

“มอง” หลักการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับ 2550

“ย้อน” แนวพระราชดำริการจัดตั้ง “การประชาภิบาล”

ในสมัยรัชกาลที่ 7

“Look” the Principles of the Local Administration

under the 2007 Constitution: “Turn Back”

**the Establishment of the Civil Governance under
the Royal Initiative of His Majesty the King Rama VII**

นพพล อัครชาติ*

Noppon Akahat

บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นรูปแบบการเรียนรู้และการฝึกฝนทางการเมืองของประชาชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดสยามประเทศได้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งมีแผนการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญและวางหลักการปกครองของประเทศในระบบรัฐสภาตามอย่างของอารยประเทศส่วนใหญ่และพระองค์มีแนวพระราชดำริที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองของราษฎรในระดับล่างก่อน

* โฆษก สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

โดยมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาและเตรียมให้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลหรือ
ประชาธิปไตยขึ้น เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของสยามใน
ขณะนั้นให้มีประสิทธิภาพและสามารถเลี้ยงตนเองได้จากแนวพระราชดำริดังกล่าว
ผู้เขียนเห็นว่ามัลักษณะที่สอดคล้องกับแนวความคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งกล่าวกันว่า
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หลายประการ เช่น การกำหนดรูปแบบองค์กร การ
บริหารงาน การกำกับดูแล เป็นต้นบทความชิ้นนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาพัฒนาการทาง
แนวคิดและเปรียบเทียบลักษณะต่างๆของแนวพระราชดำริในการกระจายอำนาจใน
ยุคของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วง พ.ศ.2469-2474 และหลักการกระจายอำนาจ
ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีฐานคิดในการศึกษาว่า หากไม่มีแนวพระราชดำริใน
เรื่อง “การประชาธิปไตย” เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้น ก็คงไม่มีหลักการ
กระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ซึ่งจะนำไปสู่การ
สร้างฐานคิดในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยให้เป็นฐานการเรียนรู้และการ
ฝึกฝนทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการมี
ส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

คำสำคัญ: การประชาธิปไตย, การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, พระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว

Abstract

The local administration is the pattern of political knowledge and training for the citizen to strengthen and support the political participation in the national level. Before changing the form of government from the monarchy to the democracy with the constitution

to be a supreme law, Siam had established the local administration since the King Rama V era until the King Rama VII era that had the plan to provide the constitution and laid out the form of government with the parliament system the same as most civilized countries. His majesty the King Rama VII had the royal initiative to establish the civil governance to be the political knowledge source of the grass root citizen by setting the committee and preparing the draft of municipal act to improve and develop the local administration of Siamat that time to be more efficient and self employed. From the royal initiative, the author has the opinion agreeable with the concept of power distribution to the local administration after the 1997 constitution established which is called to be the citizen constitution in several aspects such as the organization pattern setting, administration, regulation, etc. This article aims to study the concept development and compare the characteristics of the royal initiative to distribute the power in the monarchy era during 1926- 1931 and the power distribution principle under the present constitution. The basic idea to study will be on that if there was no royal initiative about “civil governance” to develop the local administration at that time, it will not have the concrete principle of the power distribution occurred in the present constitution that leads to the construction of the basic concept of the local administration development to be the knowledge source and political training of the local citizen to strengthen and support the political participation in the national level later.

Key Word: Civil Governance, Local Administration, Power Distribution, King Rama VII

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังรัชกาลที่ 5 ทรงทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ.2435 (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2553: 1) อันเป็นผลมาจากกระบวนการทางกฏโลบายทางการเมืองที่ต้องการตอบสนองการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม จึงเกิดความจำเป็นและเจตจำนงในการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเพื่อให้อำนาจของรัฐบาลกลางสามารถจะปกครองหัวเมืองต่างๆ ได้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2542: 253) ทำให้ลักษณะการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เกิดขึ้นจึงพยายามสร้างรัฐชาติ (Nation state) ที่ศูนย์กลางอำนาจให้มีความมั่นคง ทำลายหรือบั่นทอนผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะดินแดนประเทศราชต่างๆ ให้อ่อนแอและหมดอำนาจไป (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ , 2553) ดังนั้นในช่วงนี้แม้จะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและสุขาภิบาล ขึ้นแต่ก็เป็นเพียงการแผ่ขยายสาขาและแขนงของอำนาจรัฐบาลกลางในลักษณะการแบ่งอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจตามที่เข้าใจซึ่งอำนาจเต็มๆ ในการวางนโยบายใหญ่ๆ และการตัดสินใจสั่งการยังขึ้นอยู่กับคณะเสนาบดีที่ส่วนกลาง มิได้ขึ้นอยู่กับหรือเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นจึงมีหน้าที่เพียงทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางที่กรุงเทพฯ ทั้งนี้การกระจายอำนาจ ต้องเป็นการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบันทางการเมืองในยุคที่มีความเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) สมบูรณ์แบบนี้ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2525) ทำให้การกระจายอำนาจดำเนิน

ไปอย่างไม่สมบูรณ์แม้จะมืองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอยู่ก็ตาม ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่มีความเป็นมาของวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ และผลจากการ “หวง” อำนาจย่อมกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้รัฐไทยขาดโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเอง

ดังที่กล่าวมา การสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถือว่าประสบความสำเร็จ แต่ในความสำเร็จของการรวมศูนย์อำนาจในสมัยนั้นได้นำไปสู่ปัญหาในปัจจุบัน คือ การรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด” ทำให้ความพยายามที่จะกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองเกิดปัญหา เพราะเกิดภาวะที่เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย”(เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543) โดยเฉพาะลักษณะ “กรมวิไล” (Departmentalism) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) ที่เจริญเติบโตในระบบบริหารราชการอย่างมากจนยากที่จะมีการปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองในการพัฒนาประชาธิปไตย

หลังจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัย รัชกาลที่ 5 การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เป็นแนวคิดที่สำคัญต่อมาในสมัย รัชกาลที่ 6 ซึ่งทรงจัดตั้งเมืองจำลองประชาธิปไตยที่เรียกกันว่า “ดุสิตธานี” เพื่อฝึกฝนและเป็นแหล่งเรียนรู้ตัวอย่างสำหรับการขยายไปใช้สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เรียกว่า “เทศบาล” ชื่น (สิริเปรมจิตต์ และ จิตต์สะอาด ศรียงค์, 2514: 485) ซึ่งมีการดำเนินการถึงขั้นที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้ยอมรับที่จะนำมาเป็นหลักการปกครองตามความเหมาะสมต่อไปจนกว่าจะทั่วถึงกันในขณะนั้น และกระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายและระเบียบแบบแผนขึ้นไปยังรัชกาลที่ 6 ก็ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะเสนาบดี แต่เสนาบดีบางท่านได้คัดค้านว่าร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งอาศัยหลักการจากเมืองจำลองประชาธิปไตยของพระองค์นั้นได้ให้สิทธิแก่ราษฎรกว้างขวางเกินไป เรื่องนี้จึงได้ค้างอยู่ตลอดรัชสมัยของพระองค์และพร้อมกันนั้นเรื่องนี้ก็ได้สลายไปพร้อมกับการเสด็จสวรรคตของพระองค์ในปี พ.ศ. 2468 (สุรพลไตรเวทย์, 2549: 282) หลังจากนั้นเจ้าฟ้าชายประชาธิปกศักดิเดชน์

กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาซึ่งเป็นสมเด็จพระอนุชาก็ได้เสด็จขึ้นสู่ราชบัลลังก์สืบแทนเป็นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (อุดม เขยกิจวงศ์, 2552: 184) ซึ่งพระองค์ได้โปรดให้ดำเนินการเรื่องสุขาภิบาลที่เริ่มกันมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ต่อเพื่อทำหน้าที่ดูแลท้องถิ่นและขยายงานออกไปเป็นระบอบงานเทศบาลให้ได้ผลจริงจังเพื่อเป็นบันไดขั้นแรกที่จะก้าวไปสู่การมีรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย (อุดมเขยกิจวงศ์, 2552:188) ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลานั้นประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองตนเอง วิธีการที่จะปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาที่ดีที่สุดก็คือให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น ได้คุ้นเคยกับการเลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนเล็กที่สุด แต่เป็นส่วนเล็กซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นพื้นฐานของประเทศเสียกัน (ชยอนันต์ สมุทวณิช, 2535: 152-154) ซึ่งถึงกับมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลหรือสุขาภิบาลขึ้น (สนธิ เตชานันท์, 2519: 87) โดยบทความชิ้นนี้จะได้นำกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป เพราะในรัชสมัยของพระองค์นี้ถือเป็นยุคสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกยุคหนึ่ง และเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนที่จะเปลี่ยนสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ.2475 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อสถานะของท้องถิ่นตามลำดับด้วย

ถึงแม้ว่าภายหลังปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 แล้วจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาแล้วหลายครั้งเช่นเมื่อพ.ศ.2476 มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้น, พ.ศ.2495 มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้น, พ.ศ.2496 มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลและตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่, พ.ศ.2498 มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น,พ.ศ.2499 มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลขึ้น, พ.ศ. 2518 มีการตรากฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามมาด้วยกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยาในปี พ.ศ.2521 เป็นต้น(สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 533-536) แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ผ่านมายังอยู่ภายใน

การควบคุมจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางมาโดยตลอด (เชาวน์วัศเสนพงศ์, 2546: 27)

จนกระทั่งเกิดแนวคิดในการการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่ง กระบวนดังกล่าวในประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมภายหลังปี พ.ศ.2540 (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554:163) ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศใน ท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ... (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2554: 117) และเพื่อสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ รัฐจึงจัดให้มีพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ขึ้นเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ ท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจนั้นครอบคลุมถึงภารกิจอำนาจหน้าที่บุคลากรและ งบประมาณ ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการกระจายอำนาจและการปกครอง ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเป็นระบบมากที่สุด (Nelson,2001:228-229) และแม้ปัจจุบัน จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แทนฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ถูกยกเลิกไป แต่สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจพบได้ ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงยึดหลักการพื้นฐานที่สืบเนื่องมาจาก รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และบทบัญญัติบางส่วนยังจะมีความก้าวหน้ามากกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 เสียอีก (ศุภสวัสดิ์ ชีขวาล, 2553:625)

ดังนั้นแนวคิดการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้นใน ปัจจุบันเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเองอันเป็นรากฐานและวิธีทางของการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองได้มีส่วนได้ส่วนเสียในการ

บริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองแต่ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมก็คือเหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุดซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองการปกครองและการบริหารท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไปและยังเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองและท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (สโรชา แพร์ภาษา, 2553: 633-634)

จากที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น จะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยมีความสำคัญในฐานะเป็นแหล่งฝึกฝนและเรียนรู้ของประชาชนในอันที่จะปกครองตนเองซึ่งเป็นรากฐานของการปูฐานสู่การสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของชาติให้มีความพัฒนายิ่งๆขึ้นไป ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลแห่งรัฐนั้นจะอยู่ในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรูปแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาปัจจุบันต่างอ้างเหตุผลและความจำเป็นเดียวกันนี้ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือ การกระจายอำนาจ ซึ่งใช้ช่วงเวลาอันถือได้ว่าเป็นยุคทองของการกระจายอำนาจในสมัยที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แก่ ช่วงที่มีการเตรียมร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในระหว่าง พ.ศ.2469-พ.ศ.2474 กับยุคทองของการกระจายอำนาจในสมัยที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังปัจจุบัน ได้แก่ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจในระหว่างสองยุคการปกครองมีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร โดยตั้งสมมติฐานหลักในการศึกษาว่า หากไม่มีแนวพระราชดำริในเรื่อง “การกระจายอำนาจ” เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้น ก็คงไม่มีหลักการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ เพื่อจะทำให้ “มอง”

ภาพสะท้อนจากอดีตที่มีผล “ย้อน” ต่อปัจจุบัน และ “มอง” ภาพจากปัจจุบันเพื่อ “ย้อน” หาสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต อันจะทำให้ภาพทั้งสองของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทยสองส่วเป็นทางนาระบอบประชาธิปไตยแห่งรัฐให้มีเสถียรภาพมั่นคงสืบไป

ว่าด้วยหลักการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีสาระสำคัญในการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.), เทศบาล, กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมกันแล้วกว่า 8,000 แห่ง (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2553: 108) ให้มีกำลังทรัพย์ (งบประมาณ) มีกำลังคน (บุคลากร/เจ้าหน้าที่) และกำลังทางปัญญา (นโยบายที่คิดเอง) และได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นซึ่งนับว่าเป็นการปูรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ (วัลลภรัฐฉัตรานนท์, 2554: 207) ซึ่งตามแนวทางการวางหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 แนวทางดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2551)

1) หลักการคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญ ได้เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื้อกันเพื่อการใช้สิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 285) รวมทั้งมีสิทธิที่จะเข้าชื้อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วย (มาตรา 286)

นอกจากนี้แล้วยังมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287 วรรคแรก) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา การกำหนดทางเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มในการสร้างกลไกหรือช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม จากนั้นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้มีการกำหนดเครื่องเตือนใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการใดๆ อันจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งผลดีและผลเสียอย่างรอบด้าน โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287 วรรค 2) และจากนั้นในทุกปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะต้องมีหน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินการต่างๆ ต่อประชาชน (มาตรา 287 วรรค 3) เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารงานและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

2) หลักการลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้านต่างๆ (มาตรา 78) และในการทำงานของภาครัฐนั้นต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในด้านการศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมของรัฐบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่าจะทำเท่าที่จำเป็น มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ รวมทั้งถึงรูปแบบ วิธีการและความเข้มข้นในการกำกับดูแลต้องแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเข้มแข็งของภาคประชาชน เพราะรัฐธรรมนูญได้เพิ่มบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น (มาตรา 282)

นอกจากนี้ยังกำหนดหลักประกันว่ารัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 283) ซึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเฉพาะและได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานที่เป็นอิสระและสามารถพัฒนาระบบการคลังให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ยังให้มีกฎหมายการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นรูปแบบต่างๆระหว่างกันโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งประการสำคัญเพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนทางรายได้ จึงได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและเพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ และสุดท้ายยังกำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาทบทวนเรื่องนี้ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจที่ให้เพิ่มขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ส่วนบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ (มาตรา 289) และอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ และนอกพื้นที่ เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 290)

3) หลักการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม

การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 284 วรรค 10 ว่า “ให้นับบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งเป็นเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดผลประโยชน์ กล่าวคือ การห้ามให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับ หรือแทรกแซง หรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยงานดังกล่าวเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยงานเหล่านั้นได้เป็นการปฏิบัติการเช่นบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจ การงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสื่อมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ดังกล่าว ซึ่งการกำหนดอย่างนี้ก็เพื่อช่วยให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส เพราะถือ เป็นการปิดช่องทางที่ก่อให้เกิดการเกื้ออำนวยกันระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับ คู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทาง การเมืองและการกำหนดเช่นนี้จะทำให้นักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพยึดผลประโยชน์ของ ประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่นตนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้แล้ว ยังกำหนดให้การเมืองท้องถิ่นมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง โดยห้ามให้นักการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ตำแหน่ง หรือสถานะ เข้าก้าวก่าย หรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์แห่งตน ผู้อื่น หรือพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การแทรกแซงการทำงานในหน้าที่ การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือให้พ้นจากตำแหน่งของบุคลากรในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการกำหนดดังกล่าวก็เพื่อสร้างกรอบประพฤติปฏิบัติที่เป็นไปตามระบบคุณธรรมให้นักการเมืองและบุคลากรในท้องถิ่นถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และมุ่งเน้นคุณภาพประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

4) หลักการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น และกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้น โดยยึดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังโดยได้มีการกำหนดรูปแบบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน และยังกำหนดว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกันได้ รวมทั้งจัดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และยังได้กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่างหากอีกด้วย

ในส่วนการพัฒนาระบบการคลังซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ และยังให้มีการจัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือ “สหการ” ด้วย

และในระบบโครงสร้างการบริหารงานภายใน ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภา และ ฝ่ายบริหาร และเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างจากรูปแบบทั่วไป ซึ่งการกำหนดลักษณะนี้เป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่น และพื้นที่ที่จะได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสอดคล้องกับความเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นการเฉพาะอีกด้วย

ว่าด้วยเรื่อง การประชาภิบาล (Municipality) ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เรื่อง การประชาภิบาล (Municipality)¹เป็นแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สำคัญอีกประการหนึ่ง พระองค์มีพระราชกระแสถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือ สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ตั้งแต่ปีแรกที่เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติตั้งความว่า²

.....ดูเหมือนพระองค์ท่านใคร่จะสละงานในกรมนคราทรเสียให้เสร็จเรียบร้อยก่อนจึงจะทรงคิด จัดเรื่องประชาภิบาล (Municipality) ต่อไปให้นาย อาร์. ดี. เครก มาช่วยคิดการนั้น หม่อมฉันได้มาตรงดูเห็นว่า ถ้าตั้งนั้นการจะเข้าไปควรลง

¹ ศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้อธิบายเรื่องการใช้คำว่า “การประชาบาล” และ “เทศบาล” ซึ่งแปลมาจากคำว่า Municipality ว่าคำว่า การประชาภิบาล ถูกนำมาใช้ก่อนตั้งแต่เริ่มแรกที่รัชกาลที่ 7 มีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการปรับปรุงงานสุขาภิบาลที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และเมื่อต่อมาภายหลังจึงมีการใช้คำว่าเทศบาลในการขอความเห็นจากที่ประชุมสภาเสนาบดีครั้งหลังๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553)

² ร่างหนังสือ ถึงสมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์เรื่อง คิดจะจัดการประชาภิบาล (Municipality) เมื่อ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๖๙ (Online) สืบค้นจาก <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

เมื่อคิดการเสียแต่บัดนี้เมื่อสะสางกรมนคราทรแล้ว พอดีกันที่ไทม์นี้จัดการขึ้นต้น
ไปก่อน....

ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ปรับปรุงการสุขาภิบาลซึ่งมีมาแต่สมัยรัชกาลที่ 5
เสียใหม่ ต่อมาได้ทรงอ่านบันทึกของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่
ปรึกษาระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องการประชาภิบาลในสยาม (Municipalities
in Siam) มีสาระสำคัญว่า³

.....๒. ฐานะแห่งสุขาภิบาลท้องถิ่นเหล่านี้..... เห็นได้ชัดว่าไม่เป็นที่พึง
พอใจดังเหตุผลอันจะปรากฏต่อไป..... สุขาภิบาลเหล่านี้ยังคงมีฐานะอันไม่แน่นอน
อยู่ตราบไคและรัฐบาลยังไม่ได้วางทางการอันชัดเจนในเรื่อง สุ ข า ภิ บ า ล ใน รื่ อ ง
สุขาภิบาลหัวเมืองตราบไค..... ก็จะไม่เป็นประโยชน์ตราบนั้น.....

๓. เกล้าฯ ไม่ตราบการณัแนแท้แห่งการมีพระราชบัญญัติ ร.ศ.๑๒๗ ขึ้น และไม่
ตราบว่าพระบาทสมเด็จพะเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราโชบาย และที่ปรึกษามี
ความดำริห์ประการใด จึงได้ทรงเริ่มตั้งการปกครองแผนกนี้ขึ้น

๕. ข้างฝ่ายกรมสาธารณสุข..... ก็ได้ร้องทุกข์..... ว่ารายได้ของแผ่นดินซึ่งมอบ
ให้แก่สุขาภิบาลนั้น ขาดแคลนไม่พอจริง..... แต่อีกฝ่ายหนึ่งกระทรวงพระคลัง ก็ไม่มี
ความกระตือรือร้นเสียเลย ในเรื่องที่จะโอนรายได้ให้สุขาภิบาลอีก

๖. ในประเทศอื่น เกล้าฯ เคยพบเห็นความยากลำบาก....ในการพยายามเพราะ
พิชพันธุแห่งการปกครองท้องถิ่นโดยลำพังราษฎร ในเขตเมืองเล็ก ๆ เพราะในเมือง
เหล่านั้น ความคิดว่าจะการงานเพื่อประโยชน์แก่คนทั่วไปโดยมิได้คำป่วยการตอบ
แทนสำหรับตนนั้น เป็นความคิดใหม่เหลือที่จะเข้าใจได้ เกล้าฯ ได้ความรู้ม่ว่าจะต้อง
ใช้ความพากเพียรมาก

³ บันทึกความเห็นของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก เมื่อ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๗๐ เรื่องการประชาภิบาลในกรุง
สยาม (Municipality in Siam) (Online) สืบค้นจาก [www.tv5.co.th/service/mod/heritage/
king/rama7/rama73.htm](http://www.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm), เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

๗.สุขาภิบาลท้องที่ ๒๕ รายนั้นแท้จริงไม่ต่างไปจากคณะข้าราชการประจำท้องที่นั้นๆ

๘. เกล้าฯ มีความเห็นว่า ข้อบกพร่องข้อใหญ่ที่สุด เท่าที่กระทรวงพระคลังฯ ทราบก็คือไม่มีการตรวจบัญชีรายได้ หรือรายจ่ายของสุขาภิบาลตามสมควร..... ในประเทศต่างๆการปกครองอย่างประชาธิปไตย ได้ดัดแปลงกันขึ้นได้ก็ด้วยอาศัยการกำกับตรวจตราการเงินอย่างแข็งแรงเป็นชีวิตเรื่องการเงินนั้นแลเป็นข้อสำคัญ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องที่มีักปฏิบัติไม่ได้.....

๑๑.สุขาภิบาล ๒๕ รายนั้น บางรายมิได้ทำอะไรเลย.....

๑๒. ตรงกันข้ามสุขาภิบาลบางแห่ง เช่นเชียงใหม่ แลภูเก็ต มิรายได้แห่งละกว่า ๘๐,๐๐๐ บาทสำหรับเมืองสองเมืองนี้..... ยังพอมีแนวแห่งลักษณะพลเมืองปกครองท้องที่

๑๓. ส่วนทางที่ได้จ่ายรายได้ไปนั้นเห็นชัดว่าเป็นส่วนจ่ายสำหรับเงินเดือนมากเกินไป.....

๑๕.เรื่องนี้เป็นปัญหาเรื่องการปกครอง แลการเงิน ผูกพันกันโดยจะแยกออกมิได้.....

๑๖.รัฐบาลจำเป็น จะต้องวินิจฉัยให้เด็ดขาดว่ามีความประสงค์หรือไม่ที่จะใช้สุขาภิบาลเป็นเครื่องมืออบรมพลเมือง ให้มีความคิดความเห็นและนิสัย..... การปกครองท้องที่โดยลำพังราษฎร

๑๘.ในระหว่างเวลา ๑๙ ปี ที่ได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น กิจการแทบไม่ได้ก้าวหน้าเลย.....การที่จะ พยายามดำเนินการโดยตัวนั้น ประกอบด้วยอันตราย.....

๑๙. การปฏิบัติการณ์นั้นเห็นได้ว่ามีความยากลำบากตั้งแต่ต้นที่จะต้องหาราษฎรที่มีวุฒิเหมาะสม.....

๒๐.เกล้าฯ เข้าใจได้ว่าการที่จะจัดตั้งราษฎร ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจริงนั้น อาจมีความยากลำบาก.....

๒๑.รัฐบาลคงเห็นสมควรที่จะพากเพียรแสวงหาเจ้าพนักงานที่มีคุณสมบัติอันเหมาะสมให้มาควบคุมประชากรบาลเหล่านี้ มิฉะนั้นก็จะมีอันตรายว่า การทดลองนี้จะไร้ผลเสียแต่ในขั้นต้น.....

๒๒.การผ่อนให้มีความรับผิดชอบในการเงินเพิ่มขึ้นทีละน้อยนั้น คงจะเป็นทางให้ได้ผลดีที่สุด.....

๒๓. ในขั้นต้น เป็นการสำคัญมากที่จะต้องจัดการตรงควบคุมการประชากรบาลเหล่านี้โดยระมัดระวัง แลค่อยคลายการควบคุมที่ละน้อยในเวลาข้างหน้า.....

๒๔. ส่วนการตรวจควบคุมเรื่องเงิน..... ผู้ตรวจบัญชีต้องเป็นผู้รับผิดชอบตรงต่อกระทรวงพระคลัง.....

๒๕. ในขั้นต้นรัฐบาลอาจตกลงใจว่า จะเริ่มทำการเป็นการทดลองแต่น้อยตำบลก่อน.....

จากนั้นมีพระราชกระแสว่าทรงเห็นด้วยกับผู้ทำรายงานทุกอย่างว่าการประชากรบาลของสยามไม่มีวัตถุประสงค์แจ่มชัด คือไม่ทราบที่รัฐสยามต้องการให้มีการประชากรบาลเพื่ออะไร ดังกรณีหนังสือราชการถึงเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2470 ว่า⁴

....ควรกระทรวงมหาดไทย พิจารณาวางหลักขึ้นไปเสียก่อนว่า จะจัดสุขาภิบาลท้องที่เป็น Municipality ด้วยความมุ่งหมายจะให้ประชาชนในท้องที่นั้นๆ รู้จักปกครองตัวเอง หรือจะจัดแต่เพียงกระทำและรักษาความสะอาดในท้องที่เท่านั้น

เรื่องเงินสุขาภิบาล แต่เดิมคงจะมีประสงค์เพียงให้มีเงินก้อนใดก้อนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่หยิบฉวยได้สำหรับ บำรุงบ้านเมืองและเชื่อกันว่าคงจะไม่ใช้ในสิ่งเหลวไหลที่เหลวไหลไปต้องนับว่าเป็น abuse ไม่ใช่ว่าหลักการไม่ดี เป็นแต่ปฏิบัติไม่ดีสำหรับการต่อไปเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าการควรแก้ไขให้เป็น municipality จริงๆ มากขึ้น

⁴ หนังสือราชการ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เรื่อง การโอนรายได้ของแผ่นดินไปให้สุขาภิบาล ลง ๑๓ ตุลาคม ๒๔๗๐ (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

เรื่องนี้เสนาบดีมหาดไทยก็ทรงทราบความประสงค์ของฉันทอยู่แล้วฉันทเห็นด้วยกับความเห็นของ Sir Edward Cook ทุกอย่างตั้งแต่ข้อ ๑๖ ไปควรสังเกตมากและตรงกับ ความประสงค์ของฉันทส่งสำเนาไปถวายอธิรัฐมนตรีและพลเสนาบดีมหาดไทย ขอให้ทรงชี้แจงพระดำริของท่านในเรื่องนี้ต่ออธิรัฐมนตรีถ้าสมเด็จพระพร้อมเมื่อไร ให้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมอธิรัฐมนตรีควรให้ได้พิจารณาเรื่องนี้กันเร็วหน่อย ภายในเดือนพฤศจิกายนได้จะดี

จะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งให้ทุกฝ่ายพิจารณาเรื่อง การประชาธิปไตยใหม่เร็วขึ้นโดยเฉพาะ และต่อมาที่ประชุมอธิรัฐมนตรีสภาในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2470 ได้มีมติสำคัญดังนี้⁵

.....มีพระราชดำรัสถามว่า ที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังว่าจะควรแก้จัดขึ้นเป็น ทำนอง Municipality นั้นทรงเห็นอย่างไรสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีฯ กราบบังคม ทูลว่า ไม่ใช่ของง่ายมีพระราชดำรัสถามกรมพระดำรงฯ ว่า เคยจัดอย่างไรกรมพระ ดำรงฯ กราบบังคมทูลว่า ความตั้งใจขึ้นเดิมก็จะจัดอย่างMunicipality แต่ภายหลัง การจึงกลายเป็น..... อีกอย่าง ๑ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ กราบบังคมทูล ว่าที่ทำการอยู่นี้ ยังเข้าใจผิดอยู่ สุขาภิบาลนั้นต้องเกี่ยวแก่การก่อสร้าง จำหน่ายแสงไฟ ให้น้ำ เป็นต้น ที่เอาไปมอบให้แก่สาธารณสุขนั้นไม่ถูกที่จริงสาธารณสุขควรจะเป็น ส่วน ๑ ของสุขาภิบาลแต่เข้าใจกันผิดไปเสียดังนั้นจึงเลอะไปหมดทรงรักข้างให้คิดจัด เสียใหม่ เปลี่ยนชื่อเสียให้เข้ารูป....

กรมพระยาดำรงฯ ทรงเห็นว่า ที่มีอยู่ก็ไม่ผิด พอแก้ได้ มีพระราชดำรัสว่าควร จะสืบดูด้วยว่าที่สิ่งคปรุทำกันอย่างไรกรมพระจันทบุรีฯกราบบังคมทูลว่า พระองค์ท่านมี ส่วนอยู่มาก ในเรื่องที่ไม่ให้เงิน เพราะงานการไม่มีหลักฐานเรียกซื้อก็ผิด โกล่ไปข้าง Local Government เรื่องเงินนั้นไม่ยากถ้าฐานะสมควรก็ให้อำนาจได้.....

⁵รายงานการประชุมอธิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๕ เมื่อ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๐ (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

สมเด็จพระเจ้าฟ้านครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า เมื่อการลงรูปควรเอาผู้ว่าราชการจังหวัดมาฝึกฝนเสียก่อน..... ทรงพระราชดำริเห็นควรฝึกสอนกันอย่างที่พระยาพิพิธสมบัติทำอยู่ในเรื่องสหกรณ์..... มีพระราชดำรัสว่าจะไม่เอาคนไทยเป็นหัวหน้าและให้ฝรั่งเป็นที่ปรึกษา ตามระเบียบที่คิดไว้หรือในขั้นต้นควรให้เขียนโปรแกรมดำเนินการอย่างเป็นกรรมการ.....

จากมติที่ประชุมดังกล่าวนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องนี้ โดยเฉพาะโดยให้นาย อาร์. ดี. เครก (R. D. Craig) ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินเป็นประธาน ร่วมกับข้าราชการชาวสยามอีก 3 คน(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553: 282) คณะกรรมการชุดนี้ได้ตรวจสอบการสุขาภิบาลในหัวเมืองและการเทศบาลในประเทศอาณานิคมต่างๆ คือ ชวา สิงคโปร์ ฮองกง และฟิลิปปินส์ เสร็จแล้วได้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2471 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสรับสั่งว่า⁶

รายงานนี้ เห็นว่าทำดีมากเรื่องที่แนะนำให้จัดการนั้น ฉันมีความเห็นพ้องด้วยเป็นส่วนใหญ่ และในขั้นต้นนี้ ก็ได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรไปมากกว่าที่กรรมการเสนอขึ้นมาที่จริงไม่ได้ว่าจะให้มีการวัดเลขด้วยซ้ำแต่ถ้าให้มีได้สำหรับเมืองใดๆ ก็อาจเป็นประโยชน์ดีสำหรับกรุงเทพฯ นั้น น่าจะคิดไว้เหมือนกัน เห็นว่าทำตามรูปคล้ายอย่างที่สิงคโปร์และฮองกง เลือกระเบียบที่เหมาะสมระหว่างวิธีของสองเมืองนั้นก็น่าจะทำได้

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรายงานฉบับดังกล่าวแก่ที่ประชุมเสนาบดีสภาพิจารณาในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2471 และมีพระราชดำรัสในที่ประชุมว่า “รายงานของกรรมการนี้เป็นแต่ preliminary report เท่านั้น จะต้องทดลองกันต่อไปอีก ถ้าทดลองทำได้ในเมืองใหญ่ เช่น นครปฐมจะดี เพื่อฝึกหัด

⁶ พระราชกระแสต่อความเห็นของกรรมการ ในเรื่องการจัดการสุขาภิบาล (ประชาภิบาล) เมื่อ ๑๓ กรกฎาคม ๒๔๗๑ (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

ข้าราชการและประชาชน” (สนธิ เตชานันท์, 2519: 42) หมายความว่า ในลำดับต่อไปก็คงเป็นภาระหน้าที่ของทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งอธิบดีกรมนคราทร สมุหพระนครบาล และอธิบดีกรมสาธารณสุขเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งมีความเห็นว่า⁷

ตามที่โปรดเกล้าฯ ให้หม่อมเจ้าสกลวรรณกรเจ้าพระยามุขมนตรี..... เป็นกรรมการพิจารณา รายงานของนาย อาร์.ดี.เครก. เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร นั้น..... เห็นต้องกันว่ารายงานของนาย อาร์.ดี.เครก..... เป็นแต่ส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่แห่งเทศบาลเท่านั้นส่วนข้อปัญหาในรายงานอันจะพึงหยิบยกขึ้นวินิจฉัยก็มีเพียง ๔ ข้อ ดังต่อไปนี้

๑. เรื่องการเลือกกรรมการเทศบาลจากผู้เสียจังกอบ.....กรรมการคณะข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่า สำหรับข้อ ก. เรื่องเกรงเงินหรือชนต่างด้าวทั่วไป จะได้มติดีเลือกเป็นส่วนใหญ่นั้นยังมีทางที่จะหาลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์วางไว้สำหรับเลือกกรรมการสภาเพื่อให้บังเกิดผลอันพึงปรารถนาแก่กิจการของเทศบาลให้บริบูรณ์โดยห้ามมิให้เลือกบุคคล

ก. ผู้ที่ไม่สามารถพูด และอ่านภาษาไทยได้ดี

ข. ผู้ที่ไม่เสียจังกอบในชั้นต้นนี้ควรให้มีระเบียบการตั้งและการเลือกด้วยกันทั้ง ๒ อย่าง แต่ต้องจำกัดให้จำนวนบุคคลในประเภทที่แต่งตั้งมีมากกว่าจำนวนประเภทที่เลือกทั้งควรมีเงื่อนไขประกอบไว้ด้วย.....

๒. นายเครก มีความเห็นว่า

ก. ควรตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นคณะหนึ่ง มีอธิบดีกรมนคราทรเป็นนายก

ข. คณะกรรมการที่ปรึกษานี้ ควรได้แก่บุคคลตั้งขึ้นแทนสภาพานิชของชาวยุโรป สภาพานิชของชาวจีน คนแขกฮินดู และไทยผู้เสียจังกอบ

⁷ ความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนาย อาร์. ดี. เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร เมื่อ ๓๐ มกราคม ๒๔๗๒ (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

ค. ให้สภานี้ มีหน้าที่แต่ฐานเป็นที่ปรึกษา มีให้อำนาจในทางธุรการ หรือในทางการเงิน

ข. ไม่ควรให้ ข้าราชการเป็นกรรมการนอกจากนายก

ง. ไม่ให้มหาชนเข้าไปในชุมนุมสภา

กรรมการคณะข้าพระพุทธเจ้ามีความเห็นพ้องด้วยในข้อ ก..... ข้อ ข.นั้น..... เห็นว่ากรรมการเทศบาลควรเป็นผู้แทนผู้มีส่วนได้เสียในการเทศบาล..... หากควรเป็นตัวแทนของชนชาติหนึ่งชาติใดไม่..... ข้อ ค.ที่ตั้งวงกัน..... ไม่ชอบด้วยหลักการ..... ถ้าหากว่าสภาไม่ต้องมีความรับผิดชอบเสียเลย.....จะหวังให้สภาสนใจในกิจการของเทศบาลแท้จริงอย่างไรได้..... ส่วนข้อ ข. ที่ว่า..... ดูกระไรอยู่..... เพราะเหตุว่าข้าราชการย่อมทราบทางดำเนินของราชการได้ดีกว่า..... ความเห็นในข้อ ง.ที่ว่า..... กรรมการคณะข้าพระพุทธเจ้าไม่มีความเห็นสอดคล้องด้วยเลยเพราะสภาเป็นตัวแทนบุคคลผู้เสียต่าจึงกอบจึงผู้เสียจึงกอบควรมีสหิธิมาสดับรับฟังการปรึกษาหารือได้แล้วแต่กรณี.....

๓. เรืองรายได้ของเทศบาลนั้น นายเกรก เห็นว่า

ก. ควรเก็บจังกอบร้านโรงเรียนในเขตเทศบาล

ข. มีพ่อค้าผู้ชำนาญในคณะกรรมการติราคาทรัพย์สินต้องจังกอบ

ค. เมื่อเจ้าทุกข์เห็นว่าอัตราจังกอบที่ตราคานั้นสูงมากเกินสมควรที่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้

ข. ควรยกเว้นจังกอบ สำหรับสถานที่ทำการของรัฐบาล โรงพยาบาล ปุชนียสถาน และสุสาน

ง. ในชั้นแรกควรตั้งอัตราจังกอบให้ต่ำไว้ก่อน

จ. ควรพิมพ์บัญชี..... เพื่อให้ทราบทั่วกัน

ฉ. ไม่มีความหวังว่ากรุงเทพพระมหานคร จะเลี้ยงตัวเองได้

คณะกรรมการข้าพระพุทธเจ้า มีความเห็นพ้อง..... ในข้อ ก. ว่าควรเก็บจังกอบในกรุงเทพฯ แทนภาษีโรงงาน..... แต่ในข้อ ข. นั้นเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องกำจัดแต่

เฉพาะพ่อค้าจำพวกเดียวส่วนข้อ ค. ถึง จ. เห็นพ้องด้วยแต่ข้อ ฉ. นั้นเชื่อแน่ว่า.....

กรุงเทพฯ พระมหานคร จะเลี้ยงตัวเองได้อย่างบริบูรณ์

๔. เรื่องวัตถุประสงค์นั้น นายเกรก ระบุไว้เพียงแต่การทำถนน และบำรุงการสุขาภิบาล ซึ่งเห็นด้วยเกล้าฯ ว่ายังไม่เพียงพอแม้แต่สุขาภิบาลตามหัวเมืองในขณะนี้ก็ยังมีการบำรุงกว่า ๔ ประเภท.....

ครั้นต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานเพิ่มเติมจากนาย อาร์.ดี.เกรก อีกฉบับหนึ่งว่าด้วยการประชาภิบาลในยุโรป ดังนั้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2473 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคือ สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิตได้ทรงหนังสือราชการว่า

“การปรุแต่งชุมชนขึ้นเป็น Municipality ย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างและมีทางกระทบถึงหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ อยู่มาก จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก่อน” (สนธิ เทษานันท์, 2519: 43)

คณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยได้ถวายรายงานที่ละเอียดและเพิ่มหลักการขึ้นอีกข้อหนึ่งว่าการประชาบาลควรจะต้องเลี้ยงตัวเองได้ด้วย ซึ่งหลักการที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก รัชกาลที่ 7 มีพระราชกระแสว่า

“...ข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพมี municipality และเลี้ยงตัวเองได้ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต”⁸

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของทางกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่าเรื่องนี้ควรทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ดังนั้นจึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าที่ประชุม

⁸ พระราชกระแสต่อความเห็นของกระทรวงมหาดไทย เมื่อ ๑๙ สิงหาคม ๒๔๗๓ (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

เสนาบดีสภา ในเดือนมกราคม พ.ศ.2473 ผลปรากฏว่ามีเสียงคัดค้าน โดยเฉพาะจาก
กระทรวงการต่างประเทศซึ่งกล่าวว่า⁹

ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศที่จะคัดค้านหลักการบางแห่ง ในร่าง
พระราชบัญญัติ มีดังนี้คือ ไม่มีบทบังคับ จำกัดสิทธิในการเลือก หรือเป็น
เทศมนตรีให้แก่เฉพาะคนพื้นเมือง ไม่ว่าบุคคลใด สักแต่ว่าได้ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในกรุง
สยามไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และมีทรัพย์สินมีค่าที่จะเก็บจังกอบของเทศบาลได้ ฯลฯ ตาม
ความในมาตรา ๑๙ และ ๒๐ แล้วเป็นผู้เลือก และเป็นเทศมนตรีได้ทั้งสิ้น หลักการนี้
ประเทศที่เป็นเอกราชย่อมไม่ใช้กันเลย ทั้งเป็นภัยแก่กรุงสยามโดยเฉพาะด้วยสิทธิ
ทางการเมืองนั้นรัฐบาลย่อมไม่ให้แก่ใคร นอกจากคนพื้นเมืองในกรุงสยามตามจังหวัด
และเมือง มีบุคคลที่เป็นจีนอยู่จำนวนมาก..... ผลที่ได้รับก็คืออนุญาตให้คนต่างด้าว ซึ่ง
มีความสวามิภักดิ์ต่อประเทศอื่นมาใช้อำนาจใหญ่ยิ่งในกิจการเทศบาลของกรุงสยาม
บางแห่งอาจมีอำนาจควบคุมกิจการเทศบาลอย่างสมบูรณ์ เช่น กับที่มณฑลภูเก็ตเป็น
ต้นซึ่งมีคนต่างด้าวตั้งภูมิลำเนาอยู่เป็นอันมากในปัจจุบันนี้ จีนมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุง
สยามเป็นจำนวนมากทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจก็อยู่ในมือเขาเกือบหมดแล้ว

ฉะนั้น ถ้าฝ่ายเราจะออกพระราชบัญญัติตามหลักการที่กล่าวข้างบนนี้ก็
เท่ากับเราให้อำนาจในการเมืองแก่จีนด้วย.... ยังมีหนทางอื่น ซึ่งจะให้คนต่างด้าว
ช่วยเหลือในการนี้ได้โดยไม่ต้องเปิดให้คนทั่วไป มีสิทธิเป็นผู้เลือก และเป็นเทศมนตรี
ได้โดยไม่เลือกสัญชาติ..... ประโยชน์ของไทยก็จะเป็นใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลของไทย
โดยที่ได้ควบคุมกิจการอย่างสมบูรณ์

ข้าพเจ้าเข้าใจว่า พระราชบัญญัตินี้ ร่างขึ้นโดยอนุโลมตามแบบกฎหมายของ
สเตรตส์เสตเติลเมนต์สหรือฟิลิปปินส์แต่เข้าใจว่า เวลานี้ในเมืองขึ้นทั้งสองที่กล่าวแล้ว
ก็ได้มีบทบัญญัติให้ตั้งเทศมนตรีในสภาเทศบาลนอกจากเลือกด้วยแล้วเหมือนกัน

⁹ หนังสือเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ถึงราชเลขาธิการเรื่องความเห็นของกระทรวงการ
ต่างประเทศฯ เมื่อ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๓, (Online) สืบค้นจาก www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/king/rama7/rama73.htm, เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554.

ต่อมาได้มีการส่งเรื่องการประชาภิบาลนี้เข้าที่ประชุมกรรมการองคมนตรีสภาในอีกทางหนึ่งเพื่อสอบถามความคิดเห็น แต่เนื่องด้วยการประชุมของกรรมการองคมนตรีสภาในขณะนั้นมีอยู่น้อยครั้งมาก คือ แทบไม่มีการประชุมกันเลย จึงมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบเคียงกับหลักการของประเทศที่เป็นอิสระอย่างเช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่นดูก่อน และมีพระราชกระแสรับสั่งกรมร่างกฎหมายทำความเข้าใจมูลเกล้าฯ ถวายขึ้นอีกครั้ง (สนธิเตชานันท์, 2519: 86)

ความสำคัญของการประชาภิบาล มีมากขึ้นภายหลังจากที่นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดร่างเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่ชื่อว่า “An Outline of Changes in the Form of the Government” ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (Batson, 1984: 148) ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2474 ซึ่งข้อที่สำคัญนั้นคือ ผู้ร่างทั้งสองคน ได้ถวายบันทึกต่อท้ายร่างเค้าโครงการดังกล่าวว่า (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553: 287)

....พวกเขาไม่เห็นด้วยเลยว่าเวลาสำหรับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวได้มาถึงประเทศสยามแล้ว พวกเขาไม่เชื่อว่าในหมู่ประชาชนมีความนิยมชมชอบการปกครองรูปดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การจัดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบรัฐสภาหากพึงมีก็ควรเริ่มต้นจากการปกครองแบบประชาภิบาล เพื่อฝึกหัดประชาชนให้มีความเข้าใจและความรับผิดชอบ และเมื่อการปกครองแบบประชาภิบาลเกิดผล ก็ย่อมส่งผลให้การปกครองตามเค้าโครงการสำเร็จได้

ซึ่งต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2474 กรมราชเลขาธิการได้ทำหนังสือสอบถามกรมร่างกฎหมายว่า ได้พิจารณาเทียบเคียงกับหลักการกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสแล้วเสร็จหรือยังกรมร่างกฎหมายตอบว่ามีปัญหาอยู่มากเกี่ยวกับการแปลกฎหมายญี่ปุ่น และต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ.2475 ได้ตอบชี้แจงว่ามีร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรหลายฉบับซึ่งต้องทำการด่วนก่อนเรื่องอื่น จึงขอผ่อน

เรื่องร่างพระราชบัญญัติไปอีกระยะหนึ่ง (สนธิ เตชานันท์, 2519: 98) และเรื่องนี้ได้ดำเนินต่อมาราบจนถึงวาระสุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังคงไม่มีพระราชบัญญัติการประกาศใช้

การประชาธิปไตยหรือเทศบาลจึงเป็นแนวพระราชดำริที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ แม้ว่าได้มีการเตรียมการมาโดยตลอดนับตั้งแต่ทรงขึ้นครองราชย์สมบัติ เป็นปัญหาตั้งแต่เรื่องหลักการ การร่างกฎหมาย และปัญหาเรื่องคนจีนและคนในบังคับต่างชาติ ซึ่งพำนักอาศัยในประเทศสยามมานานยังสวามิภักดิ์ต่อประเทศอื่นๆอยู่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553: 284-285)

เปรียบเทียบแนวคิดการกระจายอำนาจระหว่างสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสมัยประชาธิปไตยของไทย

จากการศึกษาแนวคิดว่าด้วยการประชาธิปไตย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไทย ตามรัฐธรรมนูญฯ ปัจจุบันในหลายประการซึ่งสามารถแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบแนวคิดการกระจายอำนาจระหว่างสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสมัยประชาธิปไตยของไทย

ลำดับ	หัวข้อ	สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (การประชาธิปไตย)	สมัยประชาธิปไตย (หลักการในรัฐธรรมนูญฯ)
1.	ที่มาของการ ปรับปรุงการ ปกครอง ท้องถิ่น	จากรายงานบันทึกของเซอร์ เฮ็ดเวิร์ด กุก เรื่องการ ประชาธิปไตยในกรุงสยาม ทำให้เห็นว่า การปกครอง ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การสุขาภิบาลที่มีมาในสมัย	เนื่องจากการหลักการเดิมที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 ขัดกับหลักการ กระจายอำนาจใน รัฐธรรมนูญฯ และไม่ได้

		รัชกาลที่ 5 มีฐานะและ หลักการทำงานไม่ชัดเจน และที่จัดตั้งขึ้นแล้วบางแห่ง ก็ไม่ได้ทำบทบาทอะไรเลย และท้องถิ่นเหล่านั้นก็มี ปัญหาเรื่องเงิน เรื่องบุคคล เรื่องการกำกับดูแล และ ไม่ได้เป็นแหล่งฝึกอบรม พลเมืองให้สามารถปกครอง ตนเองได้	ส่งเสริมการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อ เป็นรากฐานของการพัฒนา ประชาธิปไตยระดับชาติ
2.	ผู้รับผิดชอบ	ผู้ที่รับผิดชอบในการ ดำเนินการปรับปรุงการ ปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีการ เสนอให้ตั้งคณะกรรมการ ศึกษาชื่อว่า “คณะกรรมการ จัดการประชาธิปไตย” ประกอบด้วย 1) นายอาร์ ดี เครก ที่ปรึกษากระทรวงเกษ ตราธิการ เป็นประธาน 2) อำมาตย์เอกพระ ภักษณาบรพันธ์ ผู้เชี่ยวชาญ กระทรวงพระคลังฯ กรรมการ 3) พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าฯ จนครปฐมกรรมการและ	ผู้รับผิดชอบเรียกว่า คณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น ผลตามรัฐธรรมนูญฯ ใน มาตรา 283 วรรค 3 ซึ่งวาง หลักให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วย ราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมี จำนวนเท่ากัน เป็น ผู้ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมายกำหนดแผนและ

		4) นายเชย ปิตรชาติ เลขาธิการ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ ศึกษาดูงาน สุขาภิบาลในหัว เมืองต่างๆทั้งราชอาณาจักร สยาม และในประเทศ สิงคโปร์ ขวา ฮ่องกง และ ฟิลิปปินส์ และได้จัดทำ รายงานประกอบการ พิจารณาขึ้นกราบบังคมทูลฯ	ขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจ หน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กร ปกครองท้องถิ่นแต่ละ รูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบ ตรวจสอบและประเมินผล
3.	หลักการ พื้นฐานใน การวางแผน นโยบาย	หลักการพื้นฐานในการวางแผนนโยบาย ได้แก่ 1) แนวทางในการจัดตั้งการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “ประชาธิปไตย” 2) ประสิทธิภาพในการ จัดทำบริหารสาธารณะและ 3) เป็นสถาบันการปกครอง ที่ให้ราษฎรในท้องถิ่น ปกครองตนเอง เพื่อให้เกิด ความเข้าใจ ได้เรียนรู้และ ทดลองการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย	ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 281 กำหนดว่า ภายใต้หลัก อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ รัฐ จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน หลักในการจัดทำบริการ สาธารณะและมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจแก้ไขในพื้นที่
4.	การจัดตั้ง	เห็นควรให้	ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา

	องค์กร	กระทรวงมหาดไทย พิจารณาว่าหลักที่จะจัด สุขภาพท้องถิ่นที่เดิมซึ่งมีอยู่ ขณะนั้น 25 แห่งให้เป็น ประชาธิปไตย ด้วยความมุ่ง หมายจะให้ประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ รู้จักปกครอง ตัวเอง	281 พรรคท้าย กำหนดว่า ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะ ปกครองตนเองได้ ย่อมมี สิทธิจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
5.	การกำกับ ดูแล	รัชกาลที่ 7 เห็นว่า ถ้าตั้งนั้น การจะเข้าไป ควรลงมือคิด การเสียแต่บัดนี้เมื่อ กระทรวงมหาดไทยสะสาง เรื่องการตั้งกรมนคราทรแล้ว ก็ให้กรมนี้จัดการเรื่องการ ประชาธิปไตยขึ้นตั้งไปก่อน ซึ่งคณะกรรมการจัดการ ประชาธิปไตยก็เห็นว่า ประชาธิปไตยควรมีคณะที่ ปรึกษาดังนี้ ก. มีอธิบดีกรมนคราทรเป็น นายก ข. ประกอบด้วยบุคคลที่เป็น ตัวแทนของสภาพาณิชยของ ชาวยุโรป สภาพาณิชยของ ชาวจีน คณะแขกฮินดูและ	หน่วยงานหลักที่กำกับดูแล ได้แก่ กรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ กำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 282 ซึ่งวางหลักไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อ การคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือ

		ไทยผู้เสียจังกอบ ค. ให้สถานี้ มีหน้าที่เป็นที่ ปรึกษา มิให้มีอำนาจในทาง ธุรการหรือในทางการเงิน ข. ไม่ควรให้ข้าราชการเป็น กรรมการนอกจากนายก ง. ไม่ให้มหาชนเข้าไปใน ชุมนุมสภา	ประโยชน์ของประเทศเป็น ส่วนรวม และจะกระทบถึง สาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นไม่ได้
6.	โครงสร้าง องค์กร	การประชาธิปไตย นั้นมี โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย คณะ เทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ฝ่าย บริหารและนิติบัญญัติ เจ้า พนักงานท้องถิ่นซึ่งมี ตำแหน่งสูงสุดถึงปลัด เป็น ฝ่ายพนักงานประจำ	มาตรา 284 วางหลักไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ นิติบัญญัติและคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่นทำ หน้าที่ฝ่ายบริหารและใน มาตรา 287 มีฝ่าย ข้าราชการและลูกจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงาน ประจำ
7.	ที่มาของ ผู้บริหาร ท้องถิ่น	จากหนังสือของกระทรวง การต่างประเทศ ถึงราช เลขาธิการระบุว่า ใช้ระบบ สภา-คณะเทศมนตรี ซึ่งมา จากการเลือกตั้ง และไม่มี บทบังคับจำกัดสิทธิในการ	มาตรา 284 วางหลักไว้ ให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมา จากการเลือกตั้ง ส่วนคณะ ผู้บริหารหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของ

		เลือกหรือเป็นเทศมนตรีให้แก่เฉพาะคนพื้นเมืองไม่ว่าบุคคลใดสักแต่ว่าได้ตั้งภูมิลำเนาในกรุงสยามไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีทรัพย์สินมีค่าที่จะเก็บจังกอบของเทศบาลได้ ฯลฯ ตามความในมาตรา 19 และ 20 แล้วเป็นผู้เลือกและเป็นผู้เทศมนตรีได้ทั้งสิ้น	ประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
8.	อำนาจหน้าที่	การประชาธิปไตยที่ดั่งขึ้นมีวัตถุประสงค์นั้น ระบุไว้เพียงแต่การทำถนน และบำรุงการสุขาภิบาลเดิม	มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283) มีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289) และอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)
9.	การบริหารงาน	ในการปรับปรุงบริหารงานของสุขาภิบาลซึ่งจะยกเป็นสุขาภิบาลนั้น ระบุว่า 1)	การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนด

		ให้มีเจ้าหน้าที่จากกระทรวง พระคลังฯ มาทำการ ตรวจสอบการบริหารด้าน การเงินและการคลังของ ประชาภิบาล 2) มีการตั้ง กรมขึ้นใหม่เพื่อดูแลการ ทำงานโดยเฉพาะ ไม่ใช่ให้ อยู่ในแผนกหนึ่งของ กระทรวงสาธารณสุขอย่าง เดิม 3) กิจการโรงพยาบาล ของสุขาภิบาลเดิม ควรให้ เป็นของประชาชนมากกว่า ของรัฐบาล และ 4) ให้มีเงิน บำเหน็จแก่พนักงานส่วน ท้องถิ่นเหมือนข้าราชการ	นโยบาย การบริหารบุคคล การเงินการคลัง
10.	รายได้/ งบประมาณ	เรื่องรายได้ของประชาภิบาล นั้น คณะกรรมการจัดการ ประชาภิบาล เห็นว่า ก. ควรเก็บจังกอบร้านค้า โรงเรือนในเขตเทศบาล ข. มีพ่อค้าผู้ชำนาญใน คณะกรรมการตีราคาทรัพย์สิน อันต้องจังกอบ ค. เมื่อเจ้าทุกข์เห็นว่าอัตรา จังกอบที่ตีราคานั้นสูงมาก	มีการกำหนดให้มีการจัดสรร รายได้ระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น และระหว่าง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และ ยังกำหนดให้มีการตรา กฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วน

		เกิน มีสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์ได้ ข. ควรยกเว้นจังกอบ สำหรับสถานที่ทำการของ รัฐบาล ปุชนียสถาน และ สุสาน ง. ในชั้นแรกควรตั้งอัตรา จังกอบให้ต่ำก่อน จ. ควรพิมพ์บัญชี...เพื่อให้ ทราบทั่วกัน	ท้องถิ่น โดยกฎหมาย ดังกล่าวต้องมีหลักเกณฑ์ที่ คำนึงถึงความสมดุลของ รายได้กับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
11.	ผลขึ้นปลาย	ไม่มีผลในทางปฏิบัติ มี ปัญหาตั้งแต่เรื่องหลักการ การร่างกฎหมาย และปัญหา เรื่องคนจีนและคนในบังคับ ต่างชาติซึ่งพำนักอาศัยใน ประเทศสยามมานานยัง สวามิภักดิ์ต่อประเทศอื่นๆ อยู่ในขณะนั้น	บทบัญญัติในหมวดที่ 9 ว่า ด้วยการปกครองส่วน ท้องถิ่น มีผลบังคับใช้ แล้วแต่ในบทเฉพาะกาลที่ เกี่ยวข้องบางอย่างยังไม่แล้ว เสร็จ เช่น การประกาศใช้ กฎหมายรายได้ท้องถิ่นหรือ การจัดทำประมวลกฎหมาย ท้องถิ่น

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในภาพรวมจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของแนวความคิดการกระจายอำนาจในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์และยุคปัจจุบันนั้นผู้เขียนพบว่ารัฐไทยมีการยึดเอาการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองการปกครองที่ใช้ฝึกให้ประชาชนในระดับล่างได้เข้าใจและเรียนรู้วิธีการที่จะปกครองตนเองมาโดยตลอดตามลำดับไม่ว่ารูปแบบ

การปกครองของรัฐจะมีลักษณะอย่างไรดังได้แสดงเป็นรายละเอียดในเนื้อหาไปแล้ว นั้นความพยายามของรัฐไทยในแต่ละยุคการปกครองดังกล่าวสามารถพิจารณาเนื้อหาของ การกระทำในเชิงเปรียบเทียบได้ทั้งความเหมือนและความแตกต่าง ได้ทั้งด้านบวก และด้านลบเช่น ในเชิงบวกสามารถมองได้ว่าการที่รัฐไทยกำหนดให้มีการนำ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้เป็นรูปแบบการจัด โครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบสภา-คณะเทศมนตรีของการปกครองแบบ ประชาภิบาลหรือเทศบาล เพื่อให้ที่มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการจัดโครงสร้าง องค์กรทางการเมืองในระดับชาติซึ่งจะมีการแผนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้การ ปกครองระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้นถือเป็นความพยายามในการ สร้างการเรียนรู้ทางการเมืองให้กับประชาชนขณะที่หากมองในเชิงลบผู้เขียนมี ความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นกระบวนการในการสร้างและยึดเยื้อรูปแบบการ จัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบมาตรฐาน (Standardization) ให้กับการ ประชาภิบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่จะมีความเป็น อิสระในการปกครองตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในการเลือกรูปแบบการ จัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองได้เองการกระทำดังกล่าวจึงมีนัยต่อการกำหนดที่มา ของผู้บริหารและโครงสร้างองค์กรดังกล่าวในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่กำหนดให้สมาชิก สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็ นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกเอารูปแบบได้เอง อันเป็นผลมาจาก พัฒนาการทางความคิดที่กำเนิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั่นเอง และหากจะพิจารณาตามตัวอย่างการเปรียบเทียบและรายละเอียดต่างๆที่กล่าวมาจะ พบว่า แนวพระราชดำริในเรื่อง “การประชาภิบาล” เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ในสมัยรัชกาลที่ 7 นั้นมีอิทธิพลต่อการบัญญัติหลักการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ซึ่งความคิดการกระจายอำนาจในการปกครอง ท้องถิ่นมีพัฒนาการมาตามลำดับ มิได้เกิดขึ้นและสำเร็จได้ในยุคใดสมัยใดโดยเฉพาะ

หากเป็นความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันระหว่างยุคการปกครองสองยุคที่ศูนย์กลางอำนาจรัฐแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นพัฒนายิ่งขึ้นไป ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเป็นข้อๆดังนี้

1. การกำหนดความสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นนโยบายเร่งด่วนหรือรัฐควรให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่รัฐควรให้การสนับสนุนให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชนมากกว่านี้ผ่านสื่อมวลชนเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆที่สำคัญจะต้องมีความชัดเจนในหลายองค์ประกอบซึ่งรัฐควรจะใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาประเทศและเป็นเครื่องมือในการสร้างการเรียนรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองของประเทศเพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกจากฐานรากในการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพที่สุดโดยที่งานของรัฐบาลกลางรวมทั้งส่วนภูมิภาคก็จะลดน้อยลงเป็นเพียงการกำกับดูแลเกี่ยวกับภาพรวมของท้องถิ่นเท่านั้น

2. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักข้อหนึ่งของการกระจายอำนาจและการบริหารงานขององค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของภาครัฐการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการถ่ายโอนอำนาจต่างๆให้แก่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เช่นเรื่องของความต้องการของแต่ละท้องถิ่นรูปแบบการบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น เป็นต้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารงานจะต้องโปร่งใสตรวจสอบได้และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นของตนเองสามารถสื่อถึงความต้องการที่แท้จริงได้ออกเป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างแท้จริงและสร้างความเชื่อถือให้กับท้องถิ่นต่อภาครัฐและประชาชนทั่วไปมากขึ้น

3. ประชาชนจะต้องให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ของตนมากขึ้นต้องใช้กฎหมายที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการบริหารท้องถิ่นของตนเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะถึงแม้รัฐจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเพียงใดหากขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนการบริหารงานการพัฒนาความเป็นอยู่และการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นก็อาจจะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาประเทศได้

บรรณานุกรม

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. 2553. **การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ**. กรุงเทพฯ: วาสนา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2535. **ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- เชาวน์ วัชรเสนพงศ์. 2546. **การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2553. **การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2554. **การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550**. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124/ตอนที่ 47 ก/หน้า 1/24 สิงหาคม 2550.
- ลิขิต ธีรเวคิน. 2542. **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลลภ รัฐนัตรานนท์. 2553. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกมล.
- _____. 2554. **หลักการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกมล.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. 2553. “การเมืองของการกระจายอำนาจ: การต่อสู้ของพลังจากระบบราชการท่ามกลางกระแสการกระจายอำนาจ.” ในเอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

_____. 2555. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. 2545. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.

สนธิ เตชานันท์. 2519. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยเชม.

สมเกียรติ วันทะนะ. 2525. “รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม 2435-2475”, เอกสารวิชาการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

สโรชา แพร่ภาษา. 2553. “การปรับตัวกับปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การเปลี่ยนแปลง.” ใน เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 (พ.ศ.2553) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สิริ เปรมจิตต์ และ จิตต์สะอาด ศรียงค์. 2514. พระบรมราชจักรีวงศ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสวงภาคย์.

สุรพล ไตรเวทย์. 2549. พระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุดม เขยกิจวงศ์. 2552. พระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: แสงดาว.

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย. 2555)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Nelson, M. H. 2001. "Thailand: Problems with Decentralization?." In **Thailand's New Politics: KPI Yearbook 2001**. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.

Batson, B. A. 1984. **The End of the Absolute Monarchy in Siam**. Oxford: Oxford University.