารถวางแผนและพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวได้
- (๓) ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง
- (๔) ชำรงไว้ซึ่งกฎระเบียบข้อบังคับให้ชุมชนปฏิบัติตามได้

๓.๓ การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิดตามหลักการกระจายอำนาจ Emil J. Sady ได้รวบรวมรูปแบบของการกระจายอำนาจเอาไว้ว่ามีด้วยกัน ๔ ลักษณะคือ ^๓

๑. ระบบการปกครองท้องถิ่นที่ขอบเขตกว้างขวาง (comprehensive local government system) ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่หลายประการ ทั้งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและทำหน้าที่ดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จึงเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจระบบดังกล่าวมีอยู่ในประเทศยูโกสลาเวีย อินเดีย ปากีสถาน และสาธารณรัฐอาหรับ

^๑จรรยา สุภาพ, การพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๒๔๑.

^๒ดร.ไพฑูริย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๕๓ - ๕๔.

^๓Emil J. Sady, Readings in Comparative Public Administration, (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1967), p. 241.

๒. ระบบของการมีอยู่คู่กันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ในท้องถิ่น (partnership system) ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่บางอย่างโดยอิสระตาม กฎหมายกำหนด งานบางอย่างต้องทำในนามของรัฐบาลกลางหรือทำภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง ส่วนการจะแยกกันทำหรือทำร่วมกันก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และลักษณะของงานเป็นเรื่อง ๆ ไป ระบบนี้มีอยู่ในประเทศศรีลังกา ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษในแอฟริกา

๓. ระบบการทำหน้าที่สองอย่าง (dual system) ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้บริหาร เกี่ยวกับงานที่ใช้ความรู้ทางเทคนิคโดยตรง ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง ตามกฎหมาย จะจัดทำบริการต่าง ๆ ในหน้าที่ของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มักจะเป็น เครื่องมือของการกระจายอำนาจทางการเมืองมากกว่าที่จะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ แทนที่จะเป็นการร่วมมือกันกลับมีความขัดแย้งและหวาดระแวงกันระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น ระบบนี้มีอยู่ในประเทศลาตินอเมริกา

๔. ระบบผสมผสานทางบริหาร (integrated administrative system) ซึ่งรัฐบาลกลางบริหารงานที่เป็นบริการทางเทคนิคทั้งหมด โดยมีผู้ประสานงานของรัฐบาลกลาง ในระดับต่าง ๆ เช่น จังหวัด อำเภอ ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการควบคุม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลน้อยมาก มีเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งของตัวเอง ระบบนี้มีอยู่ในประเทศ ทางเอเชียตะวันตก ญี่ปุ่นใต้ ตะวันออกกลาง

โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจึงมีมากมายหลายลักษณะ แต่ละรูปแบบ เกิดขึ้นตามความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น มีการดัดแปลงปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไป และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมักจะได้รับ อิทธิพลมาจากประเทศทางตะวันตกที่เจริญก้าวหน้า เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี้ เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับวิธีการกระจายอำนาจนั้น Henry Maddick มีความเห็นว่าควรจะมี ๓ ขั้นตอนด้วยกันคือ *

๑. ในระยะต้น ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนยังไม่สู้จะมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการปกครอง รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ระยะนี้จึงเป็นการชวนเชิญให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

๒. ระยะกลาง เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้นตามสมควร ประชาชนในท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางมีการร่วมมือกันแบบหุ้นส่วน (partnership) การบริหารส่วนกลางเข้าช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านการเงินเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการอยู่ได้ และราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็จักกำลังเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินงาน รวมทั้งสอนให้องค์การปกครองท้องถิ่นเรียนรู้ถึงการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และในระยะนี้รัฐบาลกลางเริ่มปล่อยให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง

๓. ระยะที่สาม เป็นระยะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนโดยการเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เพื่อที่จะเข้าไปวินิจฉัยตัดสินใจปัญหาของการปกครองท้องถิ่นเสียเอง รัฐบาลจะเป็นเพียงผู้คอยดูแลให้การดำเนินงานอยู่ในกรอบขอบเขตของกฎหมาย ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องถอนตัวออกไปเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารงานของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั่นเอง

*อ้างถึงใน คำรณ สัทธาพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, กร. อมร รักษาสัตย์ และ ชัคติยา กรรณสูต, (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การชายการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๖๖.

๓.๘ การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมือง

การเมืองการปกครองท้องถิ่นกับการเมืองการปกครองของประเทศนั้นมักจะมี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมาก ดังนั้นในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงได้พยายามที่จะพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เพราะนอกจากจะเป็นการพัฒนาที่ถาวรแล้วยังมีความสำคัญในแง่ที่ว่า ประชาชนย่อมจะเข้าใจต่อปัญหาหรือนโยบายของการปกครองในระดับท้องถิ่นได้อย่างถ่องแท้กว่าปัญหาหรือนโยบาย การปกครองระดับชาติ การตัดสินใจเลือกผู้รับผิดชอบกิจการของท้องถิ่นนั้นประชาชนควรจะทำให้ดีกว่าและถูกต้องกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ และการบริหารกิจการท้องถิ่นสามารถสนองตอบ ความต้องการอันแท้จริงของประชาชนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการบริหาร กิจการของชาติ

Lord Bryce เคยกล่าวเอาไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นโรงเรียนที่ดีที่สุด ของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานทางการเมืองและเป็นที่ยึดหลัก ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองแบบเบื้องต้น ตลอดจนเป็นเวทีการเมือง สนามแรกที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นล้มเหลวแล้วย่อมจะมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองในระดับชาติด้วย อย่างไม่ต้องสงสัย ซึ่งกรณีที่จะเห็นได้ชัดก็อย่างเช่น ถ้ารัฐบาลควบคุมการปกครองท้องถิ่นมากเกินไป จนทำให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ย่อมทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ความ ล้าช้าทางการบริหาร ผลที่ตามมาคือจะมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเหน็ดเหนื่อยเฉื่อยเฉย และหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเมืองการ ปกครองท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก

๓.๕ ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยโดยสังเขป

การปกครองท้องถิ่นนั้นอาจจะบังเกิดขึ้นได้ใน ๒ ลักษณะด้วยกันคือ ประชาชนในท้องถิ่นต้องการที่จะให้มีการปกครองตนเอง จึงได้จัดการเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายให้มีการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเราจะเห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นต้น ส่วนอีกลักษณะหนึ่งนั้น การปกครองท้องถิ่นเกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลหรือส่วนกลางที่ต้องการให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างกรณีของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า "... ประเทศอื่นราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินเห็นควรว่าจะทำเพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผิดตรงข้าม " * การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงเกิดจากรัฐหยิยยื่นให้แก่ประชาชน (devolution)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารประเทศตามแนวความคิดสมัยใหม่ของนานอารยประเทศ ดังที่พระองค์ได้สลับและประสมมาจากการเสด็จประพาสต่างประเทศ และได้นำเอาวิธีการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลและสุขาภิบาลมาใช้ ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ โดยตั้งอยู่ในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำภูไปจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง มีกรมสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินงาน แต่การดำเนินงานของสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ นี้ยังไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมดำเนินงานแต่อย่างใดเลย

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๘ โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม อ. เมือง จ. สมุทรสาคร เรียกว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งผลปรากฏว่าเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ และได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี เพื่อขยายการปกครองเช่นนี้ให้กว้างขวางออกไป ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ จึงได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๓ โดยกำหนดสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภทคือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้น

* กรมศิลปากร, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระราชอาชญาแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๘๓), หน้า ๕๓.

ในท้องที่อันเป็นชุมนุมชนหนาแน่นเฉพาะตำบลหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองเพื่อที่จะขยายเนื้อที่หรือขอบเขตให้กว้างขวางออกไป เพราะสุขาภิบาลเดิมมีรูปจำกัดตัวเองคือมีขอบเขตอยู่เพียงตำบลเดียวเท่านั้น การแก้ไขครั้งนี้จึงเป็นสิ่งที่ดีในการปกครองท้องถิ่น แต่หน้าที่ของสุขาภิบาลในระยะนี้ส่วนใหญ่เน้นหนักไปในด้านป้องกันและรักษาความสะอาด รักษาความเจ็บไข้ และรักษาทางไปมาในท้องถิ่น หลังจากที่ได้ตรากฎหมายฉบับนี้แล้วได้มีสุขาภิบาลขึ้นรวม ๓๕ แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง ๒๙ แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ ๖ แห่ง

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจั้บบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกขึ้น เพื่อจัดการบำรุงชายทะเลทิศตะวันตกซึ่งมีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำไปจนถึงตำบลหัวหิน นับว่าเป็นการทดลองการจัดตั้งเทศบาล เมื่อไม่ปรากฏผลว่าดีกว่าสุขาภิบาลจึงได้ระงับการขยายระเบียบนี้ แต่อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะส่งเสริมและฟื้นฟูระบบเทศบาลก็ยังคงมีอยู่

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลพยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยพยายามจัดรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลลอกเลียนแบบจากสถาบันการปกครองของประเทศทางตะวันตก และเหมือนกับสถาบันการเมืองการปกครองของไทยในระบอบชาติ มุ่งที่จะฝึกฝนประชาชนให้เข้าใจระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นสำคัญ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล ก็ได้ยกฐานะท้องที่อื่น ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลอีกหลายแห่ง แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดเอาไว้ว่าการจัดตั้งเทศบาลแบบใดนั้นให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากการจัดตั้งเทศบาลเมือง ๗ ตำบลหรือส่วนของตำบล อันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดซึ่งกฎหมายบังคับให้จัดตั้งแล้ว ท้องที่นอกนั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะจัดตั้งหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าท้องที่นั้นจะเข้าลักษณะตามกฎหมายที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ก็ตาม การกระจายอำนาจทางการปกครองในรูปเทศบาลจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นประการสำคัญ ควบคู่กับการจัดตั้งเทศบาลในสมัยต่อมาจึงจัดตั้งขึ้นกระจายกันเป็นแห่ง ๆ ไป

แต่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าจะเทศบาลจะประสบกับปัญหาความยุ่งยากมากมายเพียงใด กล่าวคือผู้ร่างกฎหมายได้บัญญัติกฎหมายเอาไว้ก้าวหน้าเกินไปในแง่ที่จะมุ่งฝึกประชาชนให้เข้าใจในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา จนเกิดความไม่มั่นคงแก่คณะเทศมนตรีของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมักบำเพ็ญตน เป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร และมีที่จะใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป คณะเทศมนตรีเป็นจำนวนไม่น้อยถูกสภาเทศบาลลงมติไปไว้ว่างใจอยู่เนือง ๆ จนต้องลาออกจากตำแหน่ง และต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่อยู่เสมอ กว้างเหตุนักกฎหมายเทศบาลในสมัยต่อมาหลายฉบับ อย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑, พ.ศ. ๒๔๘๖ และ พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงได้เพิ่มอำนาจให้แก่ส่วนกลางในการควบคุมเทศบาลมากขึ้น พร้อมกับยังได้ปรับปรุงรูปเทศบาลให้หนักไปในทางการปกครองมากกว่าจะมุ่งฝึกประชาชนให้เข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองของรัฐถึงเช่นแต่ก่อน

การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ดำเนินการมาตามลำดับดังนี้ *

พ.ศ. ๒๔๓๘ เป็นมีแรกที่จัดตั้งเทศบาลขึ้นกล่าวคือ ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีมาแต่เดิมเป็นเทศบาล ๓๓ แห่งคือ เทศบาลเมืองจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตรัง ตราก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ เทศบาลเมืองชุมแสงนครสวรรค์ นครนายก ปราจีนบุรี เทศบาลนครกรุงเทพฯ พระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองบางขุนนนท์พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี เทศบาลเมืองบ้านโป่งราชบุรี เทศบาลเมืองโพธารามราชบุรี ลพบุรี เทศบาลเมืองบ้านหมี่ลพบุรี สงขลา สุทรปรกาการ สุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี เทศบาลตำบลสองพี่น้องสุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุดรศักดิ์ อุทัยธานี และมีท้องที่ที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลใหม่อีก ๑๑ แห่งคือ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ขอนแก่น เชียงราย นครพนม ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี แพร่ ลำปาง สกลนคร เทศบาลเมืองหาคใหญ่สงขลา อุดรราชธานี

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้น ๓๐ แห่งคือ เทศบาลเมืองกระบี่ กำแพงเพชร ชัยนาท ชัยภูมิ ชุมพร ตาก นราธิวาส น่าน นนทบุรี บุรีรัมย์ ปทุมธานี พังงา พัทลุง พิจิตร เพชรบูรณ์ บินาสารคาม แม่ฮ่องสอน ยะลา ระนอง ร้อยเอ็ด ลำพูน ตรีสะเกษ เลย สกล สุทรสงคราม เทศบาลเมืองสวรรคโลกสุโขทัย สุรินทร์ หนองคาย อ่างทอง อุดรธานี

* ดร.ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, ๒๔๙๓), หน้า ๑๓๙ - ๑๔๖.

พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นอีก ๑๕ แห่งคือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์
 เทศบาลเมืองพลขอนแก่น เทศบาลตำบลบางค้อฉะเชิงเทรา เทศบาลเมืองพนัสนิคมชลบุรี
 เทศบาลตำบลวัดสิงห์ชัยนาท เทศบาลเมืองพะเยาเชียงราย เทศบาลตำบลกันตังตรัง
 เทศบาลตำบลแม่สอดตาก เทศบาลนครธนบุรี เทศบาลตำบลโนนสูงนครราชสีมา เทศบาลตำบลปากพอง
 นครศรีธรรมราช เทศบาลตำบลหัวหินประจวบคีรีขันธ์ เทศบาลเมืองเสนาพระนครศรีอยุธยา
 เทศบาลเมืองตะกั่วป่าพังงา เทศบาลตำบลชะอำเพชรบุรี เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองพระประแดง
 สมุทรปราการ เทศบาลเมืองสุโขทัย เทศบาลตำบลวารินชำราบอุบลราชธานี

พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นอีก ๔ แห่งคือ เทศบาลนครเวียงใหม่(เค็บเป็นสุขาภิบาล)
 เทศบาลเมืองอรัญประเทศปราจีนบุรี เทศบาลตำบลเบตงยะลา เทศบาลตำบลพิบูลย์มังสาหารอุบลราชธานี

พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น ๑๐ แห่งคือ เทศบาลตำบลท่าใหม่จันทบุรี
 เทศบาลตำบลหลังสวนชุมพร เทศบาลตำบลปากแพรกนครศรีธรรมราช เทศบาลตำบลสุโขทัย-ลก
 นครราชสีมา เทศบาลตำบลตะลุงปทุมธานี เทศบาลตำบลอัมพวาสมุทรสงคราม เทศบาลตำบลกระทุ่มแบน
 สมุทรสาคร เทศบาลตำบลหนองตาเคี้ยวสระบุรี เทศบาลตำบลนาสารสุราษฎร์ธานี เทศบาลตำบล
 ป่าโมกข์อ่างทอง

พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้จัดตั้งเทศบาลเมืองบางบัวทองนนทบุรี

พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้จัดตั้งเทศบาลตำบลโยธธรรอุบลราชธานี

พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นอีก ๔ แห่งคือ เทศบาลตำบลท่าเรือพระนครศรีอยุธยา
 เทศบาลตำบลตะพานหินพิจิตร เทศบาลแก่งคอยสระบุรี เทศบาลตำบลศรีพนมมาศอุตรดิตถ์

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น ๔ แห่งคือ เทศบาลตำบลขลุงจันทบุรี
 เทศบาลตำบลศรีราชาชลบุรี เทศบาลตำบลห้วยสักเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลสะแกกงชลลา

อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลก็ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนใหญ่มักจะใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงาน ทำให้เหลืองบประมาณ
 ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นมีน้อยมาก เพื่อมิให้การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นต้องหยุดชะงักไป
 และเป็นการให้ท้องถิ่นที่มีความเจริญพอสมควรได้มีโอกาสปกครองตนเอง รัฐบาลจึงให้พวกกลับมา
 กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยหวังเอาไว้ว่าในอนาคตเมื่อท้องถิ่นเจริญขึ้น

และมีรายได้เพียงพอแล้วก็จะคงเทศบาลไว้ต่อไป กระทรวงมหาดไทยยังมีนโยบายที่จะไม่ว่าจ้างพนักงานสุขาภิบาลประเภทประจำ และได้แต่งตั้งข้าราชการส่วนต่าง ๆ เข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้ท้องถิ่นซึ่งยังคงยึดความเจริญให้มีความเจริญก้าวหน้าเร็วยิ่งขึ้น สุขาภิบาลจึงเป็นการปกครองที่รัฐเป็นฝ่ายจัดทำให้ การจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการประหยัด ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่น และเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

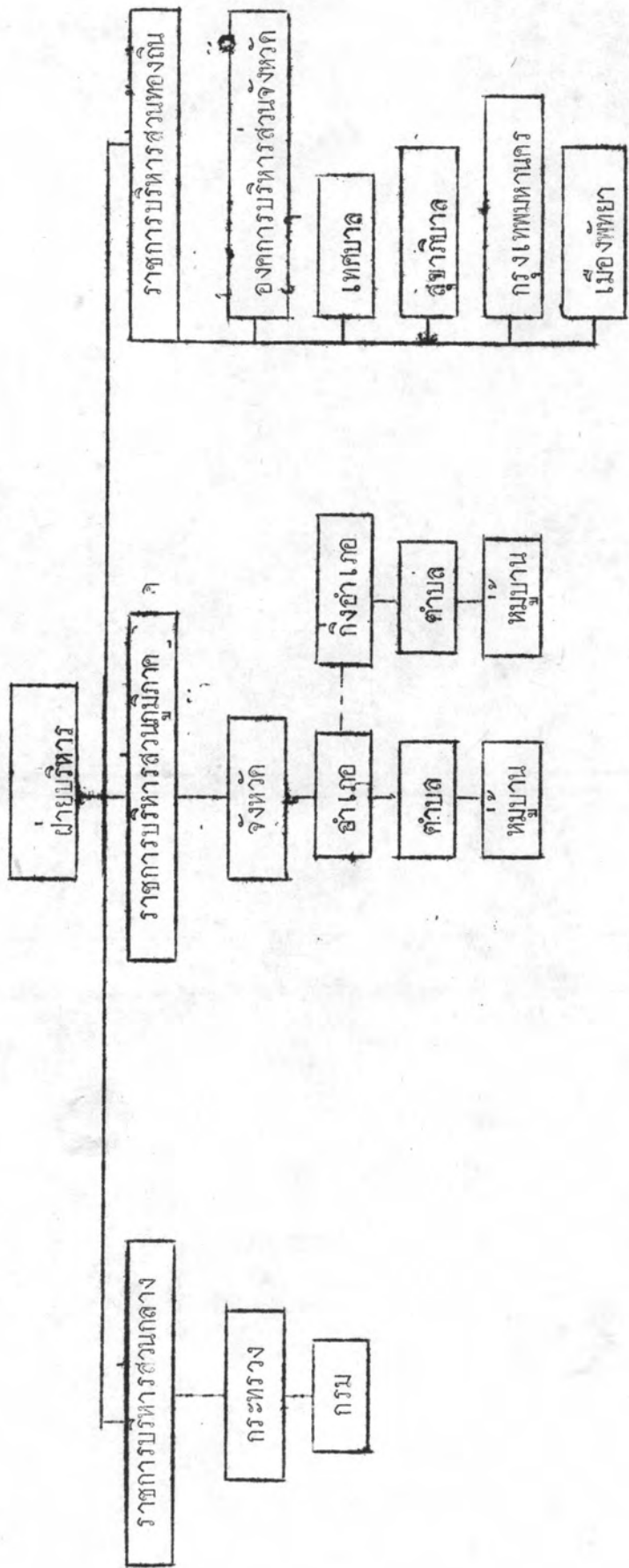
ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๘ นี้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลและเทศบาล มีการจัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ (๘ มีนาคม ๒๔๘๘) ทั้งนี้เพราะยังมีท้องที่อีกมากมายอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่แยกออกไปต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีหน้าที่กระทำการกิจการส่วนจังหวัดนั้น ๆ

ภายหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้นนโยบายของคณะปฏิวัติต้องการให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและตั้งข้อจำกัดในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลก็ซบเซาไป ต่อมาเมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์คุกคามมากขึ้น รัฐบาลจึงได้มีโครงการที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้เจริญโดยรวดเร็ว ภารกิจเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดมีความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงหน่วยงานในระดับตำบลมากขึ้น มีการรวมสภาตำบลกับคณะกรรมการตำบลของหน่วยการปกครองตำบลจัดตั้งเป็นคณะกรรมการสภาตำบล เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้นแต่ไม่แยกหน้าทีนโยบายและการบริหารขาดจากกัน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ (๑ มีนาคม ๒๕๐๕.) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เป็นความพยายามทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าที่จะพิจารณาจากความสามารถของประชาชนในการปกครองตนเองหรือความต้องการของท้องถิ่น °

การปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐจัดดำเนินการเอง (local state government) มากกว่าที่จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเอง (local self government) ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนควบคุมการปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มงวดเสมอมา

°ดร.อมร รัชศาสตร์, "การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๓๓๕.

แผนภูมิที่ ๑
 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



๓.๖ รูปแบบและโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นไทยสมัยปัจจุบัน

องค์การปกครองท้องถิ่นหรือที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นมี ๕ รูปด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับกรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวงซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะกรุงเทพมหานครอันเป็นนครหลวงของประเทศเท่านั้น ส่วนเมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษต่างหาก ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วไปซึ่งจัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ และข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาค ได้เข้าไปมีอำนาจหน้าที่จริงมีเพียง ๓ รูปเท่านั้นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแม้ว่าจะถูกยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๖ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) แล้วจัดตั้งเป็นสภาตำบลก็ตาม แต่สภาตำบลยังคงมีอยู่เป็นฐานรองรับการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งเป็นผู้บริหาร มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่เป็นของตนเองสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น สภาตำบลไม่เป็นนิติบุคคล แต่มีลักษณะผสมผสานระหว่างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค *

เพื่อประกอบความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป ผู้เขียนจะขอกล่าวโดยสรุปดังนี้

๓.๖.๑ เทศบาล

ในการยกฐานะท้องที่ใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลเพื่อให้มีการปกครองตนเองนั้นจะต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยคำนึงถึงจำนวนประชากรในท้องถิ่น ความหนาแน่นของประชาชน และรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น เว้นแต่ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นในประเทศไทยมีสภาพที่แตกต่างกัน บางแห่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และบางแห่งก็เป็นชุมชนเล็ก ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น กฎหมายจึงแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ระดับคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่การแบ่งระดับของเทศบาลก็เพื่อความเหมาะสมในการจัดองค์การและการกำหนดหน้าที่ของ เทศบาล

*สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ราชการบริหารแผ่นดินและกระทรวงมหาดไทย : โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕-๒), หน้า ๑๖.

มีได้แบ่งตามเขตของการปกครอง ดังนั้นเขตของเทศบาลจึงอาจจะไม่ตรงกับเขตการปกครองก็ได้
 อย่างเช่น เทศบาลตำบลอาจกำหนดพื้นที่ของเทศบาลเพียงส่วนหนึ่งของตำบลหรือส่วนใด ๆ ของ
 หลายตำบลก็ได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าพื้นที่ทั้งตำบลเป็นเขตเทศบาลทั้งหมด กรณีเทศบาลเมือง
 หรือเทศบาลนครก็เช่นเดียวกัน ในทางปฏิบัติการจัดตั้งเทศบาลจะมีการทำแผนที่แสดงอาณาเขต
 ของเทศบาลไว้ว่ามีอาณาเขตกว้างขวางแค่ไหนเพียงใด โดยคำนึงถึงกำลังความสามารถของเทศบาล
 ที่จะทำนุบำรุงหรือจัดบริการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้เป็น ๒ ลักษณะกล่าวคือ หน้าที่ที่ต้องทำ
 และหน้าที่ที่อาจทำเพื่อความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแต่ละแห่งไป อย่างเช่น เทศบาล ตำบล
 มีประชาชนน้อย มีรายได้น้อย ก็กำหนดหน้าที่ซึ่งบังคับให้ต้องทำน้อยกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร
 อย่างไรก็ตามกฎหมายยังเปิดโอกาสให้เทศบาลที่มีรายได้มากอาจจะดำเนินการอื่น ๆ นอกเหนือ
 จากที่บังคับให้ทำก็ได้ แต่จะทำนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และในทางปฏิบัติไม่อาจจะ
 ทำหน้าที่ใดครบทุกอย่างเพราะมีรายได้น้อย แม้มีหน้าที่มากเกินไป หรืออาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้น
 โดยการขอเงิน นอกเหนือจากรัฐบาลซึ่งเท่ากับเป็นการดึงเอารัฐบาลเข้ามาควบคุมท้องถิ่นมากขึ้น
 จนขาดความเป็นอิสระได้

