



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด แนวคิดพื้นฐาน

รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

สป
JS
7153.3
ก2ส64
ถ.1
๓.2

สถาบันพระปกเกล้า
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 1

แนวคิดพื้นฐาน

ลำดับที่ 2

เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๑ แนวคิดพื้นฐาน

ลำดับที่ ๒ เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๙-๑๖๐-๔

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๒๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ความนำ	1
1. รูปแบบการจัดโครงสร้างภายในรัฐ	13
1.1 ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State)	14
1.2 ระบบรัฐรวม (Federal State)	20
2. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น	25
2.1 ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค (Sub-National Government in General)	26
2.2 ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับ มอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)	27
2.3 ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ (Prefect System)	29
3. การปกครองท้องถิ่นกับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน	31
3.1 ประชาธิปไตย	32
3.2 โลกาภิวัตน์	33
3.3 นิติรัฐ	34
3.4 การบริหารงานภาครัฐแบบใหม่	35
4. บทสรุป	36
5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	38

รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

ความน่า

การปกครองท้องถิ่น เปรียบเสมือนได้ว่าเป็นบ้านเล็กๆ หลังหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้านใหญ่ๆ หมู่บ้านหนึ่ง การอุปมาอุปมัยเช่นนี้ มีฐานของการคิดเชิงเปรียบเทียบว่าหน่วยแรก คือ การปกครองท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยหลังคือ รัฐ หรือประเทศ

การอุปมาอุปมัยข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นกับรัฐหรือประเทศนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแนบแน่น ตัวอย่างเช่น การที่หมู่บ้านมีความเจริญ มีถนนหนทาง น้ำไหลไฟสว่าง มีการอาชีพที่เจริญรุ่งเรือง ฯลฯ ย่อมมีผลโดยตรงต่อฐานะของบ้านเล็กๆ ที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านแห่งนั้นด้วย ในทางตรงข้าม หากหมู่บ้านนั้นทำการปกครองโดยระบบเผด็จการ ใช้กำลังเข้าทำการปกครองหมู่บ้าน มีการตรวจตราและเก็บเงินค่าผ่านทางในหมู่บ้านอย่างเข้มงวด ฯลฯ ก็ย่อมส่งผลให้บ้านเล็กๆ ภายในหมู่บ้าน

ต้องประสบกับความเครียด มีความเป็นอยู่แบบหวาดกลัว และเป็นไปได้ว่า คงจะมีวัฒนธรรมความคิดที่มุ่งรับฟังคำสั่งของหัวหน้าหมู่บ้านเพียงฝ่ายเดียวมากกว่าจะมีการคิดและทำเองโดยบ้านเล็กๆ เป็นต้น

ในที่นี้ กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นกับรัฐนั้น มีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลาและอย่างกว้างขวาง การเปลี่ยนแปลงของรัฐ รูปแบบของรัฐ การปกครองของรัฐ นโยบายของรัฐ ฯลฯ ย่อมมีผลต่อการปกครองท้องถิ่นในทางใดทางหนึ่ง ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่น ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และในทางสังคมวัฒนธรรม ก็ย่อมมีผลกระทบต่อ การปกครองของรัฐในภาพรวมทั้งหมดด้วย

ตัวอย่างเช่น การที่ท้องถิ่นบางพื้นที่ หรือบางส่วนของประเทศ มีความเจริญอย่างมาก เช่น มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการพัฒนาของระบบการขนส่ง และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อพื้นที่อาณาบริเวณนั้นๆ แล้ว ยังมีผลต่อการปกครองประเทศโดยภาพรวมด้วย เช่น ประเทศนั้นๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรม ผู้แทนประชาชนจากเขตอุตสาหกรรมอาจมีอำนาจและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างสูงและสามารถทำการปกครองประเทศได้อย่างเด็ดขาด นโยบายในการดูแลท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่น การเก็บภาษีท้องถิ่น การฝึกฝนทางด้านแรงงานอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปเพื่อการตอบสนองต่อเขตเศรษฐกิจใหม่ที่เกิดขึ้น ฯลฯ

หากจะกล่าวในเชิงอุปมาอุปมัย การที่บ้านหลังเล็กหลังหนึ่ง สามารถพัฒนาหัตถกรรมสมัยใหม่ เทคโนโลยีการเพาะปลูก หรือสามารถพัฒนาเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าการเกษตร มีการส่งออก สามารถนำเงินทองจากภายนอกเข้าสู่บ้านและหมู่บ้านของตนได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ย่อมส่งผลต่อการปกครองของหมู่บ้านด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้นำหมู่บ้านแบบเดิมอาจไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ สมาชิกในหมู่บ้านอาจสนับสนุนเลือกผู้นำบ้านหลังเล็กๆ หลังนั้น ซึ่ง

ปัจจุบันได้กลายเป็นเศรษฐกิจ และเป็นผู้นำรุ่นใหม่ของหมู่บ้าน ให้เป็นผู้นำของหมู่บ้านใหญ่ๆ นั้นแทน หลังจากนั้น นโยบายและแนวทางในการปกครองหมู่บ้านในภาพรวมทั้งหมด ก็คงจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางของผู้นำหมู่บ้านคนใหม่

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐนั้น ในจุดสำคัญของเรื่องที่เป็นปฐมบท เราคงต้องพิจารณาเป็นประเด็นเบื้องต้นกันเสียก่อนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังและอย่างเป็นระบบขึ้นเมื่อใด และการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐในลักษณะใด หากท้องถิ่นไม่ได้ถูกรับรองโดยรัฐแล้วจะมีฐานะเป็นเช่นไร ซึ่งจะส่งผลต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐที่จะกล่าวถึงเป็นลำดับต่อไป

การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการกับแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่น มีความเป็นมาอย่างไร เริ่มต้นขึ้นเมื่อใด และมีความสัมพันธ์กับรัฐ หรือประเทศในเชิงวิวัฒนาการอย่างไร เรื่องนี้ อาจจะกล่าวได้ว่า มีการพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดหลักๆ ดังต่อไปนี้

แนวคิดแรก มีความคิดความเชื่อและมีแนวทางการพิจารณาที่แลเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ และอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่น มีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมัน หรือสมัยก่อนหน้านั้น และในกรณีของไทยก็มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย หรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองแบบหัวเมือง และระบบ เวียง วัง คลัง นา เป็นต้น หลังจากนั้นการปกครองท้องถิ่นก็มีวิวัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งอาจมีความเจริญรุ่งเรืองในบางสมัย และอาจมีความตกต่ำในบางยุคบางสมัย トラบจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดที่สอง พิจารณาในทางตรงข้ามว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) คือ ถือกำเนิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ และจะมีพัฒนาการอย่างมากในห้วงเวลาที่ประเทศมีการปกครองในระบบอบ

ประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญอีกด้วย

แนวคิดแบบแรกนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นความคิดแบบ**จารีตนิยม (Patrimonial /Traditionalist Perspective)** ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ เช่น เป็นการปกครองแบบชนเผ่า หรือการปกครองของกลุ่มเครือญาติ และเน้นรูปแบบการปกครองแบบที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นและกระจายอยู่ในสังคมต่างๆ โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ของบรรดาผู้นำหรือของชุมชนต่างๆ ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเห็นได้ชัดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ส่วนแนวคิดที่สอง อาจเรียกได้ว่าเป็นความคิดของ**สำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective)** ซึ่งมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นแล้วนั้น จะมุ่งสนใจถึงบทบาทของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด และเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น กล่าวคือ หากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้น ก็จะไม่มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากรัฐสมัยใหม่ ประกอบไปด้วย ประชาชน ดินแดน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล อีกทั้ง หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม เช่น ชุมชน เขตวัด เขตลุ่มแม่น้ำ เป็นต้น ก็จะมีสถานะเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ หรือ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งดำรงอยู่ภายในกรอบของรัฐสมัยใหม่เท่านั้น

คงจะพอเห็นได้ว่า การศึกษาในทั้งสองแบบมีเรื่องที่น่าสนใจ และมีข้อดีข้อเสียที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นด้วยตามการศึกษาในแบบที่สอง คือ สนใจและให้นำหนักกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งรัฐสมัยใหม่ให้การรับรองมากกว่าการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นเรื่องของชุมชนที่มีความหลากหลาย มีลักษณะเป็นธรรมชาติ และมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องบ้าง และไม่ต่อเนื่องบ้าง

โดยมักจะไม่มีแบบแผนที่แน่นอนตายตัว

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Institution) ที่เรามักเรียกกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) จะมีลักษณะๆ เด่น คือ รัฐให้การรับรอง ซึ่งการรับรองดังกล่าวอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ การรับรองโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ มีการจัดองค์กร มีงบประมาณ มีบุคลากร และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ในระดับหนึ่ง

ในประการสำคัญ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทางการและเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ก็ย่อมมีผลสำคัญต่อการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนถึงสมาชิกสภาของท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองในแบบประชาธิปไตย เช่น มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการกำหนดเทอม หรือวาระในการดำรงตำแหน่ง มีการกำหนดเรื่องหน้าที่ที่ความรับผิดชอบ การพ้นจากตำแหน่ง และการถูกตรวจสอบทางการเมือง และการบริหารองค์กร ทั้งจากองค์กรภายในและจากองค์กรภายนอก

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็จะมีขึ้นและเห็นได้อย่างชัดเจนนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุม การแสดงความคิดเห็น การนำเสนอร่างข้อบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตาม การถอดถอน และการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งประพฤติดังกล่าวไม่เหมาะสมและสร้างความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ชนิดหนึ่ง หรือบ้างเรียกว่าการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature / Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ เอง ว่า

เป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรมของ การรวมกลุ่ม มีการนับถือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการ กระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของ ผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใด

แน่นอนว่า การเมืองในแบบธรรมชาติของชุมชนดังกล่าวนี้ อาจจะมี **“เนื้อหาบางประการ”** ที่มีความคล้ายคลึงกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ หรืออาจจะเป็นแบบเผด็จการได้ด้วยในทางใดทางหนึ่ง และเนื่องด้วยเป็นการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้นำ การ ใช้อำนาจของผู้นำ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำ จึงมักไม่มีกฎที่มีความ ชัดเจนแน่นอนว่าเป็นไปเมื่อใด และในลักษณะใด

อย่างไรก็ดีการแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้ เกิดความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญ มิได้มีความหมายว่าในโลกความเป็นจริงมีการ แบ่งออกเป็น 2 แบบอย่างเด็ดขาด ในทางตรงข้าม ทุกสังคมการเมือง รวมทั้ง ในประเทศไทยด้วยนั้น ปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นมีทั้งที่เป็นทางการ และไม่ เป็นทางการดำรงอยู่ควบคู่กัน เพียงแต่ว่า สังคมและตัวเราเองจะให้ความสำคัญ แก่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดมากกว่ากันเท่านั้น

หากประชาชนชาวไทยมีอุปนิสัยใจคอ และมีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญ แก่การปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการอย่างมาก ก็คงไม่เป็นที่สงสัยว่า การ ปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการคงจะไม่ได้รับการเอาใจใส่จากประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของไทยเองอีกด้วยว่า มี ความสำคัญเพียงใดต่อชีวิตของประชาชน เช่น ให้บริการแก่ประชาชนมากน้อย เพียงใด เก็บภาษีจากประชาชนมากน้อยเพียงใด เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ฯลฯ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางการจัด บริการสาธารณะน้อยอย่าง เก็บภาษีจากประชาชนเพียงน้อยรายการ หรือไม่มี

การจัดเก็บเลข ๗๗ ประชาชนในท้องถิ่นเองก็คงเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเป็นทางการไม่มากนัก

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเป็นทางการมีการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นอันมาก อีกทั้งมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากประชาชนมากมาย ก็จะเป็นทั้งแรงบังคับและผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามาติดต่อและสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเป็นทางการอย่างมากไปโดยปริยาย ในสภาพการณ์เช่นนี้ การปกครองท้องถิ่น ที่ไม่เป็นทางการ จะมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชนน้อยลงไปในเชิงเปรียบเทียบ

นโยบายของรัฐและความคิดของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐ หรือประเทศทุกประเทศ ล้วนมีนโยบายหลักๆ ของตนต่อการปกครองท้องถิ่นว่า จะเน้นการปกครองท้องถิ่นให้มีฐานะอย่างไร และสัมพันธ์กับตนในลักษณะใด เช่นเดียวกับประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐสมัยใหม่ด้วย ย่อมมีทัศนคติ คือ ความคิดความรู้สึกของตนต่อการปกครองท้องถิ่นว่าประชาชนมีความรักและนิยมชมชอบการปกครองท้องถิ่นของตนในลักษณะใด มากหรือน้อยเพียงใดหากจะเปรียบเทียบกับองค์กรและสถาบันอื่นๆ

แน่นอนว่าหลักนโยบายทั่วไปของรัฐ กับความคิดความรู้สึกของประชาชน อาจไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกันก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของรัฐรวม ซึ่งมีโครงสร้างภายในที่จัดแบ่งออกเป็นหลายชั้นมากกว่า (ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป) แต่ในกรณีของรัฐเดี่ยวนั้น เนื่องด้วยมีระบบของการรวมศูนย์อำนาจ รวมทั้งการรวมศูนย์ทางการศึกษาไว้กับรัฐด้วยนั้น มักจะปรากฏว่า นโยบายพื้นฐานของรัฐ กับความรู้สึกนึกคิดของประชาชน มักจะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน มากกว่าจะมีความขัดแย้งกัน หรือแตกต่างกันอย่างสุดขั้ว

แนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งความรู้สึกนึกคิดของประชาชนต่อการ

ปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้ว มีลักษณะเด่นๆ จัดแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่

กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเน้นว่ารัฐมีสถานะที่สูงกว่าท้องถิ่นอย่างมาก หรือในทางกลับกันเน้นท้องถิ่นว่าเป็นส่วนประกอบของรัฐที่มีสถานะต่ำและขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง (Sub-ordinate)

กลุ่มสอง เน้นแนวโน้มขยายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ของรัฐและรัฐบาลกลาง และ

กลุ่มสาม เน้นแนวโน้มขยายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเสมอๆ หรือเท่ากัน (Equal) กับรัฐและรัฐบาลกลาง

แนวโน้มนโยบายและความคิดในกลุ่มแรก เป็นมรดกทางสังคมและวัฒนธรรมของสังคมบางประเภท ที่มีสำนักทางสังคมว่าศูนย์กลางมีความสำคัญมากกว่าส่วนที่อยู่รอบนอก สังคมแบบนี้ มีแนวโน้มว่าเมื่อมีการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้ว ก็มักทำอย่างรอบด้าน ในทุกๆ ด้าน โดยมีการรวบรวมอำนาจทางการทหาร ทางนิติบัญญัติ ทางการบริหาร การศาล รวมทั้งมีการรวบรวมอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการศึกษาเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมากด้วย

การรวบรวมอำนาจในทางการทหาร ทางนิติบัญญัติ การศาล และการบริหาร นับว่ามีความสำคัญอย่างไม่ต้องสงสัย เพราะว่าเป็นกระบวนการในขั้นต้นของการก่อกำเนิดรัฐสมัยใหม่ในช่วงสองร้อยปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเดี่ยวในยุคแรกๆ อย่างไรก็ดี การรวบรวมอำนาจในทางเศรษฐกิจ เช่น การมีศูนย์กลางของการพัฒนาเพียงศูนย์กลาง และการมีเมืองมหานครที่เป็นเมืองโตเดี่ยว โดยครอบครองทรัพยากรและความมั่งคั่งเหนือเมืองอื่นๆ อย่างสิ้นเชิง เรื่องนี้ ควรนับว่าเป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นในภายหลังโดยแท้ อาทิเช่น มีพัฒนาการของเมืองมหานครเกิดขึ้นเมื่อไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา มากกว่าจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณ

ในสวณของการรวบอำนาจทางสังคมวัฒนธรรม และการศีกษาด้วยแล้ว คงต้องนับว่าเป็นเรอองของยุคสมัยใหม่ และมีระดับที่แตกตางไปในแตลละประเทศ กล่าวคือ ในสังคมโบราณของทุกประเทศ พบไดวาววัฒนธรรมของทองถันของแตลละพื้นที่มีความสำคัญมากกว่า ระบบการศีกษาเองก็เป็นเรอองของทองถัน เช่น เป็นการศีกษาที่จัดขึ้นโดยชุมชน โดยวัด โดยสำนักอาจารย์บางแห่ง และโดยครอบครัวของชนชั้นนำ มากกว่าจะเป็นการศีกษาที่จัดโดยระบบโรงเรียนของรัฐบาลกลาง ซึ่งถือกำเนิดอยางเต็มรูปเมื่อไม่นานมานี้

สังคมการเมืองใด หากมีการกระจายตัวของศูนย์กลางความเจริญ เช่น มีเมืองอยุหลายแห่ง อีกทั้งมีศูนย์กลางของการอุตสาหกรรม การค้า การพาณิชย์ ฯลฯ หลายแหล่ง สังคมการเมืองนั้นๆ แม้นว่าจะมีการรวมศูนย์กลางทางทหาร การศาล ทางนิติบัญญัติ และการบริหารเข้าสู่สวณกลาง ก็มักจะเป็นไปในระดับที่ไม่สูงมากนัก เนื่องด้วยศูนย์กลางความเจริญแหล่งอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะเรียกรอองและดึงอำนาจออกจากศูนย์กลางของการเมืองการบริหารบางสวณให้กระจายออกไปตามศูนย์กลางที่อยุในเขตภูมิภาคตางๆ

ในสวณของการศีกษาเอง ก็นับวามีความสำคัญอยุไม่น้อย เนื่องด้วยเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับทัศนคติและการรับรู้ของประชาชนว่ รัฐบาลมีความสำคัญเพียงใด และองครปกครองสวณทองถันมีความสำคัญเพียงใดอีกด้วย

ในประเทศที่การศีกษาจัดทำโดยรัฐทั้งหมด มีแนวโน้มโดยธรรมชาติว่ สังคมการเมืองนั้นๆ จะมีการปลุกฝงและอบรมพลเมืองให้เห็นความสำคัญของรัฐและรัฐบาลกลางมากกว่าทองถัน ในทางตรงข้ามกับประเทศที่การศีกษาจัดโดยทองถัน หรือโดยโรงเรียนของเอกชนเป็นสำคัญ ก็มักมีแนวโน้มไปในทางตรงข้าม คืออบรมสั่งสอนให้พลเมืองเห็นความสำคัญของทองถันมากกว่าจะเน้นว่รัฐมีสถานะสูงสุดอยุเหนือองครและสถาบันอื่นๆ

ดังนั้น ความคิดและนโยบายแบบศูนย์กลางนิยม (Centralism) ซึ่งในระยะถัดมามากพัฒนากลายเป็นความคิดรัฐนิยม (Statism) จึงนับว่เป็นปัจจัย



