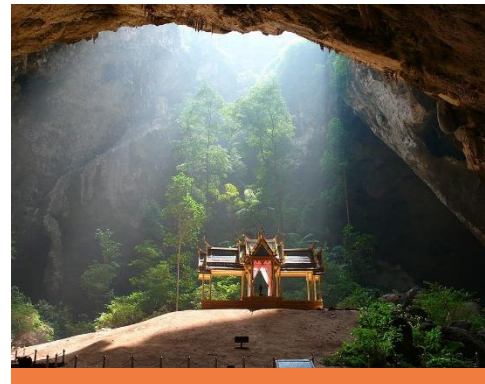


เอกสารประกอบการสอน รายวิชา แนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น



บรรยายโดย ดร.วาสนา อ้นป้อม

บทที่ 1

การเมืองและการปกครองท้องถิ่นเบื้องต้น

ท้องถิ่นคือรากฐานสำคัญ

การเมืองการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็งและเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง เป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้ถึงประชาชน และประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะด้วยตนเอง

การเมือง Politics

Politics มาจากภาษากรีก Polis แปลว่า รัฐหรือเมือง นักรัฐศาสตร์ได้นำคำนี้ มาขยายความ แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กลุ่มที่ 1 ขยายความว่า **การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจที่ใช้ในการปกครองรัฐ การใช้อำนาจในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย** (Dahl, 2005, Second Edition) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2530: รัฐ)

การเมือง Politics (ต่อ)

2. กลุ่มที่ 2 ตีความว่า **การเมืองเป็นเรื่องการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ** คือ มีมุมมองว่า รัฐจะมีคุณค่าจะต้องมีอำนาจ และอำนาจต้องไม่ถูกผูกขาด

กลุ่มที่ต่อสู้กัน เช่น กลุ่มสถาบันการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ ศาสนา (Almond and Powell: Comparative politics) Harold Lasswell (1936) เห็นว่าเป็นเรื่องการแข่งขันอำนาจเพื่อกำหนดว่า Who get What, When, and How

การเมือง Politics (ต่อ)

3. กลุ่มที่ 3 มองว่า **การเมืองเป็นเรื่องความขัดแย้งซึ่งเป็นธรรมชาติของการเมือง** อันเนื่องมาจากความไม่พอเพียงของทรัพยากร การใช้อำนาจจัดสรรไม่เป็นธรรม ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เพราะ “ผลประโยชน์” บ่อยครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม เพราะคนไม่เคารพกฎเกณฑ์กติกา ประนีประนอมได้ก็จะไม่ลุกลาม

การเมือง Politics (ต่อ)

4. กลุ่มที่ 4 **การเมืองเป็นเรื่องการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม** โดยผู้คนยอมให้อำนาจของรัฐบาล หรือผู้กำหนดกฎเกณฑ์ การแบ่งปันนั้นต้องเป็นธรรม สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมนั้น มีทั้งสิ่งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม เช่น งบประมาณ ทรัพยากรธรรมชาติ หลักการนั้นจะมีประโยชน์ต่อเมื่อคนส่วนใหญ่และผู้มีอำนาจสูงกว่ายอมรับกฎเกณฑ์กติกา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2530: 3; David Easton)

การเมือง Politics (ต่อ)

5. กลุ่มที่ 5 มองการเมืองเป็นเรื่องการบริหารของรัฐในเชิงนโยบาย

สาธารณะ คือ การใช้อำนาจรัฐจัดการบริหารบริการสาธารณะ (Public goods) ให้ทั่วถึงและมีธรรมาภิบาล

ดังนั้น กลุ่มนี้มักจะเรียกการเมืองว่าเป็น Public Governance

สรุปการเมือง

กล่าวโดยสรุป การเมืองเป็นเรื่องการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในการปกครองรัฐ การจัดระเบียบสังคม การใช้อำนาจนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม ทั้งที่เป็นรูปธรรม เช่นการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ และที่เป็นนามธรรม ซึ่งได้แก่ การจัดการให้เกิดความยุติธรรม ความเป็นธรรม การจัดให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ และพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน

การเมืองท้องถิ่น การเมืองระดับชาติ

คำว่าท้องถิ่น เราหมายถึง หน่วยการปกครองขนาดชุมชน หรือขนาดเล็กที่มีประชากรไม่มากนัก เป็นจำนวนร้อยถึงพันคน หรืออย่างมากก็หลายพันคน หน่วยการปกครองมีทั้งหมู่บ้าน ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลขนาดเล็ก ในระหว่างการเมืองระดับท้องถิ่นก็จะมีการบริหารการปกครองที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนกว่าตำบลหมู่บ้าน มีหน่วยการปกครองที่สังกัดภูมิภาคเป็นอำเภอและจังหวัด ที่เป็นการปกครองตนเองก็เช่น กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาล เมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งสองระดับนี้รวมกันเป็นระดับชาติ มีการปกครองเป็นรัฐบาล

การเมืองระดับชาติ

การเมืองระดับชาติตามที่เราเข้าใจกันทั่วไป คือ การแข่งขันช่วงชิงความนิยมจากประชาชน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ได้รับอำนาจทางการเมืองทำการปกครองประเทศ ซึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อกำหนดกติกาในการบริหารการปกครอง และใช้อำนาจเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมให้แก่ประชาชน การใช้อำนาจที่จะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ คือ ระบบการปกครองในประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยมหรือเผด็จการมากน้อยเพียงใด

การเมืองระดับชาติ (ต่อ)

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะมีการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมาก ซึ่งส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นมีอิสระในการจัดบริการ สาธารณะสนองตอบประชาชนได้ตรงกับความต้องการ ส่วนในระบอบที่เป็นประชาธิปไตยน้อย หรือเผด็จการ การกระจายอำนาจจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการควบคุมของรัฐบาลระดับชาติ เน้นการแบ่งอำนาจให้ดำเนินการในท้องถิ่นภายใต้การกำกับควบคุมอย่างเข้มงวด

การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

ในการเมืองระดับชาตินั้น ในระบอบประชาธิปไตย ผู้ได้รับอำนาจมาจากประชาชน จะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในหลากหลายมิติ เฉพาะมิติที่สำคัญ คือ การเมืองระดับชาติ เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการบริหารในรูปของนโยบายสาธารณะ รวมถึงการมีบทบาทในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอยู่ด้วย

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับเจตนาารมณ์ของการเมืองระดับชาติ

ความสัมพันธ์การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

1. ความสัมพันธ์เชิงระบบ การเมืองท้องถิ่นเป็นระบบย่อย (Sub System)
2. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจทางการเมือง ท้องถิ่นมีประชาธิปไตยสูง การเมืองชาติจะเข้มแข็งเพราะกฎหมายท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตย ในกรณีของเผด็จการ ท้องถิ่นเป็นกลไกของการปกครองที่ใช้อำนาจควบคุมประชาชน
3. ความสัมพันธ์เชิงสถาบันและกระบวนการทางการเมือง
4. การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเมืองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากความหมายการเมืองแล้ว อาจสรุปความหมายของการเมืองท้องถิ่นว่า “การแข่งขันของกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการบริหารกิจการและการจัดสรรบริการสาธารณะ หรือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมให้กับประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่น ภายใต้บริบทและกฎเกณฑ์ของการจัดสรรอำนาจหรือการกระจายอำนาจของรัฐบาลหรือการเมืองระดับชาติ”

บุคคลในการเมืองท้องถิ่น

บุคคล กลุ่มบุคคลที่แข่งขันเพื่ออำนาจในการเมืองท้องถิ่น อาจจัดเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. พรรคการเมืองที่ก่อตัวในท้องถิ่นนั้น หรือสมาชิกหรือผู้สนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งในระดับชาติ
2. กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ
3. กลุ่มอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ
4. กลุ่มอาสา จิตอาสาประเภทต่าง ๆ

อำนาจ

อำนาจ เป็นนามธรรม ความหมายที่เราเข้าใจกันทั่ว ๆ ไปคือการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ทำให้ผู้อื่นกระทำการตาม หรือให้มีความเชื่อฟัง เป็นความสามารถที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจนั้น เช่น

1. ตำแหน่งหน้าที่ที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ เช่น รัฐมนตรี อธิบดี
2. อิทธิพลเพราะมีการใช้อำนาจข่มขู่ให้คนอื่นกระทำการตาม เช่น ผู้มีอิทธิพล นักเลงโต ใช้ความร่ำรวยข่มทุกคน
3. อำนาจหน้าที่เนื่องมาจาก “บารมี”
4. การมีสายสัมพันธ์กับผู้กุมอำนาจรัฐ

อำนาจหน้าที่ (authority)

อำนาจหน้าที่ หมายถึง การมีและได้มาซึ่งอำนาจที่ชอบธรรม อาจจะได้โดยกฎหมาย บารมีที่บุคคลยอมรับ การใช้อำนาจนั้นจะมีความชอบธรรมตราบเท่าที่ประชาชนยอมรับ และจะไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพ

นักการเมืองท้องถิ่น

บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมโดยชอบธรรม อาจจะได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลาง หรือได้อำนาจจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้ที่เข้าแข่งขันเลือกตั้งเพื่อให้ได้อำนาจดังกล่าวแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ก็ถือว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้เช่นกัน แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรร สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม หรือการจัดบริการสาธารณะ

ส่วนผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอาจมีอำนาจอย่างไม่เป็นทางการอาจมีอิทธิพลต่อการเมือง ท้องถิ่นก็ได้ บ่อยครั้งที่ผู้มีอิทธิพลจะกลายเป็นนักการเมืองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมให้กับท้องถิ่น โดยมีอิสระทางการเงิน บุคลากร การกำหนดนโยบายตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. ความมีอิสระทางด้านการบริหาร การเงิน การบุคคล
2. ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
3. มีฝ่ายสภาท้องถิ่น (นิติบัญญัติ) ที่ทำหน้าที่ด้านการขออนุญาต ขอบังคับขององค์การปกครองท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
4. ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดำเนินกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นร่วมกันในลักษณะถ่วงดุล อำนาจของกันและกัน
5. ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบควบคุมการบริหารของทั้งสองสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น
6. ประชาชนมีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสูง
7. สำคัญที่สุดคือเป็นนิติบุคคล

พลวัตในการเมืองท้องถิ่น

การเคลื่อนไหวหรือพลวัตการเมืองท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยกลุ่มการเมืองในรูปแบบเป็นกลุ่ม หรือเป็นพรรคกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน กลุ่มสาธารณะประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ เป็นอาทิ แต่ละกลุ่มมารวมตัวกันโดยแรงจูงใจที่ตรงหรือคล้ายคลึงกัน และรณรงค์เพื่อได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาขององค์การปกครองท้องถิ่น แต่ละกลุ่มจะมีกลยุทธ์ในการให้ได้ว่าซึ่งความนิยมและได้รับเลือกตั้งเพื่อให้ได้อำนาจในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่น

กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะร่วมในบางเรื่องหากผลประโยชน์สอดคล้องหรือตรงกัน กลุ่มเหล่านี้ที่แข่งขันเพื่ออำนาจเราเรียกว่า **การเมืองภาคตัวแทน**

การเมืองภาคพลเมือง

ยังมีประชาชนอีกหลาย ๆ กลุ่มหลายอาชีพที่เป็นส่วนหนึ่งพลวัตทางการเมืองนั้นก็คือ **ภาคประชาชน** ผู้ไม่ประสงค์ที่ลงแข่งทางการเมืองแต่มีความสนใจและมีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้วยการผลักดันให้เกิดนโยบายที่ตนเห็นด้วยหรือให้นโยบายมีการนำไปปฏิบัติในทางที่ตนเห็นด้วย นี่คือการเมืองภาคพลเมือง

การจัดสรรอำนาจเพื่อจัดบริการสาธารณะของระบบการปกครอง

รัฐบาลมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้ประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น การจัดสรรอำนาจเพื่อดำเนินการให้บังเกิดผล การจัดสรรอำนาจจึงนิยมให้มีการแบ่งอำนาจการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางจะเป็นศูนย์ที่กำหนดนโยบายและแจกจ่ายให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับต่าง ๆ

ดังนั้น จึงนิยมจัดให้มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนการปกครองท้องถิ่นและแบ่งอำนาจไปยังการปกครองส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบการปกครอง

ในการบริหารกิจการปกครองของรัฐบาลมี 3 หลักการใหญ่ ๆ คือ การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ และการแบ่งอำนาจ การจัดระเบียบการบริหารเชิงพื้นฐานนั้นนิยมจัดเป็น

- การบริหารราชการส่วนกลาง
- การบริหารส่วนภูมิภาค
- การบริหารส่วนท้องถิ่น

การจะจัดระเบียบอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับประวัติทางการเมืองและการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น แบ่งเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่วนประเทศฝรั่งเศสและไทย แบ่งเป็น ราชการการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น