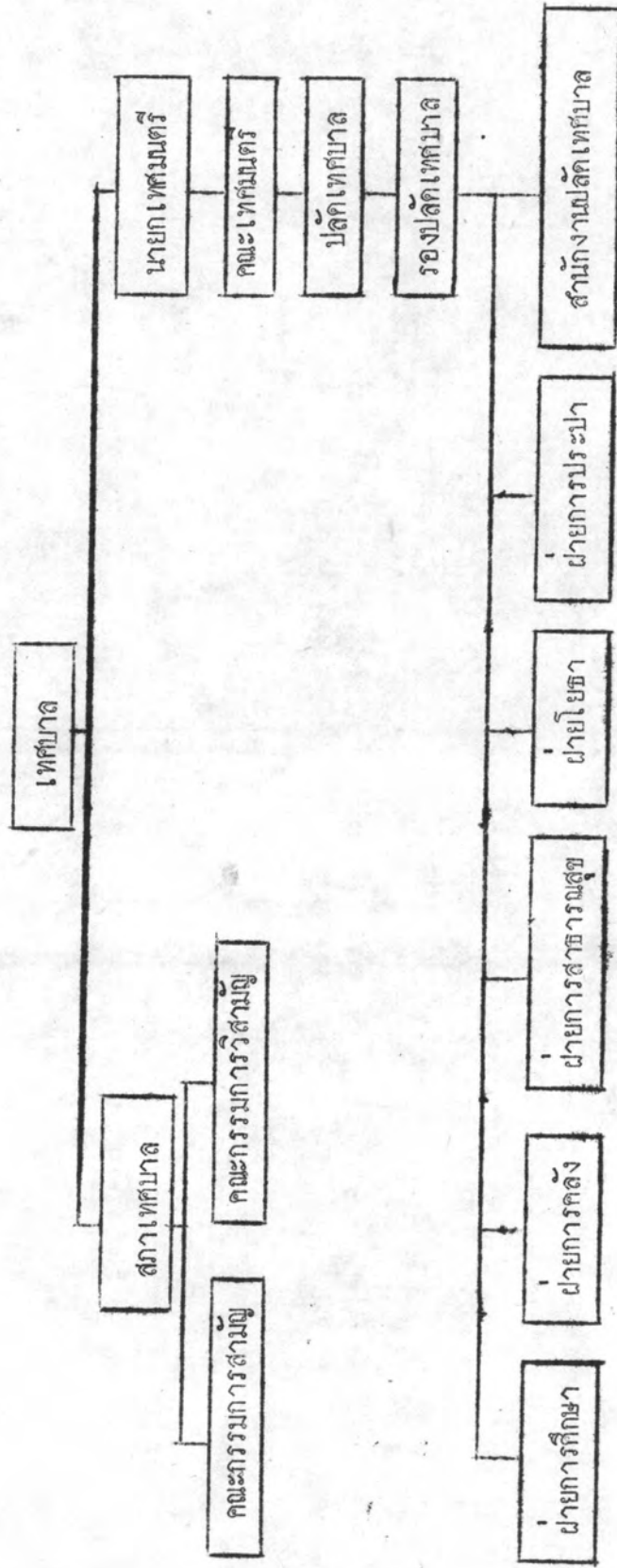
โครงสร้างของเทศบาลไทยเรานั้นมีลักษณะเป็นเอกกรุป (uniform) กล่าวคือ
 ไม่ว่าจะ เป็นเทศบาลระดับใดก็มีการจัดองค์การที่เหมือนกันทั้งประเทศ ซึ่งประกอบด้วยองค์กร
 ที่สำคัญ ๒ ส่วนคือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง
 คราวละ ๕ ปี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีมากน้อยตามฐานะของเทศบาลคือ เทศบาลตำบล
 มีจำนวน ๑๒ คน เทศบาลเมืองมีจำนวน ๑๘ คน และเทศบาลนครมีจำนวน ๒๔ คน
 สภาเทศบาลมีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ควบคุมการบริหารงานเทศบาล
 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีนั้นสำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองประกอบด้วยนายกเทศมนตรี
 และคณะเทศมนตรีจำนวน ๒ คนรวมเป็น ๓ คน ส่วนเทศบาลนครประกอบด้วยนายกเทศมนตรี
 และเทศมนตรีจำนวน ๔ คน รวมเป็น ๕ คน คณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของเทศบาล

แผนภูมิ ๒

การจัดระเบียบองค์การบริหารของเทศบาล



๓.๖.๒ สุขาภิบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มีได้วางหลักเกณฑ์รายละเอียดในการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ เพียงแค่ว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล ดังั้นการจัดตั้งสุขาภิบาลจึงเป็นดุลยพินิจของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนโยบายที่จะให้จัดตั้งท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และชุมชนที่มีความเจริญพอสมควรเป็นสุขาภิบาล การจัดตั้งสุขาภิบาลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

ได้มีการกำหนดลำดับขั้นของสุขาภิบาลออกเป็น ๗ ขั้น โดยคิดจากจำนวนรายได้ของงบประมาณประจำปีที่ผ่านมาซึ่งหักรายได้ประเภทพันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุน และเงินที่มีผู้บริจาคให้ออกแล้วเป็นดังนี้ *

สุขาภิบาลขั้นหนึ่ง	มีรายได้ตั้งแต่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป
สุขาภิบาลขั้นสอง	๗๕๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท
สุขาภิบาลขั้นสาม	๕๐๐,๐๐๐ - ๗๕๐,๐๐๐ บาท
สุขาภิบาลขั้นสี่	๓๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท
สุขาภิบาลขั้นห้า	๒๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท
สุขาภิบาลขั้นหก	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท
สุขาภิบาลขั้นเจ็ด	๑๐๐,๐๐๐ บาทลงมา

ถึงแม้จะมีการแบ่งขั้นของสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วแต่หน้าที่ของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะต่างกับเทศบาลมากนัก และไม่บังคับว่ากิจการใดบ้างที่สุขาภิบาลต้องทำหรืออาจทำ เพียงแต่กำหนดขอบเขตหน้าที่สุขาภิบาลไว้กว้าง ๆ โดยสุขาภิบาลจะทำหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กำลังความสามารถของสุขาภิบาลนั้น ๆ

* อ้างถึงใน ทรงวุฒิ งามมีศรี, "นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๑๑๒ - ๑๑๓.