สำคัญของการกำหนดให้รัฐและรัฐบาลกลางมีสถานะเหนือกว่าท้องถิ่นในทุกประการ ในระบบคิดและวัฒนธรรมแบบนี้ ประชาชนจะมีความพึงพอใจและเทิดทูนรัฐและรัฐบาลกลางเหนือท้องถิ่น มีความรักและยกย่องรัฐและรัฐบาลกลางมากกว่าการปกครองท้องถิ่น และในหลายกรณีประชาชนจะมีความเกลียดชังการปกครองท้องถิ่น ถูกดูถูกแคลนและเหยียดหยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นงานที่ไม่มีเกียรติ เป็นงานชั้นต่ำ และเป็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ของคนบางจำพวกในท้องถิ่นเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่นภายในระบบคิดและนโยบายเช่นนี้ จะถูกควบคุมอย่างมากและอย่างใกล้ชิด เนื่องด้วยท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ไม่สามารถปกครองตนเองได้ และไม่สามารถปล่อยให้มิอิสระได้เลย การควบคุมและการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐเช่นนี้ ในบางกรณีกระทำผ่านช่องทางเดียว คือ กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงกิจการภายใน และในหลายกรณีใช้หลายช่องทางในการควบคุม เช่น ใช้ทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงสิ่งแวดล้อมและองค์การอิสระอื่นๆ แต่โดยหลักใหญ่แล้ว จะเน้นให้ท้องถิ่นต้องทำรายงานและทำแผนงานต่อรัฐบาลกลางก่อนการตัดสินใจใดๆ เน้นการกระทำตามคำสั่งหรือคำอนุมัติ และเน้นว่าท้องถิ่นเป็นองค์กรช่วยงานบริหารของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ไม่ใช่หน่วยที่จะคิดเองและดำเนินการต่างๆ อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง

หลักความคิดและแนวนโยบายที่เป็นคู่ตรงข้ามกับที่กล่าวมาข้างต้น เรียกว่าเป็นความคิดที่ต่อต้านรัฐ (Anti-state) และมีลักษณะเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) ความคิดและนโยบายเช่นนี้ เน้นว่าท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เสมอกับรัฐ แน่แน่นอนว่ารัฐยังคงครอบอำนาจอธิปไตยที่เด็ดขาด ครอบคลุมทั่วดินแดน และมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการต่างๆ ภายในรัฐ เน้นความยินยอมพร้อมใจ (Consent) ของประชาชนและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญมากกว่าจะเน้นคำสั่งของรัฐและรัฐบาลกลางเพียงฝ่ายเดียว

ในระบบที่ท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบุคคลที่เสมอหรือเท่ากันกับรัฐนี้ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการศึกษา นับว่ามีส่วนในการส่งเสริมด้วยเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญ ความมั่งคั่ง และระบบการศึกษาที่ดำเนินการโดยท้องถิ่น และโดยระบบเอกชน มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความรักในท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในภาษาวัฒนธรรมท้องถิ่น เมื่อสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ตั้งในท้องถิ่นและเป็นของท้องถิ่นแล้ว ก็มักจะทำงานในท้องถิ่นนั่นเอง หลังจากนั้น ก็จะช่วยทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยการอาสาสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าจะเดินไปเข้าไปศึกษากับมหาวิทยาลัยของรัฐ ทำงานกับรัฐบาลกลาง และกลับมาควบคุมท้องถิ่น หรือสั่งให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายของรัฐบาลกลาง

หากรัฐกับท้องถิ่น มีสถานะเสมอกันแล้ว ก็มักจะส่งผลให้ตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาคเป็นไปอย่างเข้มข้น กล่าวคือ มีบทบาทสูงทั้งในทางนิติบัญญัติ การเมือง การคลัง และการต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น มีการจัดตั้งองค์กรทางด้านนิติบัญญัติขึ้นในนอกเขตเมืองหลวง และมีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถดำเนินการได้คล้ายๆ กับมีรัฐบาลภูมิภาคขึ้นหลายแห่งภายในประเทศหนึ่งๆ การเปลี่ยนแปลงในแบบนี้ในประเทศอังกฤษเรียกว่า เป็นการเกิดรัฐกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolving Unitary State) บ้างว่าเป็นการเกิดรัฐเดี่ยวเชิงภูมิภาค (Regionalized Unitary State) มิใช่เป็นรัฐเดี่ยวแบบดั้งเดิม (Classical Unitary State) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจทุกประการไว้ที่ศูนย์กลาง

ในตรงกึ่งกลาง พบได้ว่า แนวนโยบายของรัฐและความคิดความเข้าใจของประชาชน เน้นว่าท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนของรัฐและรัฐบาลกลาง แนวความคิดเช่นนี้ ไม่ได้มีลักษณะสุดโต่งเหมือนกับที่กล่าวมาในสองแบบแรก ดังนั้น ท้องถิ่นจึงยังคงมีสถานะต่ำกว่ารัฐอยู่อย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ไม่ขนาดว่าต้องฟังคำสั่งจาก

รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว เนื่องด้วยท้องถิ่นยังคงมีศักดิ์ศรี มีเกียรติภูมิ และมีความอิสระมากพอที่จะคิดและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

การตัดสินใจตามรัฐบาลกลาง หากจะเกิดขึ้น ก็เพราะว่ารัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เลือก เช่น เลือกที่จะใช้รูปแบบโครงสร้างใด เลือกที่จะทำหรือไม่ทำเรื่องใดที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอแนะ เลือกที่เก็บภาษี หรือไม่เก็บภาษีใด เลือกที่ยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้ โดยมีการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

หากจะใช้การอุปมาอุปมัย อาจกล่าวได้ว่า ระบบแรกเป็นครอบครัวแบบจารีต ซึ่งพ่อแม่ใช้การบังคับและออกคำสั่งทุกประการ แม้ว่าลูกๆ จะพอมีอิสระ แต่ก็มีระดับที่เล็กน้อยมาก เนื่องด้วยลูกๆ ต้องรายงานพ่อแม่ทุกครั้ง หากจะต้องมีการใช้จ่ายเงิน และต้องขออนุมัติพ่อแม่ทุกครั้งหากจะดำเนินการอะไร เช่น การศึกษา การทัศนศึกษา การแต่งงาน ฯลฯ ในขณะที่ในระบบที่สอง ก็อาจเปรียบได้กับครอบครัวตะวันตกสมัยใหม่ ซึ่งพ่อแม่และลูกมีสถานะเสมอกันแน่นอนว่าพ่อและแม่จะมีสถานะที่สูงกว่าเล็กน้อย เพราะด้วยวัยวุฒิ และเป็นเจ้าของบ้านเรือน แต่ลูกๆ ก็มีสิทธิในห้องพักของตน ในร่างกาย และชีวิตทรัพย์สินส่วนตัวของตน ดังนั้น จึงสามารถตัดสินใจและดำเนินการต่างๆ ได้ก่อนเสมอโดยไม่ต้องขออนุญาต เพียงแต่แจ้งให้พ่อแม่ทราบว่าได้ตัดสินใจเรื่องใด และได้กระทำการใดไปแล้ว

อีกระบบหนึ่งเป็นระบบกลางๆ คือ เป็นครอบครัวผสม ซึ่งพ่อแม่มีฐานะสูงกว่าลูก แต่ก็ไม่ถึงกับบังคับให้ลูกกระทำการตามความคิดของตน หากแต่พ่อแม่มักให้คำแนะนำ และเปิดโอกาสให้ลูกได้เลือกว่าจะกระทำ หรือไม่กระทำการใด ซึ่งบางเรื่องต้องทำหน้าที่ตามที่พ่อแม่มอบหมาย แต่ในบางเรื่องก็สามารถตัดสินใจกระทำการได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน และลูกเองก็มีสิทธิในตนเองอยู่ไม่น้อยในการดูแลทรัพย์สินและห้องหับของตนเองตามกรอบกติกาที่ได้มีการตกลงกันระหว่างพ่อแม่และลูก

การอุปมาอุปไมยข้างต้น มีจุดมุ่งหมายต้องการให้เกิดความเข้าใจว่า พ่อแม่คือรัฐและรัฐบาลกลาง ในขณะที่ลูก คือ การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น สถานภาพของลูกว่าเป็นไปอย่างไร ต้องเชื่อฟังพ่อแม่ทุกประการ มีอิสระอย่างมากในทุกประการ หรือว่าเป็นหุ้นส่วนชีวิตของพ่อแม่ จึงขึ้นกับประเพณีและประวัติความเป็นมาของครอบครัว วัฒนธรรมทางสังคมของพ่อแม่ ระเบียบรายได้ การศึกษาของพ่อแม่ และของลูกด้วยว่าต้องการให้ลูกมีสถานภาพอย่างไร

1. รูปแบบการจัดโครงสร้างภายในรัฐ

รัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นรูปแบบรัฐชนิดหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยถือกำเนิดขึ้นเมื่อราวสองร้อยปีที่ผ่านมาเอง มีลักษณะเด่นๆ ที่มีความสำคัญ ได้แก่ การที่ประเทศ หรือ รัฐ (State) มีรัฐบาล (Government) ที่มีศูนย์กลางอำนาจที่มีความแน่นอน เช่น มีเมืองหลวงที่แน่นอน และมีระบอบราชการสมัยใหม่ที่มีความเป็นปึกแผ่น การมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ชัดเจน ปกคลุมทั่วดินแดน เป็นนิจนิรันดร์ และดำรงอยู่เหนืออำนาจอื่นใดในประเทศ การมีดินแดนจำนวนหนึ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน และการมีประชากรของรัฐจำนวนหนึ่งที่มีความเป็นหนึ่งเดียวและมีสำนึกความผูกพันกับรัฐเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐสมัยใหม่ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่ามีการจัดโครงสร้างภายในของรัฐที่มีความแตกต่างกันพอสมควร หลักใหญ่ๆ ก็คือ การที่เราควรจะพิจารณาเป็นเบื้องต้นเสียก่อนว่าภายในรัฐหนึ่งๆ มีโครงสร้างของการใช้อำนาจรัฐแบ่งออกไปในลักษณะใด หากมีการใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว หรือมีศูนย์กลางอำนาจเดียวในการตรากฎหมายและนโยบายการปกครองประเทศ (All Legal Powers and Policies Flow from One Source) หรือว่าอำนาจบริหารกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลแห่งชาติ (Administrative Powers Concentrate in National Government) เราก็มีความนิยมที่จะเรียกรูปแบบการปกครองในรูปแบบรัฐ

