

การบริหารรัฐเปรียบเทียบ: รูปแบบการได้มาของผู้นำการปกครองท้องถิ่น;  
กรณีศึกษา ฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์  
อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น

Comparative State Administration: The Pattern of Acquisition of Local  
Government Leaders; A Case Study of France, the United States, Sweden,  
England, Thailand, Philippines, Indonesia and Japan.

นันทน์ภัส วงษ์พานิชอักษร

Nunnapahh Wongpanisaksorn

อาจารย์ประจำสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร

Lecturer at Institute of Public Administration and Good Governance Shinawatra University

e-mail: muikin55@gmail.com

Received: April 23, 2019

Revised: May 16, 2019

Accepted: May 19, 2019

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษามี 3 ประการ คือ 1. เพื่อศึกษารูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่นในประเทศ  
ที่ทำการศึกษา 2. เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่นในประเทศที่ทำการศึกษา 3. เพื่อศึกษา  
รูปแบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นของประเทศที่ทำการศึกษา

การศึกษเป็นแบบเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้ใช้มาจากเอกสาร, อินเทอร์เน็ต และจดหมายเหตุ การ  
วิเคราะห์ข้อมูล ทำโดยการแยกแยะข้อมูลเป็นประเภท การสังเคราะห์ และสรุปภาพรวม

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษาพบว่า รูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วน  
มาก , รูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้มีลักษณะหลากหลาย เช่น ระบอบกษัตริย์ ระบอบ  
ประธานาธิบดี ; และ รูปแบบการบริหารจัดการของประเทศเหล่านี้เป็นแบบรัฐเดี่ยวเกือบทั้งหมด

---

**คำสำคัญ:** การบริหาร, ภาครัฐ, ผู้นำท้องถิ่น

---

### ABSTRACT

The objectives of this study were three fold: 1.to study the patterns of acquiring local  
government leaders in these countries; 2. to compare the patterns acquiring local government

leaders in these of countries; and 3. to study the administrative practices of local government leaders in these countries.

The study was qualitative in method. The needed data were collected from documents, internet , and archival records. The collected data were analyzed by categorizing, synthesizing and summarizing.

As results of the data analysis, the researcher has found the following facts; Most of the local government leaders gained their positions by dint of election; forms of local government in these countries were varied and many such as monarchy and presidency ; and in virtually all of these countries, the administration was based on a single state.

---

**Keywords:** Administration, The public sector, Local government leader.

---

## บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคุณสมบัติต่าง ๆ นั้นมีการพิจารณากันทั้งทางด้านโครงสร้างการปกครอง การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยเฉพาะรูปแบบการได้มาของผู้ใช้ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อความเติบโต ความมั่นคงและความแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การเปรียบเทียบรูปแบบการได้มาของผู้ว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ที่มีทั้งการปกครองโดยแบบกษัตริย์แบบประธานาธิบดี ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการโครงสร้างการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ถือเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ การพิจารณาบริบทต่างๆ ตามความเหมาะสมที่จะได้ผู้นำท้องถิ่นมาจึงเป็นการช่วยในการขับเคลื่อนประเทศ ถือได้ว่าเป็นรูปแบบในการออกแบบทาง

เลือกและใช้เป็นรูปแบบการพิจารณารูปแบบการได้มาของผู้ใช้ในยุคปัจจุบันได้อีกแนวทางหนึ่งจากการศึกษาการได้มาของผู้ใช้ในแต่ละประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกันจึงเป็นแนวคิดของนานาประเทศ ที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบการขับเคลื่อนการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแตกต่างจากระบบคอมมิวนิสต์ที่รวมศูนย์ไว้ที่เดียวในการขับเคลื่อนประเทศ (Gilbert, Hallinan & O'Hara, 2013: 220-260) รวมไปถึงจนถึงโครงสร้างและรูปแบบของระบบราชการจากส่วนกลางกระจายลงสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การทำงานควบคู่กับข้าราชการประจำซึ่งการปฏิบัติงานควบคู่กันทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้นมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ทราบถึงศักยภาพการทำงานตามนโยบายและการทำงานเชิงรุกไปพร้อมๆกัน ประเด็นเหล่านี้มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในพื้นที่อันเป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนจากส่วนรากขึ้นสู่บน (M.Chafritz & C.Hyde, 2012:

91-99) ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง เราควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้นำในชุมชนท้องถิ่นของตนเพื่อให้ทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์หรือกระแสพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปการหาสิ่งที่ต้องการร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ การจัดสรรปันส่วนอย่างมีธรรมาภิบาล การก้าวทันเพื่อตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจที่บีบรัด โดยการทำงานร่วมกันทั้งภาคข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือรูปแบบตัวแทนคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้ควรมีตัวชี้วัดตลอดจนกฎกติกา เกณฑ์ต่างๆ ที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมการปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาคให้สิทธิ์ในการมีส่วนร่วม ขับเคลื่อนการบริหารจัดการในที่ตนเองอยู่เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปพร้อมๆกัน ตอบรับความเป็นพลวัตของโลกตลอดจนการมีหน่วยงานมีภาคเครือข่ายต่างๆ ร่วมตรวจสอบซึ่งกันและกัน การทำงานอย่างสร้างสรรค์ การแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การมีมติ การแสดงสิทธิ์ออกเสียง มีการแสดงเสียงประชาชาติ และการทำประชาพิจารณ์ (Kennett, 2008:19-55)

ดังนั้นการจะได้มาซึ่งผู้นำนั้นก็ต้องอาศัยโครงสร้าง อำนาจ กฎ กติกา ที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่น พระราชบัญญัติต่างๆ สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี และระบอบการเมืองการปกครองในประเทศนั้นๆ บางประเทศก็อาศัยจารีตประเพณีต่างๆ ซึ่งก็มีลักษณะการเติบโต วิวัฒนาการ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจแฝงอยู่ในจารีตนั้นอยู่แล้ว ขึ้นอยู่กับว่าจะคงไว้ หรือเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาจากผู้นำประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคผู้นำท้องถิ่น ในท้องที่แห่งนั้นๆ ด้วย บางที่ขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงง่ายแต่บางที่ก็มีขนบธรรมเนียมประเพณีเก่าๆอยู่ อย่างไรก็ตามมัน

ก็สามารถสร้างความเจริญ ความเติบโตแบบยั่งยืนในแบบของตนเอง มีระบบเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างทัดเทียมประเทศและท้องถิ่นอื่นๆ (P.Robbins, 1989: 29-45) และการที่จะมีอำนาจแยกออกจากส่วนกลางโดยเด็ดขาดหรือไม่นั้นก็ให้พิจารณาทั้งรูปแบบและหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างในประเทศไทย ได้แบ่งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 รูปแบบ คือ 1). รูปแบบทั่วไป คือ มีการออกกฎหมายว่าท้องถิ่นใดที่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถจัดตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัตินั้น 2). รูปแบบพิเศษมีการออกกฎหมายเฉพาะพื้นที่บางแห่ง ให้มีการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 มาตรา 284 ระบุไว้ว่า “ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น...” ดังนั้นจึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ต่างมีโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันก็คือ รูปแบบสภา กับฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด (Council Executive Form) (Nunnapahh Wongpanisaksorn, 2015: 35-43)

ตลอดจนในกรณี มีบางประเทศมักเกิดภัยธรรมชาติเป็นพื้นฐาน อาทิเช่น สึนามิแผ่นดินไหว พายุ ดินโคลนถล่ม เป็นต้น วิฤตทางธรรมชาติต่างๆท้องถิ่นควรมีอำนาจบริหารจัดการเป็นพิเศษเพื่อเป็นการบรรเทาจากหนักเป็นเบาได้อย่างรวดเร็วที่สุด ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเป็นกรณีพิเศษ มีกฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ

รองรับแยกออกมาโดยให้อำนาจกับผู้นำท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด คือ มีอำนาจในการอพยพและเคลื่อนย้ายผู้คนจากจุดเสี่ยง แต่จะมีหลักการรูปแบบมาตรฐานออกมาจากส่วนกลาง เวลาประกาศเตือนภัยพิบัติต่างๆควรรวมศูนย์บัญชาการไว้ที่ส่วนกลางหรือหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อกันความสับสน แต่อำนาจการสั่งการอพยพเคลื่อนย้ายผู้คนหลังจากที่ได้รับทราบข่าว ควรกระจายให้กับผู้นำท้องถิ่นในการทำแผนที่เสี่ยง แผนที่เคลื่อนย้ายทิศทางในการอพยพ เป็นต้น ( J.Petak, 1985: 64-165)

การพิจารณารูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่นในแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะเป็นแบบไดร้นหรือแบบไหนถึงจะเหมาะสมและช่วยให้พลเมืองอยู่รอดได้อย่างแท้จริงนั้น ก็สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนที่จะเป็นการลดความขัดแย้งของพลเมืองหรือภาพรวมของประเทศได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายทางสังคม หรือนโยบายสาธารณะอื่นๆ และกฎหมายรองรับในการตอบรับกับกระแสความเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงกระทั่งถึงระบบการบริหารจัดการด้วยว่าควรเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจหรืออาจจะเป็นกรณีของการแบ่งแยกอำนาจเป็นต้น ที่จะลดความขัดแย้งในทุกภาคส่วน (Gilbert, Hallinan & O'Hara, 2013:220-260 )

ซึ่งในปัจจุบันกระแสการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโลกาภิวัตน์นั้นได้เน้น กระแสการต่อต้านการคอร์รัปชั่น การเรียกร้องสิทธิในดินแดนของตนตามหลักดินแดน หรือตามกลุ่มเชื้อชาติศาสนากระแสเศรษฐกิจในโลกทุนนิยมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้กลายเป็นกระแส

หลักและปัจจัยภายในประเทศเป็นช่วงที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ต่อการปฏิรูประบบราชการ กระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ กระแสการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ การเกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เสมือน ดังที่ อิมมานูเอล คานท์ ได้กล่าวว่า ( Kitipat Nontapattamadul , 2555) ความรู้และการมองโลก โลกเป็นกลไกขนาดมหึมา และเราสามารถค้นพบการทำงานของมันได้ ด้านสวัสดิการสังคมต่างๆ สามารถค้นพบธรรมชาติส่วนหนึ่งของกลไก อันมหึมาเชิงวิทยาศาสตร์ ภายภาพ เราสามารถรู้ถึงโครงสร้าง หน้าที่ ความสัมพันธ์ ระหว่างกลไก ในเชิงปฏิฐานนิยม และ Samuel Humes เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของการ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งผู้ทำการวิจัยก็เห็นตรงกันในด้านที่ว่าหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองตนเอง การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมี

ส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ การกระจายอำนาจให้เข้าถึงในระดับ ต่ำสุดคือรากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาในระบบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด และองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง ก็คือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ยังตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้ตรงประเด็นมากกว่าด้วยอันเนื่องมาจากความจำเป็นและความพิเศษของบางท้องที่ บางประการที่ไม่เหมือนกับท้องที่อื่นๆ ในประเทศ ซึ่งส่วนกลางไม่สามารถเข้าถึงหรือตอบสนองได้ ดังนั้นภารกิจของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างมากมายหลายด้านจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมืองและท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งย่อมมีปัญหา ความต้องการการแก้ไข ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นที่แตกต่างจากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองภาพรวมแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารจัดการ กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบบอบประชาธิปไตยที่ได้มาซึ่งผู้นำ และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารจัดการนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลว่า เป็นไปได้มากหรือน้อยขนาดไหนในการตอบสนองความต้องการของพลเมือง ซึ่งต้องอาศัยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงาน

บุคคล การดำเนินงานด้าน งบประมาณ และการจัดการ กฎหมาย การวางแผนงาน การจัดองค์กร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน การใช้เทคโนโลยี การเข้าถึงเครือข่ายต่างๆ ด้านอุปโภค บริโภค สาธารณูปโภค การคมนาคม การสื่อสาร และอื่นๆ ผู้วิจัยพบว่าความแตกต่างของพื้นที่ต่อการบริหารจัดการที่มีเมืองหลวงมักเจริญกว่าส่วนอื่นๆ การที่เมืองโตเดี่ยว มีคนรวยที่มีทรัพย์สินอย่างมหาศาลมากกว่าทรัพย์สินของพลเมืองครึ่งหนึ่งของประเทศโดยผู้นำที่มีลักษณะแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันของพลเมืองตามท้องที่ต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการได้มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objective of Research)

1. เพื่อศึกษารูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่น ประเทศ ฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น
2. เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการได้มาของผู้นำส่วนท้องถิ่น ประเทศฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น เหล่านี้ล้วนเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย
3. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ประเทศฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น

### ขอบเขตของการวิจัย (Scope of the Research)

การศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาในเรื่องรูปแบบการได้มาของผู้นำการปกครองท้องถิ่นจำนวน

8 ประเทศ ประกอบด้วย ฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น

การศึกษาครั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 5 บทคือ บทนำซึ่งเป็นกระบวนการในการศึกษา บทที่ 2 ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรอบ กรอบแรกเป็นการทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษา กรอบสอง เป็นการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในแบบต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาการพัฒนาเปรียบเทียบเพื่อเสนอแนะผลการศึกษาต่อไป , บทที่ 3 วิธีการวิจัย, บทที่ 4 การศึกษารูปแบบการได้มาของผู้ประกอบการปกครองท้องถิ่น และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น 8 ประเทศ ลักษณะความสัมพันธ์การบริหารจัดการรวมถึงการกระจายอำนาจระหว่างรัฐกลางกับส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายเป็นการสรุปผลการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรอบ กรอบแรกเป็นผลการศึกษารูปแบบการได้มาของผู้ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น 8 ประเทศ กรอบที่สองเป็นการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการความสัมพันธ์ของรัฐลงสู่ท้องถิ่นในการปกครองส่วนท้องถิ่น 8 ประเทศ และกรอบสุดท้ายเป็นผลการวิเคราะห์การศึกษา 2 กรอบแรก และบทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits)

1. เพื่อช่วยให้ได้ทราบองค์ความรู้และความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องรูปแบบการได้มาซึ่งผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบโครงสร้างการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

2. เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากการศึกษาในครั้งนี้และเป็นข้อมูลในการเสนอทางเลือกรูปแบบกลไกการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

3. เพื่อเป็นการนำร่องไปสู่งานวิจัยด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอนาคต

### ระเบียบวิธีการวิจัย (Research Methodology)

1. ประเภทของการศึกษาเป็นลักษณะการวิจัยเอกสาร ( document research )

2. วิธีการรวบรวมข้อมูล

- 2.1 รวบรวมจากเอกสาร ตำรา, หนังสือ, รายงานผลการวิจัยเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ

- 2.2 ข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายต่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งอ้างอิงทุติยภูมิ (Secondary channel) (UNESCAP, 2017)

### ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง รูปแบบการได้มาของผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบใน 8 ประเทศ นั้น อันได้แก่ประเทศฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และ ญี่ปุ่น ในครั้งนี้ก็มีทั้งกลุ่มยุโรปและกลุ่มเอเชีย กลุ่มยุโรปได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สวีเดน และกลุ่มเอเชีย ได้แก่ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ทั้งนี้โดยใช้การศึกษาวิจัย เชิงคุณภาพ ( Qualitative Research ) เป็นการนำเสนอ ผลการศึกษา ด้วยวิธีการอธิบายเชิงพรรณนา ( Descriptive ) ซึ่งแสดงถึงรูปแบบปัจจุบันของการได้มาของผู้นำท้องถิ่นทั่วโลก

เป็นการสร้างความเข้าใจในรูปแบบการบริหารการ จัดการตลอดจนโครงสร้างการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศโดยการเปรียบเทียบ โดยเน้นเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบการปกครอง ระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้มีระยะเวลาในการศึกษา 1 ปี 3 เดือน

มีรายละเอียดตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับ (W.Creswell, 1998: 179-207)

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. กำหนดประชากรคือประเทศที่ปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย (หน่วยสุ่มตัวอย่าง Sampling unit) โดยเรียงตามบัญชีรายชื่อที่ปรากฏ ในการรวบรวมข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการให้ Ranking ให้ค่าความเป็นประชาธิปไตย จากมากไปสู่น้อย ในการนี้ได้จากการสืบค้นจาก เครือข่ายต่างประเทศของ World bank กับเครือข่าย Nation Master ของสหรัฐอเมริกา และทำการเลือก การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเป็นหน่วยสังเกต กับ รูปแบบการได้มาของผู้นำส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น หน่วยวิเคราะห์ ของประเทศที่มีการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยจากทั่วโลกตามลำดับ เป็นต้น

2. สร้างกรอบตัวอย่างโดยใช้ รายชื่อ ประเทศที่มีปรากฏในการรายงานขององค์การ ธนาคารโลก ในช่วงปี 2550-2560 และเครือข่าย nation master ของสหรัฐอเมริกา

### 3. ระเบียบวิธีการสุ่มตัวอย่าง

วิธีการที่ 1 ใช้วิธีการสุ่ม แบบการสุ่ม ตัวอย่างแบบชั้นภูมิ เนื่องจากในแต่ละประเทศนั้น มีความแตกต่างกันทั้งด้าน ขนาดเศรษฐกิจ ลำดับ

ความเป็นประชาธิปไตย และการแบ่งกลุ่มประเทศ ตามการพัฒนาในความหมายขององค์การ สหประชาชาติหรือองค์การการค้าโลกที่เป็นสากล นิยม

วิธีการที่ 2 วิธีผสม ใช้การกำหนดตาม หน่วยสุ่มตัวอย่างซึ่งใช้การจัดลำดับจากความเป็น ประชาธิปไตยจากทั่วโลกโดยเลือกจากที่ผู้วิจัย ให้ความสนใจ

### วิธีการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากรวบรวมข้อมูล จะจัดข้อมูล เพื่อแบ่งออกเป็นกลุ่มบรรยายแบบพรรณนาและ การกำหนด Organization ของ Local government ของการสุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามกลุ่มประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศที่สนใจ ดังนี้

1. โครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบ เช่น จังหวัด เมือง อำเภอ หมู่บ้าน เทศบาล รูปแบบการ ปกครองพิเศษ

2. การได้มาของผู้นำ เช่น จากการแต่งตั้ง การเลือกตั้ง ในวิธีทั้งทางตรงและทั้งทางอ้อม หรือ วิธีการอื่นๆ เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ในรูปแบบการบริหาร จัดการจากรัฐกลางสู่รูปแบบท้องถิ่นในลักษณะของ การแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจ การถ่ายโอน อำนาจ

4. การบริหารจัดการในภาพรวม เช่น รัฐเดี่ยว รัฐรวม ซึ่งสะท้อนถึงการกระจายอำนาจ จากส่วนกลาง

5. รูปแบบการปกครองในแบบต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย

6. รายละเอียดอื่นๆ



## การนำเสนอข้อมูล

1. เชิงพรรณนา
2. รูปแบบตารางเปรียบเทียบ

## ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อจำกัดเรื่องเวลาและข้อมูลที่จำกัดของแต่ละประเทศ ทำให้การรวบรวมข้อมูลมีจำกัดและการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ได้ใช้วิธีการสุ่มโดยตรงแต่ใช้วิธีการแบบผสมทำให้ไม่มีอำนาจในการอ้างอิงไปยังประชากรทั้งหมด

## คำจำกัดความในการวิจัย

การปกครองท้องถิ่น หมายความว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

รูปแบบการได้มาของผู้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง วิธีการได้มาซึ่งผู้นำประกอบด้วย 3 แบบ ได้แก่ 1. การเลือกตั้งทางตรง 2. การเลือกตั้งทางอ้อม 3. การแต่งตั้ง

การบริหารจัดการท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากนโยบายส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วยรูปแบบต่างๆ มีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รัฐเดี่ยว รัฐรวม และลักษณะของระบบการปกครองในกลุ่มประเทศประชาธิปไตย

เช่น ระบอบกษัตริย์ ระบอบประธานาธิบดี ระบอบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งสภา เป็นต้น

การบริหาร หมายถึง เป็นการลงมือกระทำหลังจากวางหลักการบริหารแล้ว ในขั้นตอนนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ทั้ง บุคลากร วัสดุงบประมาณ และอื่นๆ

ภาครัฐ หมายถึง รัฐบาลในระดับต่างๆ จากระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น รัฐบาลหรือภาครัฐ จึงหมายถึง ผู้ที่ ทำหน้าที่อภิบาลรัฐในทุกระดับ ในระบบเศรษฐกิจนั้น เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า หน้าที่ของรัฐบาลไม่ว่าระดับใดๆ จะมีอะไรบ้าง และบทบาทหรือผลกระทบมีอย่างไรจากการมีอยู่ของภาครัฐ

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง บุคคลหรือคณะทำงานที่สามารถทราบ ว่า “ จะทำอะไร ทำเมื่อไร ทำอย่างไร และทำที่ไหน ” ได้ถูกต้องตามกาลเทศะ สามารถแก้ไขสถานการณ์อันควรและเป็นบุคคลหรือคณะทำงาน ที่สามารถใช้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ เต็มศักยภาพมาช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายและสนองต่อความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นหรือท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ ตามหลักธรรมาภิบาลตามสภาพอำนาจหรือกฎหมายของประเทศหรือท้องถิ่นนั้นๆ อำนวนย

## บทสรุป

ผลการศึกษาค้นคว้าได้มาของผู้ว่าการปกครองท้องถิ่น 8 ประเทศ ได้แก่

ในประเทศฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ การได้มาซึ่งผู้นำท้องถิ่นเป็นการเกิดจากฐานราก โดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นของ



ประชาชน ถือว่าเป็นโครงสร้างขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยที่มาพร้อมกับการเติบโตในสังคมเมืองในยุคดิจิทัลและมาพร้อมๆ กับความเป็นอุตสาหกรรมอย่างก้าวกระโดด

ประเทศเหล่านี้ใช้ระบบการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ใช้ทั้งทางตรงและทางอ้อม และทั้งสี่ประเทศนั้นให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นในการเลือกรูปแบบการปกครองในแบบของตนโดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเอง ซึ่งเป็นที่ปรากฏแก่สาธารณะและให้สิทธิประชาชนทำการเลือกผู้สมัครของพรรคด้วยตนเอง ดังนั้น การได้มาของผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ จะเป็นการได้มาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ โดยการให้สิทธิประชาชนเลือกคณะกรรมการเข้าไปทำการเลือกผู้นำท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการจะไปทำหน้าที่แทนประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการจะต้องทำหน้าที่อย่างชัดเจนในการเลือกตั้งอย่างเปิดเผยกว้างขวาง ในการนี้ก็จะมีการหยั่งเสียงประชาติให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หากไม่พอใจในผลการปฏิบัติงานนั้นๆ นอกจากการใช้วิธีการดำเนินการในรูปคณะกรรมการแล้ว ยังใช้วิธีการได้มาของผู้นำโดยสัดส่วนหรือใช้ระบบปาร์ตี้ลิสต์อีกด้วย

ฝรั่งเศส การปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค จังหวัด และเทศบาล ซึ่งมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นมาอีก ในระดับภาคจะมีสภาภาค ประธานสภาภาค และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาค เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม

และประธานสภาจังหวัด ก็มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเช่นกัน จาก ความเห็นชอบของสมาชิกสภาจังหวัด ในส่วนของเทศบาลฝรั่งเศสประกอบด้วยนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมสำหรับการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ได้แก่ นครปารีส อันประกอบด้วย เขต เมือง เทศบาล จังหวัด ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

อเมริกา การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเป็นการปกครองระดับล่างสุด ทาวน์และทาวน์ชิพ มีการเลือกคณะกรรมการหรือคณะกรรมาการที่มาจากประชาชนโดยตรงจากนั้นแต่งตั้งผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่มาทำหน้าที่ เขตพิเศษและเขตโรงเรียน ซึ่งมาจากการทำประชามติของประชาชน

สวีเดน การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารเคาน์ตี จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลซึ่งจะมี ผู้ว่าราชการจังหวัด มีความรับผิดชอบในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น และแต่ละคณะกรรมการผู้บริหารเมืองอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง

อังกฤษ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นเพื่อได้มาในตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

ในประเทศไทย พิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น การได้มาของผู้นำท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันทั้งทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประเพณี ความเชื่อ วัฒนธรรม แต่ในระดับท้องถิ่นก็ใช้รัฐธรรมนูญที่เหมือนกันทั้งประเทศ ซึ่งทำให้โครงสร้างเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่และมีมาตรฐานมากกว่าท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ อันเนื่องมาจาก

เป็นรัฐเดี่ยวโดยใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติเหมือนกัน และผู้นำนั้นก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลางหรือรัฐ

ไทย การปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งแบบรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ทางด้านจังหวัดกับอำเภอ นั้นได้มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ดังนั้นไทยจึงมีผู้นำท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งและแต่งตั้ง

ฟิลิปปินส์ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งแบบรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษเช่นกัน ทางด้าน จังหวัด นครหรือ เทศบาลและตำบล มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้ง

แต่ถ้าเป็นรูปแบบพิเศษจะเป็นแบบรูปแบบนครอิสระ

อินโดนีเซีย การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจจากเคาน์ตี หรือนายกเทศมนตรี

ญี่ปุ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นจังหวัดและเทศบาล ผู้บริหารล้วนมาจากการเลือกตั้ง

ประเทศฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น การได้มาซึ่งผู้นำท้องถิ่นมีดังนี้

ตารางที่ 1 การได้มาซึ่งผู้นำท้องถิ่น

ผู้นำท้องถิ่น	เลือกตั้งทางตรง	เลือกตั้งทางอ้อม	แต่งตั้ง
ฝรั่งเศส		/	
อเมริกา	/		
สวีเดน			/
อังกฤษ	/		
ไทย	/		/
ฟิลิปปินส์	/		
อินโดนีเซีย			/
ญี่ปุ่น	/		

ผลการศึกษา พบว่ารูปแบบการได้มาของผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นใน ฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และ ญี่ปุ่น ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางตรง การแต่งตั้ง การเลือกตั้งทางอ้อมและการเลือกตั้งแบบผสม ตามลำดับ

ในด้านการบริหารจัดการนั้น ต้องพิจารณาภาพการเมืองการปกครองในภาพใหญ่ด้วยเช่นกัน เพราะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในภาพท้องถิ่น ซึ่งลักษณะการบริหารรัฐเดี่ยวกับรัฐรวม อำนาจการบริหารงานในท้องถิ่นจะแตกต่างกันออกไป ดังเช่น

## ตารางที่ 2 ลักษณะการบริหารรัฐเดี่ยวกับรัฐ

ประเทศ	รัฐเดี่ยว	รัฐรวม	ระบอบ
ฝรั่งเศส	/		กึ่งประธานาธิบดีกึ่งสภา
อเมริกา		/	ประธานาธิบดี
สวีเดน	/		กษัตริย์
อังกฤษ	/		กษัตริย์
ไทย	/		กษัตริย์
ฟิลิปปินส์	/		ประธานาธิบดี
อินโดนีเซีย	/		ประธานาธิบดี
ญี่ปุ่น	/		กษัตริย์

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่มีระบอบการปกครองที่หลากหลายส่วนใหญ่เป็นแบบรัฐเดี่ยวมากที่สุด และมีเพียงอเมริกาเพียงหนึ่งประเทศเท่านั้นที่เป็นแบบรัฐรวม ซึ่งประชาธิปไตยที่เป็นแบบรัฐเดี่ยวนั้นท้องถิ่นโดยมากก็เป็นแบบใช้การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้นำท้องถิ่นเป็นหลักใหญ่ แต่ลักษณะจะเป็นการรวมอำนาจในการบริหารโดยอาศัยทรัพยากรและการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

รัฐรวมนั้นจะมีสองรัฐบาลคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รายละเอียดในการทำงานความคล่องตัวจะมีมากกว่า ส่วนประเทศรัฐเดี่ยวก็นจะมีรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว เป็น รูปแบบของรัฐแบบหนึ่งโดยมีรัฐบาลเดียว เหมาะสำหรับประเทศที่มีลักษณะทางเชื้อชาติที่กลมกลืน ประชาชนมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้น รับรู้ถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เดียวกัน ทำให้รัฐบาลสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองทั้งดินแดน ซึ่งรัฐรวมลักษณะจะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งเรื่องของทรัพยากรและอำนาจในการบริหารจะเป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง

### การอภิปรายผล

รูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการได้มาของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นใน ฝรั่งเศส อเมริกา สวีเดน อังกฤษ ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางตรง การแต่งตั้ง การเลือกตั้งทางอ้อม และการเลือกตั้งแบบผสม ตามลำดับ ซึ่งเราจะพบข้อดีจากการเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยมากกว่าการแต่งตั้ง ดังนักทฤษฎีจอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตย ในทัศนะของแพนเทอร์ บริก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง ไม่ว่าจะ เป็นแบบการเลือกตั้งทางตรง หรือการเลือกตั้งทางอ้อม โดยผ่านตัวแทนหรือคณะกรรมการทำงาน

ทางด้านรูปแบบการบริหารจัดการ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่มีระบอบการปกครองที่หลากหลายนั้น ทั้งระบอบกษัตริย์ ระบอบประธานาธิบดี ระบอบประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา ระบอบส่วนใหญ่้นั้นเมื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นแบบรัฐเดี่ยวมากที่สุด และมีเพียงอเมริกาเพียงหนึ่งประเทศเท่านั้นที่เป็นแบบ

รัฐรวม ซึ่งรัฐเดี่ยวนั้นมีข้อดีอยู่มากมายเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น รัฐจะเป็นองค์กรผู้ถืออำนาจสูงสุดไว้เพียงผู้เดียว ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานอื่นขึ้นมาภายในรัฐก็เพื่อกระจายอำนาจทางการปกครอง และการบริหารของตนไปให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้เป็นการสร้างศูนย์กลางอำนาจใหม่ขึ้นให้มีอำนาจเหนือรัฐ หรือมีอำนาจเสมอเท่ากับรัฐ ดังนั้น การจัดตั้งหรือสถาปนาองค์กรปกครอง การเปลี่ยนแปลงสถานะ และรูปแบบขององค์กรปกครอง การยุบรวมองค์กรปกครองเข้าด้วยกัน และการยกเลิกองค์กรปกครองต่างๆ ล้วนกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของรัฐและรัฐบาลกลางทั้งสิ้นซึ่งตรงกับคำกล่าวของ Samuel Humes เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) และจะมีลักษณะเด่น ๆ คือ รัฐให้การรับรอง ซึ่งการรับรองดังกล่าวอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

อยากให้ประเทศไทยทำ model จำลองแบบรัฐรวมตามแบบของอเมริกา เพื่อเป็นการทดลองให้เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหารจัดการแบบรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ว่าแบบใดที่จะดีที่สุดในยุคสมัยปัจจุบัน ดังที่ จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) กล่าวไว้ถึงชื่อ “รัฐบาลที่เป็นตัวแทน (Representative Government)” ยังชี้ให้เห็นความจำเป็นของรัฐที่จะแบ่งการปกครองเป็นสองระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การทำให้เข้มแข็งจากฐานราก เป็นการสะท้อนรูปแบบอำนาจที่เป็นแบบการกระจายอำนาจและทรัพยากรทุกอย่างทั้งรูปแบบการได้มาของผู้นำท้องถิ่นและการบริหารจัดการทรัพยากรทุกอย่าง

อย่างแท้จริง รวมถึงการตีตรากฎหมายเป็นของท้องถิ่นของตนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับท้องถิ่นและชุมชนของตนสืบไป

### Reference

- Jay M. Shafritz and Albert C.Hyde. (2012). **Public Administration: Classic Reading**. Cannada: Wads worth Gengage Larning.
- John W. Creswell. (1998). **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. London: Sage Publications, Inc.
- Kitipat Nontapattamadul, (2012). **Social Theory, Social Policy and Qualitative Social Research**. Bangkok: Thammasat Printing house.
- Nunnaphh Wongpanisaksorn. (2015). The Politic in Policy Making Process of Pathumthani Provincial Administration Organization. **Academic Journal Phranakhon Rajabhat University**. 6 (2): 96-103.
- Patrica Kennett. (2008). **Governance, Globalization and Public Policy**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rechard Gilbert, Camilla Hallinan & Scarlett O'Hara. (2013). **The Politics book**. Great Britain: Dorling Kindersley Limited.
- Stephen P.Robbins. (1989). **Organization theory: Structure, Design, and Applications**. San Diego State: Prentice-Hall International. Inc.
- UNESCAP. (2017). **Local Government in Asia and the Pacific : A comparative analysis of fifteen countries**. Retrieved July 1, 2018, From <http://WWW.UNESCAP.ORG>.
- William J.Petak. (1985). **Public Administration Review**. Washington, D.C. : ASPA Publications, Inc.