สุชาภิบาลมีได้มีโครงสร้างแบบแบ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเทศบาล หากแต่มีคณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้บริหารงานสุชาภิบาลทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการสุชาภิบาลประกอบด้วยกรรมการ ๓ ประเภทด้วยกันคือ

ก. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ข้าราชการส่วนอำเภอ ๔ ตำแหน่งคือ นายอำเภอ สุ่มหัตถ์ชี้อำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจประจำอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสุชาภิบาล

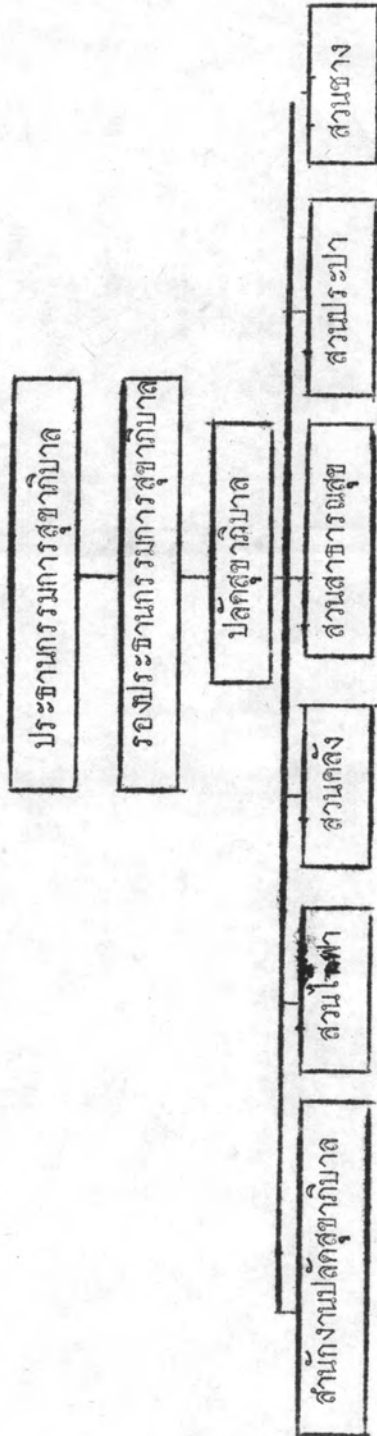
ข. กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งทำหน้าที่ ปลัดสุชาภิบาล

ค. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตสุชาภิบาลนั้นจำนวน ๔ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของคณะกรรมการสุชาภิบาลก็มี ๒ ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ ในการประชุมปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารหรือแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน และอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับสุชาภิบาล ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานนั้นคณะกรรมการ สุชาภิบาลก็มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานกิจการสุชาภิบาลให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

แผนภูมิที่ ๓

การจัดระเบียบองค์การของสุขาภิบาล



๓.๖.๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

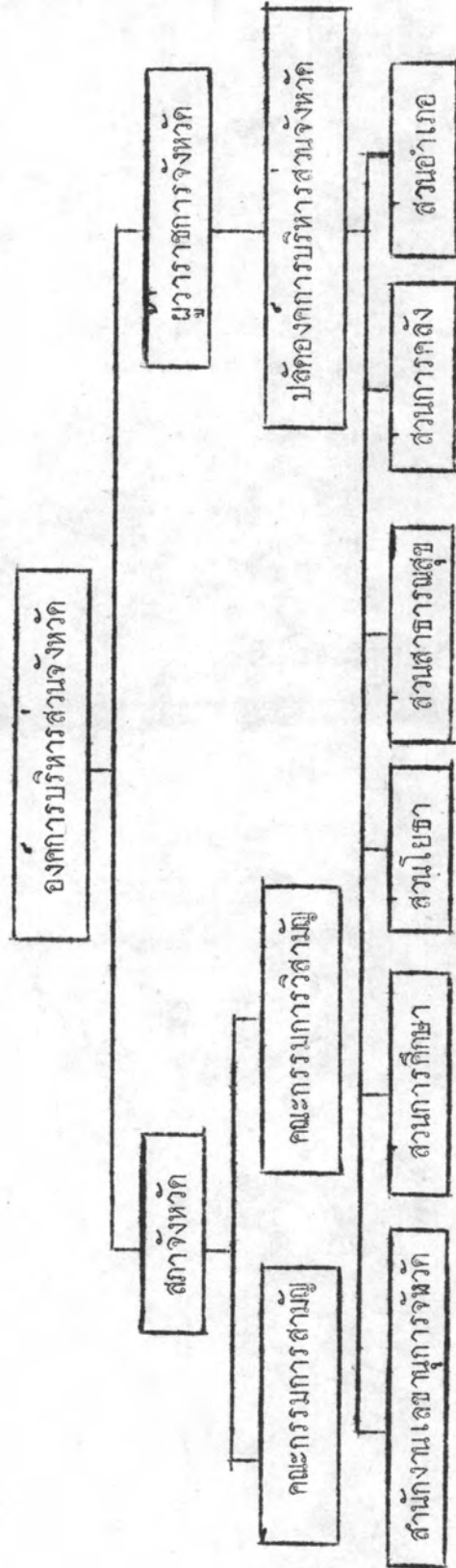
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด มีอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด ๒๐ ประการ กิจการใดที่กำหนดไว้แต่ไม่สามารถจัดทำได้ก็เป็นหน้าที่ของจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ส่วนคือ สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

ก. สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนในจังหวัดนั้นเลือกตั้งขึ้นมา สภาจังหวัดอาจจะมีสมาชิกไม่เท่ากันทุกจังหวัด ทั้งนี้เพราะจังหวัดใดจะมีสมาชิกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีที่มีการเลือกตั้ง คือจังหวัดใดที่มีประชาชนไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกได้ ๑๘ คน เกินกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน มีได้ ๒๔ คน เกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน มีได้ ๓๐ คน เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีได้ ๓๖ คน แต่อย่างน้อยอำเภอหนึ่ง ๆ จะต้องให้มีสมาชิก ๑ คน สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตราบัญญัติจังหวัดอนุบทงบประมาณ ควบคุมการบริหารงานโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริง และการตั้งคณะกรรมการ

ข. ผู้ว่าราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาจังหวัดในอันที่จะนำมติหรือนโยบายซึ่งสภาจังหวัดอนุมัติแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล

แผนภูมิที่ ๕
การจัดระเบียบของกองการบริหารส่วนจังหวัด



๓.๗ ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและช่วยในการพัฒนาประเทศนั้น ประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการ เมืองการปกครองมีการจัดตั้งองค์การปกครองตนเอง โดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสนองตอบความต้องการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเท่าที่รัฐบาล คุ้มครองหมายให้ และมีรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ประเทศไทยเราได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาใช้เพื่อให้ประชาชนปกครองตนเอง ในรูปสหภาพบ้างมีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลคณะราษฎรก็ได้นำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล มาใช้โดยหวังที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน ตามแบบอย่างอารยประเทศ ในสมัยต่อมา ๆ ภาครัฐบาลก็ได้สร้างรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ขึ้นมาใหม่อีกหลายรูป แต่ปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายด้วยกันกล่าวคือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับหลักการในการปกครองตนเอง

การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นก็เพื่อที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารของ ท้องถิ่นนั้นๆ อันจะมีลักษณะของการเป็นโรงเรียนสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ไปในครัว ซึ่งในระยะแรก ๆ ของการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทยนั้นรัฐบาลก็มี หลักการ เช่นว่านี้ แต่ถึงนานวันเข้ารัฐบาลก็ยิ่งจำกัดขอบเขตวิธีปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้อยู่ภายในกรอบที่กำหนดไว้เท่านั้น มีการแต่งตั้งให้ข้าราชการ เข้าดำรงตำแหน่งในองค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเกรงว่าถ้าปล่อยให้ประชาชนไปปกครองตนเองแล้วจะไม่ได้ผลตามที่รัฐบาลปรารถนาจะให้ เป็น อย่างเช่น กรณีของเทศบาลซึ่งในระยะเริ่มแรกมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมาก แต่ต่อมา ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเทศบาลหลายครั้งจนความเป็นอิสระในการบริหารงานของเทศบาล มีน้อยลงทุกที และมีการควบคุมมากยิ่งขึ้น การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมักจะเป็นเพียงในรูปแบบ

และหลักการเท่านั้น เพราะรัฐบาลยังไม่มีความแน่ใจในหลักการระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในระดับชาติ โดยวิธีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร การปกครองท้องถิ่นก็มักจะได้รับผลกระทบกระเทือนไปทั่วแทบทุกครั้ง ไม่ว่าจะด้วยการดึงเอาอำนาจกลับคืนไปหรือการยุบเลิกทำลายระบอบประชาธิปไตย อย่างกรณี ในระยะที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ ประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ นั้น ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ก็ใช้วิธีการแต่งตั้ง คณะเทศมนตรีมาจากแต่งตั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคคือ ปลัดจังหวัดเป็น นายกเทศมนตรี นายอำเภอเมืองและผู้กำกับการตำรวจจังหวัดเป็นเทศมนตรี เหล่านี้เป็นต้น ทศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นก็มีส่วนสร้างปัญหาและอุปสรรคให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่น้อยเหมือนกัน อย่างเช่น ตัวข้าราชการก็มักจะมีความรู้ที่กว่าคนมีฐานะศักดิ์ศรีและความสามารถ เห็นอกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นแค่ เจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลส่วนกลางอย่างตน จึงต้องอยู่ภายใต้ อำนาจบารมีของข้าราชการซึ่งมีส่วนให้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่สนใจที่จะเข้ามารับผิดชอบงานของ องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะในฐานะฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือพนักงานของท้องถิ่น หากแต่จะหลีกเลี่ยงไปรับราชการเป็นข้าราชการของรัฐหมด องค์การปกครองท้องถิ่นจึงขาดคนก็มีฝีมือ ผลที่ตามมาคือ เป็นปัญหาต่อการบริหารงานและการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย ^๒

ทางด้านความรู้สึกนึกคิดของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่เคยชินต่อระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ประกอบกับความรู้สึกที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของเบื้องบนบันดาลยังฝังแน่นอยู่ในจิตใจ ของคนไทย ทศนคติของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นไปได้ในทิศทางที่ให้หน่วยราชการหยิบยื่นให้มากกว่า ที่จะช่วยตนเองหรือชุมชนที่อยู่อาศัย จิตสำนึกที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นของตน ดำเนินงานโดยพวกตน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนจึงไม่เกิดขึ้น การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน จึงไม่เกิดขึ้น และถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นไม่มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองหรือไม่สนใจใน

^๑ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๑๕๘.

^๒ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : นวัตกรรมกราฟพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๕๘ - ๖๑.

การควบคุมการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางก็ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการเข้ามาควบคุมเสียเองได้ การควบคุมของรัฐบาลกลางจึงมีการควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนตัวแบริที่สัมพันธ์กัน ในเชิงนิเสธ แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากรัฐบาลกลางไม่ยอมลดระดับของการควบคุมเสียบ้างแล้ว โอกาสที่ประชาชนจะมีประสบการณ์หรือเริ่มเข้าใจในคุณค่าจากบทบาทของตนในการควบคุมการปกครอง ระดับท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้ยาก *

๒. ปัญหาทางด้านการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น

ปัญหาเรื่องรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นมีน้อยไม่เพียงพอที่จําไปใช้จ่ายและนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามที่และความรับผิดชอบนั้นอาจจะมีสาเหตุใหญ่ ๆ ๒ ประการคือ

(๑) นโยบายระบบภาษี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรน้อยประเภทในอัตราที่ต่ำ นอกจากนั้นภาษีอากรที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บเองก็มีอัตราส่วนที่น้อยกว่าภาษีที่ไ้รับปันส่วนจากรัฐบาล

(๒) สภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่าง ๆ ยังอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนมีรายได้น้อย ซึ่งจะมีผลไปถึงการที่ประชาชนมีความสามารถในการเสียภาษีได้แคบไปอีกด้วย

ปัญหาทางด้านการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้จะทำให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องมาจากประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นเพื่ออะไร เป็นประโยชน์ต่อเขาอย่างไร และเมื่อเขามีปัญหาหรือความต้องการประการใด องค์การปกครองท้องถิ่นจะช่วยแก้ปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของเขาได้อย่างไรหรือไม่ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลก็เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้กล่าวคือ สุขาภิบาลมีรายได้น้อยซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็พลอยน้อยไปด้วย มีสุขาภิบาลเป็นจำนวนมากเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแล้ว แทบไม่มีเงินเหลือเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานตามหน้าที่ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่เห็นคุณค่าของการปกครองแบบสุขาภิบาล กลับมองในแง่ที่ว่ามีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมากเพื่อที่จะหวังเงินรางวัลตอบแทนมากกว่าในขณะที่ประชาชนต้องเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่แน่ใจว่าท้องถิ่นจะเจริญ และประชาชนได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิตที่ดีกว่าเดิมหรือไม่

* ปรุ้ม มณีโรจน์, "การควบคุมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๗ (ตุลาคม ๒๕๑๐) : ๒๒๒.