ดังกล่าวว่าเป็น “รัฐเดี่ยว” แต่หากมีศูนย์กลางอำนาจที่กระจายออกไป และแบ่งออกเป็นหลายชั้น (Multiple Layers of Government) อย่างเป็นระบบ และอย่างชัดเจน เราก็นิยมที่จะเรียกว่าเป็นการจัดรูปแบบรัฐในแบบ “รัฐรวม”

1.1 ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State)

“รัฐเดี่ยว” เป็นรัฐที่มีศูนย์กลางอำนาจในการตรากฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเพียงแห่งเดียว ได้แก่ การมีรัฐบาล และรัฐสภาเดี่ยว โดยภายในระบบแบบนี้ การใช้อำนาจ และการตัดสินใจต่างๆ ปรากฏว่าได้กำหนดออกมาจากศูนย์กลางเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐนั้นมีเอกภาพ และถึงแม้ว่ารัฐเดี่ยวอาจจะมีลักษณะกระจายอำนาจ (Decentralized) ภายในอยู่ด้วยก็ตาม แต่รัฐก็เป็นองค์กรผู้ถืออำนาจสูงสุดไว้เพียงผู้เดียว ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานอื่นขึ้นมาภายในรัฐก็เพื่อกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารของตนไปให้ท้องถิ่น แต่มิได้เป็นการสร้างศูนย์กลางอำนาจใหม่ขึ้นให้มีอำนาจเหนือรัฐ หรือมีอำนาจเสมอเท่ากับรัฐ ดังนั้น การจัดตั้งหรือสถาปนาองค์กรปกครอง การเปลี่ยนแปลงสถานะและรูปแบบขององค์กรปกครอง การยุบรวมองค์กรปกครองเข้าด้วยกัน และการยกเลิกองค์กรปกครอง ต่างๆ ล้วนกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของรัฐและรัฐบาลกลางทั้งสิ้น

ลักษณะของการปกครองของรัฐเดี่ยวนั้นมี 2 รูปแบบสำคัญ ได้แก่

1.1.1 การปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) ได้แก่

1) การรวมศูนย์กลางอำนาจ (Concentration)

เป็นการปกครองที่รวมศูนย์กลาง และการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น การปกครองในลักษณะนี้ กล่าวกันว่า มักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของการเกิดรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องกระชับและรวมศูนย์กลางไว้เพื่อไม่ให้ชุมชนการเมืองต่างๆ แยกตัวออกไปเป็นอิสระ ซึ่งผู้นำ

ของชุมชนไม่เป็นทางการ และการปกครองในรูปแบบประเทศราชในแบบเดิม มี ประเพณีและความเคยชินที่จะแยกตนเองออกเป็นอิสระจากศูนย์กลางอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น ต้องการให้ลูกหลานของตนเองก้าวขึ้นเป็นผู้นำในชุมชน มากกว่า จะให้ศูนย์กลางส่งคนออกไปปกครองชุมชนของตน และการที่ผู้นำท้องถิ่น ธรรมชาติ มักจะมีความเคยชินที่จะเก็บส่วยอากรและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของ ตนเองมากกว่าจะจัดส่งเก็บส่วยอากรนั้นให้แก่ศูนย์กลางใช้บริหารทั้งหมด

อย่างไรก็ดี พัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ในระยะต่อมา ปรากฏว่า ศูนย์กลางอำนาจของรัฐนั้นๆ เองจำนวนหนึ่ง ก็ยังคงสงวนอำนาจที่รวมศูนย์ (Concentration) ไว้อย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุปัจจัย เช่น ประเทศทำการปกครองในระบบเผด็จการทหาร การที่ประเทศมีระบบ ราชการแห่งชาติที่ใหญ่โตและเข้มแข็งมาก ประชาชนมีวัฒนธรรมรัฐนิยม หรือ นิยมศูนย์กลางอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ดังนั้น ในการศึกษาถึงระบบการรวม อำนาจของรัฐสมัยใหม่ จึงมักจัดแบ่งรัฐเดี่ยวออกเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมอำนาจ อย่างมาก หรือรัฐรวมศูนย์อย่างหนึ่ง รัฐเดี่ยวที่มีการรวมอำนาจแบบปานกลาง อย่างหนึ่ง และรัฐเดี่ยวที่มีการรวมอำนาจอย่างน้อยอีกอย่างหนึ่ง

ปัจจัยที่บ่งชี้ลักษณะของการรวมอำนาจว่ามีมากหรือน้อยมีอยู่ ด้วยกันหลายปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาถึงขนาดของรัฐบาลกลางว่ามี สัดส่วนเท่าใด มีอำนาจในด้านใด มีงบประมาณและบุคลากรอยู่ในสัดส่วนเท่าใด ฯลฯ ของขนาด หรือของงบประมาณภาครัฐทั้งหมด ตัวอย่างเช่น หากกำลังคน ภาครัฐทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วน 100 และบุคลากรของรัฐบาลกลางตกประมาณ 80-90 เปอร์เซ็นต์ ลักษณะแบบนี้ เราคงเรียกได้ว่าเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์ อำนาจอย่างมาก ในทางตรงข้าม หากรัฐเดียวนั้นมีบุคลากรของรัฐบาลกลางเพียง 50-60 เปอร์เซ็นต์ หรือเพียง 20-30 เปอร์เซ็นต์ เราก็คงพอเรียกได้ว่ารัฐเดียวนั้น มีการรวมอำนาจในแบบปานกลาง และในแบบนี้ตามลำดับ

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ สัดส่วนของงบประมาณ ซึ่งหากงบประมาณของรัฐบาลกลางคิดเป็น 90 กว่าเปอร์เซ็นต์ขึ้นไปของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด เราคงต้องนับว่าเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างมาก หากคิดเป็น 60-70 เปอร์เซ็นต์ เราก็คงต้องจัดว่าเป็นรัฐที่มีการรวมศูนย์ปานกลาง และในขณะที่หากรัฐบาลกลางมีงบประมาณเพียง 40-50 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด เราก็คงไม่อาจจะปฏิเสธได้เลยว่า รัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางค่อนข้างน้อย หรืออาจเรียกได้ว่าน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม รัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก แม้ว่าจะมีการมุ่งผลสัมฤทธิ์สำคัญ คือ การสร้างเอกภาพให้บังเกิดขึ้นในรัฐ แต่ในการเมืองการปกครอง และการบริหารแล้ว ในระยะเวลาต่อมาปรากฏว่ารัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะต่างๆ และความไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ตลอดรวมทั้งเรื่องสิทธิเสรีภาพต่างๆ เพราะรัฐบาลที่ศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดทิศทางของรัฐแต่เพียงผู้เดียว การตัดสินใจต่างๆ กระทำโดยรัฐบาลกลางทั้งสิ้น และไม่มีอำนาจจากส่วนอื่นใดภายในรัฐที่สามารถท้าทาย ถ่วงดุล ทักท้วงและตรวจสอบรัฐและรัฐบาลได้เลย รัฐบาลในรัฐรูปแบบดังกล่าวนี้ จึงมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมและเป็นรัฐเผด็จการได้โดยง่าย

2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration)

เป็นการปกครองที่เปิดให้ตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารได้ในขอบเขตหนึ่ง ตามที่รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุญาต ในขณะที่เข้าไปทำการบริหารและปกครองพื้นที่ต่างๆ โดยที่บรรดาตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้จะทำงานอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐ เพื่อปกป้องรักษาเอกภาพของรัฐไว้ และในขณะเดียวกันก็ได้รับมอบอำนาจ หรือได้รับแบ่งอำนาจ (Delegated Power and Delegated Functions) จากรัฐบาล

กลางให้ทำการแทนในบางเรื่องหรือในบางหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติ และขออนุญาตจากรัฐบาลกลางก่อน การปกครองลักษณะนี้ นับได้ว่าเป็นการโอนอำนาจบางอย่างของรัฐบาลกลางไปให้แก่ส่วนอื่นๆ โดยผ่านตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางนั่นเอง

การปกครองในลักษณะนี้ กล่าวได้ว่า เกิดขึ้นโดยความจำเป็น อันเนื่องด้วยรัฐสมัยใหม่นั้น มีพื้นที่ที่มีขนาดกว้างใหญ่บ้าง มีข้าราชการของรัฐเป็นจำนวนมากบ้าง และมีการหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมากหลายร้อยการหน้าที่บ้าง เป็นต้น ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นโดยปริยายที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้อง “มอบหมาย” (Delegation) อำนาจและหน้าที่บางประการให้กับผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆ ในบางเรื่องบางประการ เช่น มอบอำนาจให้ดูแลความสงบเรียบร้อย สามารถจับกุม ทำการคุมขัง ทำการสอบสวน ลงโทษ ชี้เขตที่ดิน ทำสำนวน ออกใบอนุญาต ฯลฯ ได้ในบางเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดเข้ามายังศูนย์กลาง รวมทั้งมีการมอบหมายในการหน้าที่เฉพาะบางด้าน เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข ความปลอดภัย การไฟฟ้า ฯลฯ ให้แก่องค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะบางด้านได้กระทำการแทนรัฐบาลกลาง

การมอบอำนาจในแบบแรกเรียกว่าการมอบอำนาจโดยรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองตามพื้นที่ (Territorial Deconcentration) ในขณะที่แบบหลังอาจเรียกได้ว่าเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองตามการหน้าที่ (Functional Deconcentration)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายการรวมศูนย์อำนาจตามหน้าที่ นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ และสามารถสร้างองค์กรปกครอง และหน่วยงานบริหารพื้นที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านขึ้นมาได้ เช่น หน่วยงานทางการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร เป็นต้น เนื่องด้วยหน่วยงานราชการเหล่านี้ มักจะมีลักษณะเป็นงานวิชาชีพและมีงานบริการสาธารณะที่มีความชัดเจนแน่นอน รัฐบาลกลางจึงเล็งเห็นประโยชน์ของการมอบหมายภารกิจ

หน้าที่ที่ชัดเจนแน่นอนจำนวนหนึ่งไปให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ ได้ตัดสินใจระทำการเพื่อการวางแผนและการพัฒนาได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐบาลกลางเสียก่อน

กล่าวโดยรวม การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration) จะมีการตั้งสำนักงานของกระทรวง และกรม ต่างๆ ขึ้นในพื้นที่ต่างๆ เรียกว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลจะมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปปฏิบัติงานประจำในเขตพื้นที่ของหน่วยงานนั้น จะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศไทย อาทิเช่น มีการจัดตั้งศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ หรือมีการจัดตั้งสาธารณสุขจังหวัด เพื่อเป็นผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุข ออกไปทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆ มิได้แปลว่า ผู้แทนของรัฐบาลกลางนั้นมียอำนาจอิสระตัดขาดจากรัฐบาลกลาง ในทางตรงข้าม อำนาจที่รัฐบาลมอบหมายให้ไปนั้น นอกจากจะมีความชัดเจนและแน่นอนว่ารัฐบาลกลางได้มอบหมายให้กระทำการได้ในเรื่องใดและในขอบเขตใดแล้ว ดังนั้น รัฐบาลกลางหรือผู้มอบหมาย จึงยังมีอำนาจที่จะรับเรื่องอุทธรณ์ เปลี่ยนแปลงคำสั่ง เพิ่มเติมเงื่อนไขบางประการหรืออาจมีการยกเลิกคำสั่งของผู้แทนของตนได้ในกระบวนการบริหารที่ได้มีการประกาศไว้ล่วงหน้าแล้วในที่สาธารณะ หรือมีลักษณะเป็นนิติธรรมคือชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีความเหมาะสมตามประเพณีการปกครองของประเทศหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

1.1.2 การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้สละอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ควรที่จะมีการประกาศหลักการและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมาย หรือนโยบายที่สำคัญ

ของประเทศ และองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางนั้นได้ ควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน มีบุคลากร ตลอดจนรวมถึงผู้บริหารและสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้นี้ได้ เราเรียกว่า **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**

การที่รัฐบาลกลางสละอำนาจ หรือมอบอำนาจในทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็เพราะว่ารัฐบาลกลางเล็งเห็นประโยชน์ว่า ประชาชนนั้นเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความคิดและมีการเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนได้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้ว จะมีการกระจายภารกิจหน้าที่การงานอย่างง่าย ๆ จากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานอย่างง่ายและมีลักษณะเป็นงานพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางนี้ นับว่ามีคุณประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับการจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ต่อรัฐบาลกลางอีกด้วย เนื่องด้วยรัฐสมัยใหม่ และรัฐบาลกลางสมัยใหม่นั้น มีภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐสมัยโบราณเป็นอันมาก เช่น มีภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งเกี่ยวข้อง

กับการค้าระหว่างประเทศ ทฤษฎีสินทางปัญญา สิทธิบัตรต่างๆ การสำรวจและพัฒนาพลังงาน การรักษาสสิ่งแวดล้อม การค้นคว้าทางอวกาศ และการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ฯลฯ ซึ่งเป็นการหน้าที่ที่รัฐสมัยใหม่ควรทำ และบางเรื่องถูกบังคับให้ทำตามกรอบของการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่การหน้าที่แบบเดิมๆ ที่รัฐบาลกลางได้ทำมาเป็นเวลานานนั้น ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดที่จะได้รับการถ่ายโอนให้กระทำแทนรัฐบาลกลาง และบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กร เอกชน รับทำงานแทนรัฐบาลกลางไปแล้วก็มี เช่น การไปรษณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมึระดับที่น้อยหรือมากเพียงใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐเดียวกันยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ เพียงแต่ว่ากลไกของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ตัวอย่างเช่น บางรัฐนิยมใช้คำสั่งทางการปกครองเป็นหลัก และบ้างนิยมใช้กลไกทางศาล กลไกทางรัฐสภา และบ้างใช้การควบคุมทางกฎหมาย และการควบคุมทางการคลังทดแทนการใช้คำสั่งทางการปกครองในการกำหนดว่าอะไรที่ท้องถิ่นควรทำหรือไม่ เป็นต้น

1.2 ระบบรัฐรวม (Federal State)

หากจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐรวมมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ รัฐรวมในสมัยโบราณอาจเป็นรัฐรวมที่มีประมุขร่วมกัน เช่น การที่เจ้าหญิงของรัฐหนึ่งอภิเษกสมรสกับเจ้าชายอีกรัฐหนึ่ง ก็นำมาซึ่งการยอมรับว่าเจ้าชายองค์นี้เป็นประมุขของรัฐทั้งสองในระยะเวลาต่อมา ซึ่งเหตุการณ์ทำนองเช่นนี้เคยเกิดขึ้นโดยทั่วไปในยุโรป

นอกจากนี้ รัฐรวมสมัยโบราณอาจมีลักษณะเป็นรัฐรวม เพราะว่ามี

องค์กรรรมการเมื่องบางประกรร่วมกันระหว่างรัฐต่างๆ การเมื่องค์กรการการเมื่องร่วมนกันนี้มักเกิดขึ้นภายหลังจากได้มีการยอมรับประกรร่วมกันแล้ว เช่น การมีรัฐบาลร่วมนกัน การมีรัฐสภาร่วมนกัน รวมไปถึงการมีนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านการทหารร่วมนกัน เป็นต้น ตัวอย่างของร่วมนแบบนี้ได้แก่ ออสเตรเลีย-อังกฤษในช่วงก่อนปี 1981

รูปแบบของร่วมนในสมัยโบราณอีกอย่างหนึ่ง เรียกว่า เครือจักรภพ หรือ Commonwealth เป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ และมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากรัฐจักรวรรดิของอังกฤษ ในช่วง ค.ศ. 1920 เป็นต้นมา ที่เรียกว่า “The British Commonwealth of Nations” ซึ่งรัฐสมาชิกในเครือจักรภพได้ให้การยอมรับสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษว่าเป็นประกรรวมของรัฐตน หรือยอมรับว่าเป็นประกรรวมของเครือจักรภพ แต่ประกรรวมใน Commonwealth นี้ก็มิได้บเทาเทาทางการเมื่องแต่อย่างใด แต่เป็นการยกย่องให้เกียรติในงานพิธีต่างๆ เท่านั้น

ส่วนร่วมนในระบบสมัยใหม่ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีรูปแบบที่พบเห็นได้ชัดเจนในสองรูปแบบ ได้แก่ แบบสมาพันธรัฐ (Confederation) และสหพันธรัฐ (Federation)

1.2.1 สมาพันธรัฐ (Confederation)

ร่วมนแบบสมาพันธรัฐเกิดขึ้นโดยความร่วมมือของรัฐบาลต่างๆ ตามสนธิสัญญา โดยรัฐสมาชิกต้องมีความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ จึงจะเกิดการดำเนินกิจกรรมของสมาพันธ์ ได้ และมีสภาผู้แทนรัฐบาลของรัฐสมาชิกเป็นองค์กรรรมการที่ต่างๆ ในนามของรัฐสมาชิก โดยที่รัฐสมาชิกยังคงมีอิสระ การดำเนินนโยบายต่างๆ ยังเป็นไปโดยอิสระ สภาผู้แทนของรัฐสมาชิกไม่ได้มีอำนาจในการควบคุมการกระทำภายในรัฐสมาชิก นอกจากนี้ แต่ละรัฐมักจะมีความร่วมมือกันบางอย่างเรื่องเท่านั้น เช่น ด้านความมั่นคง หรือนโยบายเศรษฐกิจ เป็นต้น

รัฐรวมแบบสมาพันธ์รัฐ ได้แก่ ประเทศสมาพันธ์รัฐอเมริกาในช่วง 10 ปีแรกภายหลังได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ ประเทศสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ ก่อนปี 1846 หรือ ประเทศสมาพันธ์รัฐเยอรมัน ช่วงปี 1815 - 1866 ส่วนในปัจจุบัน การรวมตัวกันของสหภาพยุโรปก็มีลักษณะบางอย่างใกล้เคียงกับสมาพันธ์รัฐเป็นอันมาก

1.2.2 สหพันธ์รัฐ (Federation)

รัฐรวมในแบบสหพันธ์รัฐเป็นการรวมตัวของรัฐต่างๆ โดยการสร้างรัฐขึ้นมาใหม่ให้มีอำนาจอธิปไตยอยู่เหนือรัฐเดิมที่มารวมตัวกันนั้น โดยที่รัฐต่างๆ ที่รวมตัวกันจะสละอำนาจอธิปไตยของตนให้แก่รัฐที่สร้างขึ้นใหม่นี้ เพื่อทำหน้าที่แทนตน ตัวอย่างของระบบรัฐแบบนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา นับจากปี 1789 เป็นต้นมาตราฉบับปัจจุบัน

ระบบสหพันธ์รัฐทำให้เกิดมีรัฐ 2 ระดับขึ้นในโครงสร้างภายในของรัฐรวมนั้นเสมอ ได้แก่ รัฐระดับบน คือ รัฐที่สร้างขึ้นใหม่ ซึ่งมักจะเรียกกันว่า **รัฐบาลกลาง** หรือ **รัฐสหพันธ์** และรัฐระดับล่าง ได้แก่ รัฐสมาชิกต่างๆ นั้นเอง ซึ่งมักจะเรียกกันว่า **มลรัฐ** หรือ **รัฐ**

องค์กรต่างๆ ภายใต้ระบบสหพันธ์รัฐจะมีโครงสร้างที่ซับซ้อน รวมทั้งการเมืององค์กรที่มีชื่อเรียกเดียวกัน และมีหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน แบ่งออกเป็น 2 ระดับเสมอ เช่น รัฐสภา จะมีทั้งรัฐสภาในระดับสหพันธ์รัฐ และรัฐสภาในระดับรัฐ เช่นเดียวกับรัฐบาล และศาล เป็นต้น ซึ่งจะมีศาลสูงทั้งของรัฐ และศาลสูงของสหพันธ์รัฐดำรงอยู่คู่ขนานกัน

ภายในโครงสร้างของรัฐรวม ทั้งรูปแบบสมาพันธ์รัฐ และสหพันธ์รัฐนี้ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว จะไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางโดยตรง เนื่องด้วยมีมลรัฐ หรือรัฐขวางกั้นอยู่ตรงกลาง

กล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นภายในรัฐรวม เป็นกิจการของมลรัฐ และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับมลรัฐ มากกว่าจะเกี่ยวข้องกับสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลาง ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างของระบบรัฐเดี่ยว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากความแตกต่างข้างต้น จึงเป็นประเด็นที่มักมีการอภิปราย และได้เถียงกันมาเป็นเวลาช้านานว่า การปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างรัฐเดี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างรัฐรวม แบบใดจะดีกว่ากัน แบบใดจะเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากัน หรือมีความเป็นอิสระ และสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชน (Local Self Government) ได้ดีกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มของรัฐเดี่ยวนั้น มักจะมีข้ออ่อนด้อยมากกว่า เนื่องด้วยเงื่อนไขในการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นของรัฐเดี่ยวนั้นมีเป็นจำนวนมากและเป็นไปโดยตรง ส่งผลในเชิงเปรียบเทียบทำให้ผู้ปกครองของรัฐเดี่ยวนักใช้คำว่ารัฐรวมเป็นไวยาหารและเป็นประเด็นโจมตีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น มักจะกล่าวกันว่า หากมีการกระจายอำนาจมากเกินไปจะส่งผลให้รัฐเดี่ยวหมดสิ้นไปและกลายเป็นรัฐรวม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ แนวทางการปฏิบัติของรัฐเดี่ยวกับรัฐรวม ปรากฏว่ามีลักษณะเคลื่อนเข้าหากันมากขึ้น กล่าวคือ รัฐเดี่ยวจำนวนหนึ่งได้นำหลักการบางอย่างของรัฐรวมเรียกได้ว่า แนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) นำมาใช้ ตัวอย่างเช่น หลักเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างสูงในการปกครองตนเองในลักษณะเดียวกับรัฐรวม กล่าวคือ นอกจากมีรัฐสภาในระดับชาติแล้วยังมีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นในระดับภูมิภาคหรือในระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมทั้งมีการเปิดให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจและมีสถานะทางการเมืองเสมอๆ กับการปกครองของรัฐบาลกลาง อาทิเช่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

และของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ในส่วนของรัฐรวมเอง ก็ปรากฏว่าได้มีการนำหลักแนวคิดเรื่อง ศูนย์กลางนิยม (Centralism) ของรัฐเดี่ยวมาใช้เช่นกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งสำนักงานของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นจำนวนมากในระดับมลรัฐ และในพื้นที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหพันธ์ดังกล่าว เช่น สำนักงานตำรวจสหพันธ์ หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์ และหน่วยงานด้านสวัสดิการของสหพันธ์ เป็นต้น เมื่อมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว ก็มักจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นไปเพื่อกระชับอำนาจจากรัฐเข้าสู่รัฐบาลกลางในระดับที่สูงมากขึ้น ในสภาพการณ์เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินภายใต้กรอบ ข้อแนะนำ และกฎกติกาทางการคลังของรัฐบาลกลางมากขึ้นกว่าที่ดำเนินการตามกรอบของรัฐบาลมลรัฐตั้งแต่ก่อน

การเปลี่ยนแปลงของสหพันธ์รัฐดังกล่าว ทำให้เกิดมีการแยกแยะในรายละเอียดได้ว่า ประเทศสหพันธ์รัฐแบบดั้งเดิมมีลักษณะเด่นเป็นแบบทวิลักษณ์ (Dual Federalism) กล่าวคือ รัฐบาลสหพันธ์จะดำรงอยู่ในระดับชั้นบน และดำเนินการเฉพาะเรื่องการค้าต่างประเทศ การทหาร และการคลังเท่านั้น เรื่องกิจการภายในต่างๆ ตกเป็นของรัฐบาลมลรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบดั้งเดิมเสียแล้ว เนื่องด้วยเกิดรูปแบบสหพันธ์รัฐใหม่ (New Federalism) ซึ่งรัฐบาลสหพันธ์ หรือรัฐบาลกลางได้ขยายบทบาทและกลไกของตนลงไปดำเนินการเรื่องสวัสดิการ การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซ้อนทับลงไปพัวพันกับกิจการของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า การพิจารณารูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวมนั้น ยังคงมีความสำคัญและมีคุณประโยชน์ เนื่องด้วยเป็นหลักการและเป็นแนวทางในการพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนั้น สัมพันธ์

โดยตรงกับรัฐบาลในระดับใด และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ดำเนินการโดยหน่วยงานระดับใด อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องรูปแบบของรัฐนี้ เราควรที่จะพิจารณาในรายละเอียดด้วยว่า รัฐเดี่ยว หรือรัฐรวมนั้น มีการจัดแบ่งอำนาจแบบรวมศูนย์ หรือว่าเป็นแบบกระจาย เนื่องด้วยรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง การบริหาร และการคลัง ก็มีความเป็นไปได้อย่างมากในเวลานี้ ในทางกลับกันรัฐรวมที่มีการรวมศูนย์หรือกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ก็มีพัฒนาการเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกัน ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเดี่ยว อาจไม่ได้มีน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐรวม เหมือนดังที่มิได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้สมัยก่อนๆ

2. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

การพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนี้ เราสามารถพิจารณาได้ทั้งในกรอบของรัฐเดี่ยวและในรัฐรวม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยนั้น เป็นรัฐเดี่ยว รวมทั้งประชาชนคนไทยมีความคุ้นเคยกับโครงสร้างของรัฐเดี่ยวมากกว่ารัฐรวม ดังนั้น ในที่นี้ จึงจะเน้นอธิบายความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่นในกรอบของรัฐเดี่ยวเป็นสำคัญ

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของรัฐเดี่ยวนั้น เรามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์การที่อยู่ระหว่างกลางของรัฐ และท้องถิ่น (Intermediate Structure) เสียก่อน เพราะจะทำให้เราทราบว่าได้รัฐ และท้องถิ่นติดต่อสัมพันธ์กันโดยตรงหรือในทางอ้อมอย่างไร และในลักษณะใด

การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในกรณีของรัฐเดี่ยว หากเราพิจารณาควบคู่ไปกับสถานการณ์ภาพขององค์การของรัฐที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่นแล้ว เราสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

2.1 ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-National Government in General)

ระบบความสัมพันธ์แบบนี้ พบได้ว่ารัฐบาลกลางจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางมาขึ้นตรงกลาง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรจากส่วนกลางในพื้นที่ต่างๆ แต่องค์กรเหล่านี้ก็เป็นผู้แทนจากส่วนกลางโดยตรง อีกทั้งไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในประเทศญี่ปุ่น มีการจัดตั้งสำนักงานของกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม ฯลฯ ในพื้นที่ต่างๆ โดยหน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางคือกระทรวงที่จัดตั้งสำนักงานเหล่านี้ขึ้น ดังนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงจัดเป็น ราชการส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานนอกเขตเมืองหลวง และมีใช้ส่วนภูมิภาค

สำหรับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่ จะมีความสัมพันธ์กันตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local Functions) และ ประการที่สอง ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน (Delegated Functions) ซึ่งทั้งสองประการมีส่วนกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมาย และกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

หากการหน้าที่ใด ท้องถิ่นต้องทำเพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำ ความสัมพันธ์จะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เช่น เมื่อท้องถิ่นทำการแทนแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย มาตรฐานของงานที่มอบให้ทำแทนนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร รัฐบาลกลางผู้เป็น

เจ้าของงานและอำนาจหน้าที่ มีเป้าประสงค์อย่างไรจึงได้มอบหมายงานนั้นให้ท้องถิ่นทำการแทน ฯลฯ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมรวมทั้งสนับสนุนการทำกิจกรรมของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้เป็นตามไปกฎหมายซึ่งรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้วประการหนึ่ง และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่บางประการแทนรัฐบาลกลางอีกประการหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ

อย่างไรก็ดี องค์กรส่วนตรงกลาง ได้แก่ สำนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในพื้นที่ ก็มีความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และต่อการทำกิจกรรมของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย เพราะองค์กรตรงกลางเหล่านี้มีทำหน้าที่หลักในการช่วยเหลือให้รัฐบาลกลาง และท้องถิ่นประสานงานกันได้ง่าย และคล่องตัวขึ้น นอกจากนี้ การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ๆ บางโครงการเป็นของรัฐบาลกลางโดยตรงก็ยังคงมี รวมทั้งการทำงานร่วมกัน (Shared Functions) ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มีอยู่ด้วย ดังนั้น องค์กรตรงกลาง ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างสะดวก เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)

ระบบการบริหารราชการในลักษณะนี้ มีลักษณะเด่นตรงที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงอย่าง

เป็นระบบระเบียบ อีกทั้งมีจำนวนผู้แทนของราชการส่วนกลางออกไปทำหน้าที่เป็นจำนวนมาก และข้อสำคัญในประการต่อมา คือ มีกฎหมายรองรับการออกปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอย่างเป็นทางการ เรียกว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration)

หัวใจสำคัญของการบริหารราชการภูมิภาคเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตน ระบบการแบ่งอำนาจ หรือการมอบอำนาจนี้ มีลักษณะเด่นๆ ด้วยกันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังต่อไปนี้

1) ระบบมอบอำนาจโดยกรม ระบบนี้จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละกรมอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยของตนขึ้นเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเป็นทางการ และอาจมีการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพื้นที่แบบไม่เป็นทางการขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของหน่วยงานแบบแรก ได้แก่ สำนักงานของจังหวัด ในขณะที่แบบที่สองได้แก่ สำนักงานของเขตหรือภาคต่างๆ ระบบการมอบอำนาจโดยกรมต่างๆ ดังกล่าวส่งผลสำคัญทำให้การบริหารงานในเขตพื้นที่ที่มีการแตกกระจายออกไป เพราะว่าแต่ละหน่วยงาน ต่างได้รับมอบอำนาจจากกรมของตน รวมทั้งถูกจัดตั้ง มีระบบงบประมาณ บุคลากร และต้องทำรายงานให้แก่กรมต่างๆ ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น ระบบมอบอำนาจโดยกรมนี้นี้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2) ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี ในระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเอง อีกทั้งยังเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในการมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ

ระบบนี้อาจเรียกว่าเป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ สวีเดน ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ในสภาเขต ฝ่ายบริหารเขต และกลุ่มการเมืองต่างๆ ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อบริหารงานภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ (Prefect System)

ระบบนี้เป็นระบบที่มีรากฐานมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 15 ในฝรั่งเศส ซึ่งกษัตริย์ฝรั่งเศสได้แต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงเป็นข้าหลวง ให้ทำหน้าที่บริหารพื้นที่ต่างๆ ต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นระบบผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการภาค หรือ Prefect โดยเป็นผู้แทนของรัฐ (State) ที่มาจากการเสนอชื่อของกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในเขตพื้นที่ของรัฐ

ระบบนี้ ต่างจากระบบที่สอง เนื่องด้วยผู้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการภาคนั้น คือ รัฐ ไม่ใช่กรม และไม่ใช้รัฐมนตรี ดังกล่าว จึงเป็นระบบที่มีเอกภาพเป็นอย่างสูง (Unified System) เพราะว่ามีกรมมอบอำนาจไปเพียงทางเดียว บรรดาหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ภายในจังหวัดเป็นผู้รับมอบอำนาจต่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกทีหนึ่ง ไม่ใช่เป็นผู้รับมอบอำนาจมาจากกรม ดังนั้น สายงานการบังคับบัญชา และความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ จึงมีโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเพียงผู้เดียวในพื้นที่

นอกจากระบบการมอบอำนาจที่มีเอกภาพอย่างสูงแล้ว ระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และระบบการแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในพื้นที่ กล่าวได้ว่าเป็นเอกภาพเป็นอย่างสูง เหตุผลเพราะว่า งบประมาณนั้นเป็นของจังหวัด ไม่ใช่ของกรมที่ส่วนกลาง บุคลากรก็เป็นของจังหวัด ไม่ใช่เป็นคนของกรมที่ส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐ การวางแผน การ

ดำเนินโครงการต่างๆ จึงเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ และเป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการภาค ซึ่งเป็น “เจ้าภาพ” ของงานต่างๆ เพียงผู้เดียวทั้งในทางกฎหมายและในทางการบริหารราชการ

ระบบที่จัดเป็นโครงสร้างส่วนตรงกลางดังกล่าว เป็นระบบของรัฐเดี่ยว และเป็นปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นระบบที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรัฐโดยตรง เพราะไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ตรงกลาง ในระบบแบบนี้ การแยกอำนาจว่าส่วนใดเป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและส่วนใดเป็นของรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นกระทำการแทน นับว่ามีความสำคัญ เพราะ รัฐบาลจะมีการกำกับดูแล และตรวจสอบตามลักษณะของงานที่มีการแบ่งแยกกันดังกล่าว

ในระบบที่สองและสาม ท้องถิ่นกับรัฐไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรง หากแต่สัมพันธ์ผ่านระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ/หรือผ่านระบบคณะกรรมการบริหารภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และของรัฐแล้วแต่กรณี

หากการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะแตกกระจาย เช่น มีการมอบอำนาจโดยกรม ท้องถิ่นเองคงจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และสัมพันธ์กับกรมต่างๆ อย่างซับซ้อน ในระบบแบบนี้ เป็นที่กล่าวว่า ผู้นำท้องถิ่นที่มีความเข้าใจในเครือข่ายของกรมและของรัฐบาลกลางเป็นอย่างดี ก็จะสามารถดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้รับงบประมาณเป็นพิเศษ และรับโครงการเป็นพิเศษจากกรมและรัฐบาลกลางได้ง่าย ในทางตรงข้าม หากผู้นำท้องถิ่นใดไม่มีความเข้าใจในโลกที่สลับซับซ้อนของรัฐบาลกลางก็ย่อมไม่สามารถ “วิ่งเต้น” ของงบประมาณ และขอโครงการที่เป็นพิเศษจากกรม และจากหน่วยงาน ซึ่งมีเป็นจำนวนมากของรัฐบาลกลางได้

อย่างไรก็ดี ในระบบที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีเอกภาพเป็นอย่างสูง ย่อมก่อให้เกิดความคิดความรู้สึกได้โดยง่ายว่า ท้องถิ่นเองจะมีความเป็นอิสระ

น้อยกว่าระบบที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแตกกระจาย เพราะว่า การบริหารงาน งบประมาณ นโยบายการพัฒนา บุคลากร ฯลฯ ของราชการส่วนภูมิภาคจะมีเอกภาพเป็นอย่างสูง กระนั้นก็ตาม ระบบแบบนี้ มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องตรากฎหมายด้านการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับกระจายอำนาจให้เป็นระบบระเบียบ เพราะว่ากฎหมายนั้น เป็นทั้งเครื่องมือของการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางไปให้ส่วนภูมิภาคประการหนึ่ง และในขณะเดียวกัน ก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการรับรองอำนาจและขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นให้ทำหน้าที่การงานของตนเองโดยไม่ถูกราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเข้มแข็งและมีเอกภาพอย่างสูงเข้าแทรกแซงได้ตามอำเภอใจ

ในกรณีของประเทศไทย พบได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ มีลักษณะที่เป็นเอกภาพเป็นอย่างสูงมาก่อนในช่วงสมัยที่ระบบเทศบาลได้ก่อกำเนิดขึ้น และดำรงอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 หลังจากนั้น ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบแตกกระจาย เพราะว่ามีกรมมอบอำนาจโดยกรม จึงได้ถือกำเนิดขึ้นแทนที่ และมีพัฒนาการไปในทางที่มีการแตกกระจายมากยิ่งขึ้น ขึ้นตามลำดับ จากเดิมที่มีราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดละ 8-9 คน ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็นจังหวัดละ 35-45 คนตามลำดับ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทย ได้ประกาศแนวนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการ และการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการขึ้น (CEO) ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการภูมิภาคครั้งสำคัญในสมัยปัจจุบัน

3. การปกครองท้องถิ่นกับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน

รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน มิได้มีรูปลักษณะเหมือนกับรัฐสมัยใหม่เมื่อหนึ่งหรือสองร้อยปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน เกิดมาจากสาเหตุหลายปัจจัย และที่สำคัญล้วนมีผลกระทบต่อ การปกครองท้องถิ่นที่ดำรง

อยู่ภายในรัฐสมัยใหม่ของแต่ละประเทศด้วย ปัจจัยสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

3.1 ประชาธิปไตย

รัฐสมัยใหม่กับการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีพัฒนาการที่ควบคู่และเกี่ยวข้องกันมาโดยตลอด โดยประชาธิปไตยที่ถือกำเนิดขึ้นเมื่อหนึ่งและสองร้อยปีที่ผ่านมา เน้นหลักการประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) เป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากแนวคิดและการปฏิบัติเรื่องการเลือกตั้ง การขยายสิทธิเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

ในปัจจุบันนี้ แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ก็ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาในโลกทางการเมืองสมัยใหม่ ทั้งนี้ ในหลายประเทศแนวคิดการมีส่วนร่วมก็ดี แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงก็ดี ได้รับการรื้อฟื้นและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังในระดับท้องถิ่นมากกว่าในการเมืองระดับชาติ

แนวคิดประชาธิปไตยของโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ส่งผลทั้งต่อการเมืองระดับชาติ และการเมืองในระดับท้องถิ่น นับตั้งแต่กระบวนการตรากฎหมายต่างๆ นโยบายสาธารณะที่สำคัญต่างๆ ฯลฯ รัฐบาลสมัยใหม่ของทุกประเทศล้วนเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประชุมของสภาท้องถิ่น ในการทำประชาพิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นต่อการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น

แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง ส่งผลให้ประชาชนในสมัยปัจจุบันมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย (Initiatives) มีสิทธิในการเข้าชื่อกันถอดถอนผู้แทน และผู้บริหารท้องถิ่น (Recall) และมีสิทธิในการลงประชามติ (Referendum) เรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การจัด

เก็บภาษีชนิดใหม่ๆ การยกเลิก หรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงระบบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 โลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์ เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งในเรื่องของเงินทุน เทคโนโลยี การสื่อสาร และวัฒนธรรม ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีการหมุนเวียนและเคลื่อนย้ายกันได้อย่างรวดเร็ว เช่น ในเรื่องของเงินทุน ซึ่งในอดีตมักกระจุกตัวในพื้นที่เฉพาะ แต่ในปัจจุบันสามารถหมุนเวียนไปในพื้นที่ต่างๆ ที่สามารถสร้างผลตอบแทนได้เป็นอย่างดีและรวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถเคลื่อนย้ายไปมาได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

ในทางการสื่อสารและวัฒนธรรม ในเวลานี้มีความเปิดกว้างและมีความรวดเร็วเป็นอย่างมาก การปกครองท้องถิ่น ซึ่งในอดีตเป็นระบบที่ค่อนข้างปิด เพราะไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศไทยได้โดยตรง แต่ในปัจจุบันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ส่วนมีเว็บไซต์ (Web Site) ของตนเอง สามารถทำการติดต่อและสร้างข้อตกลงการเป็นบ้านพี่เมืองน้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ สามารถรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และสามารถมีข้อตกลงเป็นพิเศษกับต่างประเทศได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องใช้กระทรวงการต่างประเทศเป็นกลไกเหมือนสมัยโบราณ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีผลต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งจำเป็นสร้างกลไกใหม่ๆ ในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้า และมีการติดต่อกับต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็คงต้องส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความล้าหลัง และไม่สามารถทำการติดต่อกับต่างประเทศโดยตรงได้ต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้า เปิดต่อต่างประเทศ มีการติดต่อโดยตรงกับต่างประเทศ ฯลฯ ในระยะเวลาหนึ่ง คงจะมีผลของการ

ปฏิบัติเป็นอย่างดี เช่น มีการลงทุนจากต่างประเทศเป็นพิเศษ ได้รับรางวัลชมเชยจากต่างประเทศ มีมาตรฐานของชีวิตและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่น และส่งผลต่อการปกครองระดับชาติต่อไป ประชาชนของท้องถิ่นดังกล่าวคงจะมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่นๆ และจะกลายเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่นๆ ทำการเรียกร้องและกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นต่อไปอีกด้วย

3.3 นิติรัฐ

แนวคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นแนวคิดในทางกฎหมาย ซึ่งในสังคมสมัยใหม่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งต่อการดำเนินการปกครองและบริหารของรัฐเอง และมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งนับวันจะมีการพัฒนาและขยายตัวออกไปตามลำดับ

ในส่วนของรัฐนั้น พบได้ว่ารัฐสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนกว่ารัฐโบราณ และรัฐสมัยใหม่ในระยะแรกเป็นอันมาก ดังนั้นการปฏิบัติงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรับรอง มิฉะนั้นแล้ว รัฐและหน่วยงานของรัฐเอง ก็คงจะทำงานตามดุลยพินิจและตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีความไม่แน่นอน และจะทำให้รัฐดังกล่าวกลายเป็นรัฐโบราณไปโดยปริยาย แทนที่จะเป็นรัฐสมัยใหม่อย่างแท้จริง

ในส่วนของประชาชน พบได้ว่า มีสิทธิเสรีภาพต่างๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต โดยมีทั้งสิทธิเสรีภาพชนิดใหม่ๆ และบ้างเป็นสิทธิที่ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา เช่น สิทธิชุมชน สิทธิคนพิการ สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิที่จะตายด้วยความกรุณาของแพทย์ ฯลฯ ดังนั้น การที่รัฐทำการปกครองโดยกฎหมาย และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองและบริหารประเทศ จึงมีผลดีต่อประชาชน เพราะว่าจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชนอย่างมั่นคงในทางหนึ่ง

3.4 การบริหารงานภาครัฐแบบใหม่

การบริหารงานภาครัฐแบบใหม่มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปการบริหารงานของรัฐโบราณและรัฐสมัยใหม่ระยะแรกในหลายประการ ตัวอย่างเช่น **หนึ่ง** การเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง หรือเป็นลูกค้า (Customer) ไม่ใช่เน้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางดังแต่ก่อน **สอง** เน้นการบริหารงานที่มีลักษณะคุ้มค่าต่อบประมาณที่ใช้จ่ายไป (Value for Money) ไม่ใช่เน้นการหน้าที่เพียงประการเดียว **สาม** เน้นการบริการที่รวดเร็วและเบ็ดเสร็จในที่เดียว (One Stop Service) มากกว่าจะเน้นสายงานการบังคับบัญชา และการควบคุมที่ซับซ้อน

ลักษณะของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ดังกล่าว มีผลทั้งต่อการการบริหารงานในระดับชาติ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ ในบางประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง การบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวอาจเริ่มต้นจากท้องถิ่น ก่อนที่จะเป็นกระแสผลักดันให้การบริหารงานระดับชาติเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศที่มีการบริหารและการปกครองระดับชาติที่มีความเข้มแข็ง รวมทั้งมีผู้เชี่ยวชาญอยู่กับการบริหารงานระดับชาติเป็นจำนวนมาก การปรับตัวของการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ มักเริ่มต้นจากระดับชาติ หลังจากนั้น จึงเป็นนโยบายที่บังคับหรือแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปตามนโยบายดังกล่าว

การปรับตัวไปตามการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ มีผลอย่างสำคัญต่อรัฐและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องปรับตัวไปทั้งสองระดับ โดยมีทิศทางใต้อัตลักษณ์การ บริหาร จุดเน้น การประเมิณผลสัมฤทธิ์ ฯลฯ ที่แตกต่างไปจากเดิม อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงในแนวทางดังกล่าว หากมีจุดเน้นที่ประสิทธิภาพการบริหาร และเน้นว่ามีบริการประชาชนที่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายลงไปหรือไม่



เพียงประการเดียว ก็คงจะมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมๆ ไม่อาจดำรงอยู่ได้ต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายในโลกนี้ ล้วนมีนโยบายบูรรวมหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) ในกรอบเวลาหนึ่งๆ อย่างเด่นชัด ส่งผลให้จำนวนรวมของหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีจำนวนรวมลดลงอย่างมาก ทั้งนี้เหตุผลสำคัญ ก็เนื่องมาจากประเทศเหล่านั้นได้ปรับใช้หลักการบริหารภาครัฐแบบใหม่ ที่เน้นทั้งการประหยัดและการทำงานที่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปนั่นเอง โดยละทิ้งหลักการบริหารงานท้องถิ่นในแบบที่เป็นสวัสดิการให้แก่คนท้องถิ่น และเน้นหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น ดังที่เคยเป็นมาเมื่อหนึ่งและสองร้อยปีที่ผ่านมาไปอย่างสิ้นเชิง

4. บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศไม่ได้ตั้งอยู่ในสุญญากาศ ในทางตรงข้ามการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมหนึ่งๆ เสมอ และสภาพแวดล้อมที่สำคัญที่สุดของการปกครองท้องถิ่น ก็คือ รัฐและรัฐบาลกลางของประเทศนั้นๆ ในภาพรวมนั่นเอง

ควรกล่าวด้วยว่า การเมืองระดับชาติเอง ก็ดำรงอยู่ในกรอบของการเมืองระหว่างประเทศ และอยู่ในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เพียงแต่ว่า การเมืองระหว่างประเทศก็ดี องค์การระหว่างประเทศก็ดี ไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองและการปกครองที่มีลักษณะบังคับให้รัฐบาลกลางของประเทศหนึ่งกระทำตามในทุกกรณี

เรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตั้งอยู่ภายในรัฐหนึ่งๆ เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบรวม การยกเลิก การจัดสรรงบประมาณ การควบคุม การกำกับดูแล ฯลฯ เป็นอำนาจโดยตรงของรัฐและรัฐบาลกลางของแต่ละประเทศ

ดังจะเห็นได้ว่า หากรัฐและรัฐบาลกลางของประเทศใด ไม่ได้ให้การรับรองฐานะของท้องถิ่นเสียแล้ว การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีฐานะเป็นเพียงการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ในทางตรงข้ามกับหน่วยที่ถูกรับรอง อีกทั้งจำนวนมากเป็นหน่วยที่รัฐจัดสร้างขึ้นใหม่ ปรากฏว่ามีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และมีพื้นที่ในการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งๆ ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นอาจเป็นพื้นที่ใหม่ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อไม่นานนี้เอง

เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร พื้นที่ให้บริการของตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นได้เพราะว่ารัฐและรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้การรับรอง โดยการประกาศเป็นกฎหมาย หรือเป็นนโยบายสำคัญของการบริหารประเทศ

ในประการสำคัญ ได้แก่ การได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตยนั้น เห็นได้ชัดว่าเกิดขึ้นและเป็นไปได้เพราะว่ารัฐมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย หากรัฐใดทำการปกครองในแบบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ เราก็คงเข้าใจได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ จะมีลักษณะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

หลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้กรอบของรัฐ กล่าวคือ ต้องมีความสัมพันธ์ในทางตรงและในทางอ้อมกับรัฐและรัฐบาลในทางใดทางหนึ่ง อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้เลย

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น นับว่าเป็นสภาพแวดล้อมสำคัญที่อาจช่วยส่งเสริม และอาจเป็นปัจจัยขัดขวางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีพัฒนาการที่มีความก้าวหน้าอย่างมาก หรืออย่างน้อยก็ได้ในทางใดทางหนึ่ง เรื่องดังกล่าวนอกจากจะขึ้นกับลักษณะโครงสร้างของรัฐนั้นแล้วว่ามีการรวบอำนาจมาก

ปานกลาง หรือน้อย และยังมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมความคิดของ ประชาชน ในประเทศนั้นๆ ด้วยว่า ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอยู่ในสถานะใด

หากประชาชนมีความรักในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องการให้ท้องถิ่นมีสถานะเสมอๆ กันกับรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ ท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ คงจะมีพัฒนาการอย่างก้าวหน้าไปได้เป็นอันมาก ในทางตรงข้าม หากประชาชนมีความรักในรัฐบาลกลางและไม่นิยมชมชอบท้องถิ่น ดูถูกดูแคลนท้องถิ่น หรือต้องการให้ท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยเล็กๆ ที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น คงจะมีพัฒนาการไปได้อย่างลุ่มๆ ดอนๆ และคงจะไม่มีความเป็นอิสระนอกเหนือไปจากการควบคุมสั่งการที่มีความเข้มงวดของรัฐและรัฐบาลกลางอย่างเด็ดขาดไปได้อีกด้วย.

5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- Barber, Benjamin R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Los Angeles: University of California Press, 2003.
- Blondel, J. **Comparative Government: An Introduction**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Bogdanor, Vernon. **Devolution in the United Kingdom**. London: Oxford University Press, 1999.
- Hague, R and M. Harrop. **Comparative Government and Politics: An Introduction**. London: Palgrave, 2001.

สาธานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>