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม

ในหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้หมายความว่าความเลเยกไปถึงขั้นให้ท้องถิ่นมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ขอเพียงแต่ว่าควรจะให้มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือมอบหมายให้ ส่วนกลางจึงมีอำนาจควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ ดังนั้นทุกประเทศจึงกำหนดหลักการและวิธีการให้องค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลาง แต่ระดับของการควบคุมของรัฐบาลอาจจะมีมากน้อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้โดยคำนึงถึง

(๑) นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยว่าเห็นควรควบคุมมากน้อยเพียงใดตามสถานการณ์ของประเทศและความจำเป็นในขณะนั้น

(๒) สภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นว่าสามารถที่จะช่วยเหลือตนเองได้มากน้อยแค่ไหน

(๓) ภูมิหลังในกานชนบทรณนิยมจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองของประเทศว่าเป็นแบบกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจ

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยราชการและบุคคลหลายฝ่ายหลายระดับ กล่าวคือ

(๑) กระทรวงมหาดไทย

(๒) กรมการปกครอง อย่างเช่นการมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองออกไปตรวจกิจการของสุขาภิบาล เป็นต้น

(๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะตรวจสอบทางการเงินและการบัญชี

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด

๑ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต", ใน รัฐศาสตร์การเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (พระนคร : โรงพิมพ์พิเศเศ, ๒๕๑๘), หน้า ๓๖.

การที่รัฐบาลหรือส่วนกลางกำหนดวิธีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงมาก
ทั้งนี้ก็อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน อย่างเช่น

(๑) รัฐบาลกลางไม่มีความไว้วางใจในท้องถิ่น โดยมักจะอ้างเอาเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่า
ประชาชนยังไม่มีความสามารถในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้น เมื่อประชาชนไม่มีโอกาสที่จะควบคุม
องค์การปกครองท้องถิ่นให้เกิดผลก็ได้ รัฐบาลกลางก็ไม่ต้องการที่จะเสี่ยง จึงต้องเข้ามาควบคุมเสียเอง

(๒) รัฐบาลกลางหวังอำนาจไม่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป

(๓) มีการลอกเลียนแบบของทางราชการมาใช้ในกิจการของท้องถิ่น

(๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตีความกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมแบบเคร่งครัด
คาบคัวอักษรมากเกินไปจนขาดความยืดหยุ่น

ทัศนคติของประชาชนที่ต่อต้านองค์การปกครองท้องถิ่นก็มีส่วนทำให้การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น
มีมากขึ้นได้เช่นเดียวกันกล่าวคือ ประชาชนมักเรียกร้องให้รัฐบาลกลางทำสิ่งนั้นทำสิ่งนี้ แต่อย่าลืมว่า
ยิ่งประชาชนเรียกร้องให้ทางราชการจัดทำบริการสาธารณะให้มากเท่าใด ก็จะมีกฎหมายและข้าราชการ
เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้นเท่านั้น ผลที่ตามมาก็คือประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย

การที่ส่วนกลางเข้ามาควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มงวดกวดขันจนเกินไปนั้น
จะทำให้ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นเหลือน้อย และคุณค่าขององค์การปกครองท้องถิ่นจะ
ค่อยลงไปอย่างมาก องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการใด ๆ ตามที่ตนคิดไว้ไม่ได้ถ้าไม่ได้รับความ
ความเห็นชอบจากผู้ควบคุม ทำให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับการปกครอง
ส่วนภูมิภาครูปหนึ่ง ซึ่งเคยมีนักวิชาการท่านหนึ่งเคยเรียกว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"^๑
ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นไม่อาจที่จะพัฒนาไปได้ รวมทั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่น
ขาดความสนใจทางการเมืองด้วยเพราะประชาชนอาจเข้าใจไปว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาล

๔. ปัญหาเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์การปกครองท้องถิ่นเองนั้นก็มีส่วนทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนา
ทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นอยู่ไม่น้อยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของนักการเมือง
ในระดับท้องถิ่นบางคนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นก็เพราะมีความมุ่งหวังที่จะ

^๑ดร. ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น",
ใน บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, (พระนคร : โรงพิมพ์
สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๒๐.

เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าที่จะยึดอุดมการณ์ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย บางคนก็นำเพื่อตนเป็นนักการเมืองมากเกินไปจนเกิดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันเพื่อที่จะได้เป็นฝ่ายบริหารอย่างกรณีของเทศบาลซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลบางท่านคอยจ้องแต่จะเปิดอภิปรายทั่วไปในเทศมนตรีที่คิดแต่จะยุบสภา จนเป็นผลให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ทำให้สภาพการเมืองในระดับท้องถิ่นเกิดความไม่มั่นคงเป็นที่เอือมระอาของประชาชนได้ และในที่สุดแล้วข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบอยู่ก็จะเข้าไปมีบทบาทแก้ไข และส่วนกลางก็จะควบคุมมากยิ่งขึ้น

ทางด้านประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ค่อยสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง หรืออาจจะมีค่านิยมบางอย่างแต่ไม่ถึงกับกระตือรือร้น ประชาชนมักจะพอใจในสิ่งที่ตนเองมีอยู่ คือเอาประโยชน์ส่วนตัวสำคัญกว่าการปกครองท้องถิ่น และคิดว่า การปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก และมักจะ เป็นแค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตามประชาชนมักจะให้ความสนใจในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นน้อยกว่า การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็อาจจะเนื่องมาจาก ๒

- (๑) ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและคุณประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น ว่าการปกครองท้องถิ่นจะให้บริการที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิตความเป็นอยู่ของเขาได้อย่างไร
- (๒) องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังขาดความสำนึกในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองตอบความต้องการและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นอาจจะมีลักษณะที่ประชาชนมองเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนที่มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทำให้เกิดปฏิกริยาในทางที่เป็นลบ
- (๓) งบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นมีจำกัดไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่จำเป็นและเป็นความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (๔) องค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีงบประมาณน้อยสำหรับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวหรือสนใจที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

*ดร. ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๓๘ - ๔๔.
 ๒ประหยศ หงษ์ทองคำ, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่น", ท้องถิ่น, (พฤษภาคม ๒๕๒๓) : ๑๖.

ถ้าหากประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นแล้ว จะทำให้ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนก็จะเป็นไปในลักษณะที่ห่างเหินเป็นหมางกัน ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งสภาพเช่นนี้นัยยะไม่เป็นที่พึงปรารถนา

๓.๘ สรุป

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยได้วิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ราษฎรเป็นสำคัญ ครั้นในเวลาต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจึงมีการให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายด้านด้วยกันตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนกระทั่งถึงสมัยปัจจุบัน ในขณะที่เกี่ยวกับข้าราชการและระบบราชการก็ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับผูกพันกับการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น ผลก็คือการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเชื่องช้ามากเนื่องจากระบบราชการไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร