

การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร

๑. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

๑.๑. นิยามการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาทางการเมืองอาจแบ่งออกเป็น ๒ ระบบคือการศึกษาเกี่ยวกับรัฐชาติ
ทฤษฎีการเมืองสากลเป็นระบบการเมืองใหญ่ และศึกษาการปกครองท้องถิ่น ชุมชนระดับเล็กกว่ารัฐ
ซึ่งเป็นการศึกษาการเมืองในระบบย่อย การปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองในระดับเล็กๆ
ซึ่งนักวิชาการ เช่น Russel W. Maddox และ Robert F. Fuquay ให้ความหมายว่า^๒

๑. มีการปกครองประกอบด้วยองค์การที่มีอำนาจบางประการดำเนินการในท้องถิ่นเอง
๒. มีองค์กรบริหารเพื่อท้องถิ่นและผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน
๓. มีอิสระพอสมควร โดยเฉพาะงบประมาณและรายได้

Professor William Anderson ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ ๗ ประการ
คือ มีประชากรอยู่ในท้องที่มีดินแดนเป็นของตนเอง มีองค์กรบริหารที่เป็นอิสระ มีกฎหมายเป็น
ของตนเอง มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจบริหารท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บรายได้^๓

^๑ สันธี บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย (พระนคร:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ไบทราม พ.ศ.), หน้า ๗.

^๒ Russel W. Maddox and Robert F. Fuquay, State and Local Govern-
ment (Toronto: D Van Nostrand Company Canada Ltd, 1963), p. 445.

^๓ William Anderson, The Unit of Local Government in the United
State (Chicago: Public Administration Service, 1949), pp. 8-10.

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจและบริหารภายในเขตพื้นที่ใด ๆ ของรัฐอย่างจำกัด^๕ อาจารย์ประยงค์ หงษ์ทองคำให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า^๕

- ๑. เมืองคือการเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจาหน้าที่และอำนาจของตนเองในการดำเนินงานท้องถิ่น
- ๒. มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ การมีอำนาจดังกล่าว ทำให้การปกครองท้องถิ่นต่างจากราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลางในส่วนต่างๆทั่วประเทศ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในการดำเนินงานที่รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมาย แต่ไม่มีอำนาจจากจนกระทั่งกระเทือนต่อ เอกภาพและอธิปไตยของชาติ การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ เป็นสถาบันที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดและเมืองคือการที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ในท้องถิ่นเท่านั้น

๓. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ซึ่งทำไ้หลายระดับ เช่น ประชาชนบางคนอาจรวมโดยการใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือสมัครเข้าเลือกตั้งเพื่อไปบริหารท้องถิ่นเอง หรืออาจจะติดตามการทำงานของท้องถิ่นก็ได้ ในการทำงาน ของท้องถิ่นจะมีตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าคอยควบคุมให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ เช่น สภาท้องถิ่น หรืออาจให้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายบริหารเองก็ได้^๗

^๕ William Anderson, The Unit of Local Government in the United State (Chicago: Public Administration Service, 1949), pp. 8-10.
 ประยงค์ หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นของไทย: ศึกษาเฉพาะรูปแบบเทศบาล" ใน กระจกมองชนชาติ รวบรวม, การเมืองการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓๖-๑๓๘.

^๖ Encyclopaedia of the Social Science Vol.10, p. 548.

^๗ สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕-๑๖.

๑.๒. จุดมุ่งหมายในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นแม้จะเป็นการปกครองโดยท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเองก็ตาม แต่การปกครองท้องถิ่นก็มีความหมายแตกต่างกันออกไปตามสภาพและเหตุผลคือ

๑. จุดมุ่งหมายทั่วไปโดยมีตัวแทน (General purpose Representation) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มิหนำซ้ำรับผิดชอบครอบคลุมความเป็นอยู่ กิจวัตรประจำวันของประชาชนทั้งการอาชีพ การศึกษา บริการต่างๆทั้งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น เทศบาล ฯลฯ การปกครองแบบนี้จะมีสภาท้องถิ่นที่รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้าไปบริหาร

๒. จุดมุ่งหมายพิเศษโดยมีตัวแทน (Special purpose) หมายถึงรูปการปกครองท้องถิ่นที่มอบกิจการให้ทำเป็นพิเศษไม่มีตัวแทนประชาชนบริหาร เช่น การไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ

๓. จุดมุ่งหมายทั่วไปโดยไม่มีตัวแทน (General purpose non-representation) หมายถึงรูปการปกครองท้องถิ่นที่มิหนำซ้ำทั่วไปเช่นเดียวกับแบบแรกแต่ไม่มีตัวแทนประชาชนเข้าบริหารเลย

การปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีตัวแทนเข้าควบคุมหรือเข้าบริหารโดยตรง นอกจากจะเป็นผลดีต่อการปกครองประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเห็นชอบแล้วยังเป็นผลดีที่การปกครองจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนอย่างแท้จริงมิใช่จากการสั่งการจากส่วนกลาง^{๑๐}

006054

^{๑๐}L. Golding, Local Government (London: The English University Press Ltd, 1964), p. 5.

^{๑๑} สันธิ์ บำรุงยี่นและ วิทยา นาศิริกุลกิจ, เรื่อง เกม, หน้า ๑๖.

^{๑๒} ประหยัด หงษ์ทองคำ, เรื่อง เกม, หน้า ๑๓๘ . กุเพิ่มเติมใน สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พระนคร: ส.พยุวงษ์, ๒๕๑๗) .

๑.๓. อุดมคติในการปกครองท้องถิ่น

อุดมคติการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ประเทศทางตะวันตกการปกครองท้องถิ่นพัฒนาการมานานและถือรวมเป็นชาติ^{๑๑} แต่ในประเทศทางตะวันออก การปกครองท้องถิ่นมาจากการหยิบยื่นให้จากส่วนกลาง ทำให้อุดมคติในการปกครองแตกต่างกันไปคือ^{๑๒}

ก. เพื่อปกครองตนเอง

ในบางประเทศ การปกครองท้องถิ่นมีเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองขั้นพื้นฐานของชาติที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากแม้กิจการตำรวจและศาลท้องถิ่นก็ได้เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นยังให้ประชาชนเลือกรูปแบบการปกครองของท้องถิ่นเองอีกด้วยว่าจะใช้รูปแบบอย่างไร

ข. เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาล

การมีการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ปกครองจากรัฐบาล โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาความสะอาด การให้สวัสดิการแก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือประชาชนได้เร็วกว่า หัวถึงและรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนก็เต็มใจจะช่วยเหลือท้องถิ่นมากกว่าจะช่วยเหลือกับรัฐบาลกลาง^{๑๓}

^{๑๑} Encyclopaedia Britannica Vol. 14, p. 261.

^{๑๒} ชูบ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๕-๗. จัดโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^{๑๓} G.A. Jacobson and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes & Noble Inc., 1965), pp. 177-179.

ค. เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

ในทางวิชาการและทางปฏิบัติการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น หน่วยปกครองท้องถิ่น จะทำได้ดีกว่ารัฐบาลเพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถใช้มาตรการบางอย่างที่จรรยาบรรณ ของการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เช่น ให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในสภา ฯ^{๑๕}

ง. เพื่อให้เป็นองค์การปกครองทำหน้าที่สถาบันทางการเมืองและโรงเรียนฝึกฝน วิชาการเมือง

การปกครองชาติจำเป็นที่ต้องให้ประชาชนมีความเข้าใจในหลักการ กระบวนการในการ ปกครองโดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีส่วน ร่วมทำให้ประชาชนมีโลกาสเรียนรู้และสามารถปกครองตนเองได้

จ. เพื่อส่งเสริมหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักการคือ เป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากกำหนด ขณะเดียวกันฝ่ายข้างน้อยก็ได้รับการคุ้มครอง ในบางประเทศองค์กรปกครองท้องถิ่นก็นำหลักการ นี้มาใช้ เช่น ไซการเลือก ๒ ระบบ การเลือกแบบรวมเขตเพื่อหาฝ่ายข้างมากและมีได้เลือกแบบ แบ่งเขตเพื่อให้เป็นตัวแทนประชาชนฝ่ายข้างน้อย^{๑๕}

ดร.ไพฑูริย์ ช่างเรียง กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์อยู่ ๓ ประการคือ^{๑๖}

๑. เพื่อเป็นโรงเรียนให้ราษฎรเรียนรู้และเข้าใจในวิธีการปกครองตนเองตามแบบ ประชาธิปไตยโดยอาศัยกระบวนการและการดำเนินการของท้องถิ่น เป็นแบบอย่าง

^{๑๕} M. J. Sander, Aspect of Comparative Local Administration and Government (Bangkok: National Institution of Development Administration 1972), p. 4.

^{๑๕} สวัสดิ์ สงสัมพันธ์ แปล, จาก เฮอริเบิร์ต กอฟแมน, การเมืองและนโยบายของรัฐ มลรัฐและท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๔), หน้า ๑๑-๑๕.

^{๑๖} ไพฑูริย์ ช่างเรียง, การปกครองมหานค พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖, หน้า ๓.

- ๒. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยให้ราษฎรปกครองตามความต้องการของท้องถิ่น
- ๓. เพื่อเป็นหน่วยตัวแทนรัฐบาล ที่จะนำเอาบริการต่างๆจัดทำแทนรัฐบาลเพื่อบริการแก่ประชาชนโดยถือว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย

จากการประชุมทางวิชาการของเอโรปาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นควรมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการวางแผนพัฒนา ระดมทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ด้วย^{๑๓}

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งออกตามรูปแบบได้ ๒ แบบคือ^{๑๔}

๑. Local State Government เป็นรูปการปกครองที่รัฐบาลส่วนกลาง เป็นผู้กำ เนิด การควบคุม เป็นผู้จัดสรรงบประมาณเจ้าหน้าที่ วางแผนโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด

๒. Local-Self Government เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดนโยบาย เลือกผู้บริหาร อนุมัติงบประมาณและควบคุมให้ปฏิบัติงานตรงกับความต้องการของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นที่ดีจะต้องประกอบด้วยลักษณะต่างๆดังนี้ คือ^{๑๕}

- ๑. สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆของท้องถิ่นได้ สามารถปรับตัวเข้ากับปัญหาได้
- ๒. สามารถวางแผนและพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวได้
- ๓. ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง
- ๔. ชำรงไว้ซึ่งกฎ ระเบียบ ขอบบังคับให้ชุมชนถือปฏิบัติได้

^{๑๓} ชูบ กาลจนประกรและอมร รัชชสฤษดิ์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของเอโรปา ประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๔ (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๒๕-๓๖.

^{๑๔} จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, ถ้อยบรรยายการปกครองท้องถิ่นไทย, ๒๕๑๖.

^{๑๕} ไพบูลย์ ช่าง เรียง, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๘๓-๘๔.

๒. การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย

คำว่าประชาธิปไตยตรงกับคำว่า Democracy นี้มาจากภาษากรีกคือ Demos แปลว่า ประชาชน กับ Kratos แปลว่าอำนาจหรือการปกครอง รวมความแล้วจึงหมายถึง "การปกครองของประชาชน โดยประชาชน"^{๒๐} ถือว่าอำนาจในการปกครองมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ต้องมีวิธีการที่ให้ประชาชนสามารถแสดงอำนาจได้และจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย^{๒๑}

แนวความคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยมาจากนักปราชญ์หลายท่าน เช่น จอห์น ล็อก (John Locke) ที่เห็นว่า โทษธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีเสรีภาพเสมอภาคกันการมารวมเป็นกลุ่มก็เพื่อปกป้องเสรีภาพโดยเอาประโยชน์ข้างมากเป็นหลัก และมีผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายบริหารไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน นอกจากนี้ยังมีอีกหลายท่านเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยส่วนรวม อำนาจของรัฐจำกัดและต้องฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่เสมอ^{๒๒}

^{๒๐} กระทบ ทงธรรมชาติ, "ประชาธิปไตย", ในกระทบ ทงธรรมชาติ รวบรวม, การเมืองการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๗๗.

^{๒๑} ทัศนพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตย: ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ (โรเนียว), หน้า ๑-๒.

^{๒๒} เมธา สุกบรรทัด, "ความหมายของระบอบประชาธิปไตย", ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๒-๓, ๔, ๑๐-๑๒. นักปราชญ์เหล่านี้ เช่น Thomas Jefferson, James Stewart Mill, Austin Ranney, Willmore Kendal, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau.

ประชาธิปไตยสามารถแยกออกได้เป็น ๓ ด้านคือ^{๒๓}

๑. ในฐานะอุดมการณ์ เป็นความเชื่อคือ ความยึดมั่นของบุคคลซึ่งประกอบด้วยหลักการ คือ ความเสมอภาคของบุคคลทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และควรมีเสรีภาพ ที่ทุกคนสามารถทำการต่างๆได้ตามใจสมัคร เช่น พுக เขียน โฆษณา ฯลฯ ครอบงำที่ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น^{๒๔}

๒. ในฐานะเป็นระบอบการเมืองการปกครอง เป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่โดยมีความเสมอภาค^{๒๕} ประกอบด้วยหลักการ คือ

ก. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง มีส่วนร่วมในการปกครอง วางนโยบายต่างๆ มีส่วนตัดสินใจในปัญหาของประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจโดยตรงคือบริหารเองหรือ เป็นโดยอ้อมจากการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมแทน^{๒๖}ก็ได้

ข. มีกํารแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการปกครองและการบริหารออกเป็นส่วนๆโดยมีองค์การเฉพาะ เป็นผู้ใดแยกจากกัน เพื่อให้เกิดดุลอำนาจกันมิได้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต^{๒๗} อำนาจแยกอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน มีอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบังคับใช้กฎหมาย

^{๒๓} กระทบด ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๗๖.

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๑๕๑๗, หมวด ๓.

^{๒๕} จรูญ สุภาพ, "ประชาธิปไตยกับการพัฒนาการ เศรษฐกิจและระบบการเมือง", การเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๑๕๑๔), หน้า ๕๕

^{๒๖} เมธา สุขบรรทัด, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖-๓๗. และ จรูญ สุภาพ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

^{๒๗} มองเตสกีเยอร์ กล่าวไว้ว่า "จะเป็นจุดจบของทุกสิ่งทุกอย่าง ถ้าบุคคลเดียวหรือสถาบันเดียวใช้อำนาจทั้ง ๓ คือ ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตัดสินคดี" จาก ชาญวิทย์ เกษตรศิริ รวบรวม, ประชาธิปไตยของชาวบ้าน (พระนคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ เนส, ๒๕๑๖), หน้า ๒๓๕.

และการตีความกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีการกระจายอำนาจออกเป็น ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
ในองค์กรแต่ละองค์การใช้อำนาจต่างๆ เหล่านี้กันอย่างอิสระแยกจากกัน

๓. ปกครองโดยใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการดำเนินการ

๓. ในฐานะ เป็นวิถีชีวิต เป็นลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน อาทิ
ยึดหลักความเท่าเทียมกัน การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีเหตุผล ฯลฯ ในการดำรงชีวิต^{๒๘}

การปกครองแบบประชาธิปไตยต้องมีหลักการ วิธีการและจุดมุ่งหมายอยู่ที่ประชาชน กล่าว
คือ โดยหลักการประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ทั้งบริหาร ออกระเบียบข้อบังคับ
เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้อาณัติจากประชาชน^{๒๙} โดยวิธีการต้องมีกระบวนการให้ประชาชน
มีส่วนร่วม เช่น มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ การเลือกผู้บริหารรวมทั้งมีกลไกต่างๆ ที่จะถ่ายทอดความคิด
เห็นความต้องการของประชาชนได้ เช่น มีรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพและสิทธิของประชาชน
การให้มีกลุ่มต่างๆ เพื่อแสดงประชามติ ฯลฯ^{๓๐} และจุดมุ่งหมายของประชาธิปไตยคือคนส่วนรวม
ได้รับประโยชน์มากที่สุด

^{๒๘} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ลักษณะบาง
ประการของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พระนคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๘. สำหรับเสรีภาพประชาชนในระบอบประชาธิปไตยโปรดดู ทินพันธุ์
นาคตะ, "การป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน", ใน ชัยอนันต์ สุนทวณิชและคณะ, รัฐธรรมนูญ
สำหรับชาวบ้าน (พระนคร: สำนักพิมพ์พิมพ์แอมส์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๕๐-๑๕๔.

^{๒๙} James H. Burns and Jack W. Peltason, Government by the People
(New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1966), pp. 8-9.

^{๓๐} Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American
Party System (New York: Harcourt Brace & World, 1956), pp. 18-19.

ประโยชน์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีดังนี้คือ^{๓๑}

๑. ป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมและการปกครองที่ไม่ยุติธรรม
๒. เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย
๓. ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นความต้องการของตนอย่างสันติวิธี

แต่ประชาธิปไตย มิได้เป็นของที่เกิดเองโดยธรรมชาติ หากจะต้องอาศัยปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดขึ้น^{๓๒} ขึ้น มีการเคารพกฎหมายในการปกครองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน^{๓๓} ต้องอาศัยความสำเร็จในการสร้างชาติที่ประชาชนมีความเห็นชอบร่วมกัน เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน^{๓๔} มีรัฐบาลที่มีความสามารถในการพัฒนาประเทศ สร้างความเจริญให้แก่ประเทศได้ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและสามารถควบคุมผู้ปกครองได้ ประชาชนเองก็ต้องมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการปกครองในระบอบนี้ มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย เชื่อในหลักการความเสมอภาคของบุคคล เคารพในเหตุผลของกันและกันอีกด้วย^{๓๕}

^{๓๑} Padover K. Sual, The Meaning of Democracy (New York: Lancer Book, 1965), p. 17.

^{๓๒} โปรดดูเอกสารทางวิชาการที่รวบรวมไว้ใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาการทางการเมือง บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ", พัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑.

^{๓๓} สมบัติ จันทรวงศ์ และทินพันธุ์ นาคะตะ, "เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคืออะไร", ใน ชาญวิทย์ เกษกรศิริ รวบรวม, เรื่องเกม, หน้า ๓๔-๔๒.

^{๓๔} การกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตยโปรดศึกษาจาก ทินพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ", พัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๑๓ เล่มที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๗.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔, ๘, ๑๒-๑๔. และดูเพิ่มเติมจาก กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตย (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖).

การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีความพยายามนำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่สมัยที่ ๕ จากพระราชกรณียกิจที่สำคัญ เช่น การเลิกทาส การให้มีการปกครองท้องถิ่น^{๓๖} จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองเอง แต่การปกครองของประเทศก็หาเป็นประชาธิปไตยไม่^{๓๗} อำนาจการปกครองมิได้อยู่กับประชาชน บทบาททางการเมืองของประชาชนถูกจำกัดตลอดมาจนถึงเห็นว่า นับแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนไปปกครองประเทศเพียง ๑๑ ครั้งเท่านั้น^{๓๘}

การที่ประเทศไทยมิได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการ เนื่องจากประการแรก คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองทำการเปลี่ยนแปลงบนความว่างเปล่า คือ เปลี่ยนแปลงการปกครองในสังคมที่ไม่มีขบวนการความคิดต่างๆ อยู่เลย ประการที่สองผู้ปกครองขาดการวางแผนพัฒนาการทางการเมืองกับประชาชนหรือขาดการกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง^{๓๙}

^{๓๖} ท. กลวยไม ฌ อุษยา นามแฝง, "พระพุทธเจ้าหลวงกับประชาธิปไตย", ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัย (พระนคร: ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๘-๑๓. และดู ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ, สัทธิการเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔).

^{๓๗} พงศ์เพ็ญ ศักนตรารักษ์, "เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียุคโดยตรง", การเมืองสำหรับประชาชน (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖), หน้า. ๓. ดูเพิ่มเติมใน ไทยน้อย นามแฝง, ๑๑ นายกรัฐมนตรีไทย (พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๑๐).

^{๓๘} ไพโรจน์ โพธิวงศ์, "การเลือกตั้งทั่วไป มกราคม ๒๕๑๘", จุลสารชุกโขมเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน, ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๘, หน้า ๔-๓๓.

^{๓๙} พงศ์เพ็ญ ศักนตรารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓-๔.

จากการศึกษาของนักวิชาการพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีดังนี้ ๘๐

๑. พื้นฐานทางการศึกษาของประชาชนไทยยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองได้อย่างเหมาะสม
๒. สถาบันการศึกษายังขาดการปลูกฝังอุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจตลอดจนการสร้างสรรมุคคณาใหญ่สิทธิและหน้าที่เท่าที่ควร
๓. ฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชนต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน
๔. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชาชนอยู่กระจัดกระจาย
๕. การคมนาคมไม่สะดวก ประชาชนไม่สามารถทราบความเคลื่อนไหวทางการเมืองได้
๖. ประชาชนยังขาดการรวมกลุ่มที่มีระเบียบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน
๗. ประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะโดยหลักการการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจออกระเบียบและบริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การดำเนินการมีข้อกำหนดวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ เช่น การกำหนดให้เลือกคณะผู้บริหารจากประชาชน มีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนให้อยู่ในตำแหน่งในเวลาจำกัด ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้

^{๘๐}คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า ๓-๔. โปรดดูเพิ่มเติมในณรงค์ สิ้นสวัสดิ์และรอศ ฝรั่งเซีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗). สุจิตต์ ทังสุบุตร, จุดอ่อนของระบบการเมืองไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔). ไพฑูรย์ ช่างเรียง, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔). ๖๑

ปกครองได้ ส่วนคนจุกมุงหมาย การปกครองท้องถิ่นมีจุกมุงหมายเพื่อสนองตอบความต้องการ
ของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับความสะดวกสบาย การปกครองท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ได้ดีกว่า รวดเร็วกว่า

การที่ท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารท้องถิ่นโดยตรงคือการสมัครเข้ามา
บริหารเองหรือการเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่ควบคุมแทนประชาชนโดยอ้อมทั้งเป็นการปกครองที่มีจุก
มุงหมายหลักการอยู่กับประชาชนจึงมีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยค
การให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองยอมเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองประชาธิปไตยโดยค
ยนั้นเอง

๓. การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

การปกครองประเทศอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ หลักการใหญ่ คือ หลักการรวมอำนาจและ
หลักการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization)

๑. การรวมอำนาจ

- เป็นการรวมอำนาจต่างๆในการปกครองไว้ที่องค์กรกลาง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ
- ก. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง กำลังทั้งที่เป็น
ทหารและพลเรือน ส่วนกลางจะเป็นผู้ควบคุมเพื่อสามารถไขกำลังไปเค้นขาดพื้นที่
 - ข. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้กับส่วนกลาง คือ องค์การกลางเป็น

^{๕๑} หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระนคร:
ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๕๑.

^{๕๒} สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓.

^{๕๓} พนม พินทร ๗ อยุธยา, คำบรรยายการปกครองท้องถิ่น (โร เนียว).

ผู้มีอำนาจสั่งการได้ทั้งประเทศ มีอำนาจตัดสินใจในชั้นสุดท้าย เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำอยู่ตามส่วน
ต่างๆ อยู่ในฐานะตัวแทนส่วนกลางและต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

ค. รวมการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นให้ขึ้นกับส่วนกลาง ในการบังคับบัญชา
จะดำเนินการตามลำดับชั้นไปจนถึงส่วนกลาง^{๔๘}

การปกครองแบบรวมอำนาจเป็นการทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง มีความมั่นคง^{๔๙}
แต่การปกครองแบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียคือ

ข้อดี^{๕๐}

๑. ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเพราะรวมกำลังและอำนาจไว้ทำให้มีความมั่นคง
๒. เหมาะสำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่เจริญไม่สามารถปกครองตนเองได้ รัฐบาล
กลางต้องเข้าดำเนินการเอง

๓. ประหยัดรายจ่ายเพราะมีองค์กรเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ทั้งประเทศ

๔. อำนวยประโยชน์แก่ราษฎรได้เสมอหน้าเท่าเทียมกัน

๕. ประสานงานได้ดีเพราะมีองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเพียงองค์กรเดียวกัน

๖. อาจวางระเบียบวิธีการบริหารใหม่ประสิทธิภาพเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ง่าย

ข้อเสีย^{๕๑}

๑. รัฐบาลอาจใช้อำนาจไปก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่าย

^{๔๘} หลวงนฤกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๑-๕๒.

^{๔๙} สันติ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓-๓๔.

^{๕๐} หลวงนฤกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

- ๒. รัฐบาลอาจทกอยู่ภายใต้พรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคลทำให้การบริหารไม่เที่ยงธรรม
- ๓. สอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนไม่ทั่วถึง เพราะพื้นที่รับผิดชอบมีมาก
- ๔. การดำเนินการชักช้า เพราะมีขั้นตอนมาก ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินงานทันควร
- ๕. ไม่ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทำให้แก้ไขความต้องการของประชาชนได้

๒. การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการดำเนินการบางอย่างให้องค์กรอื่น ๆ ไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งมี ๔ ลักษณะคือ

๑. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

กระจายอำนาจในการวางนโยบายและวินิจฉัยสั่งการทางการเมืองให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนกลางให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานโดยส่วนกลางมีอำนาจควบคุมเพียงความกฎหมายและคอยประสานงานให้ นับเป็นการให้ประชาชนปกครองตนเองอย่างแท้จริง

๒. การกระจายอำนาจทางการเมืองเพียงเล็กน้อย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน

เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองโดยบางแต่ส่วนกลางยังคงอำนาจวินิจฉัยขั้นสุดท้ายอยู่คงกระจายเฉพาะอำนาจบริหาร (Administrative Decentralization) นี้เป็นลักษณะของ Local State Government ต่างกับแบบแรกที่เป็นรูป Local Self Government.

๓. การกระจายอำนาจทางการเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมือง

เมืองให้ด้วย ถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งของท้องถิ่นหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยก็ตาม แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่กับตัวแทนของส่วนกลางที่มาปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ในฐานะเป็นผู้ดำเนินการบริหาร

๔. การกระจายอำนาจแต่เพียงในนาม ส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด

^{๕๕} หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๒-๕๕.

^{๕๖} พนม ทินกร ๗ อุษยา, เรื่องเดิม.

ไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการบริหารให้กับท้องถิ่นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจโดยทั่วไปมีลักษณะสำคัญคือ^{๕๐}

๑. เมืองนคร เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เพื่อกำเนินงานของท้องถิ่น

๒. เจ้าหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นมาจากประชาชน เป็นผู้เลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน

๓. มีอำนาจในการดำเนินงานของท้องถิ่นตามสมควร

การกระจายอำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสียกล่าวคือ

ข้อดี^{๕๑}

๑. สามารถดำเนินการได้รวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

๒. จัดการบริหารได้เหมาะสมตามสภาพท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน ได้ดีกว่า

๓. การได้ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนยอมรับและตั้งใจทำดีกว่า

๔. เป็นการฝึกให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองและเป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน

๕. แฉงภาระ ของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทน

ข้อเสีย^{๕๒}

๑. อำนาจรัฐบาลกลางน้อยลงยอมขาดเอกภาพในการปกครองได้ง่าย

๒. สิ้นเปลือง เพราะแต่ละท้องถิ่นต้องจัดหาวัสดุและเครื่องมือของตนเอง

๓. ท้องถิ่นจะคำนึง เฉพาะประโยชน์ของตนแทนจะรับผิดชอบต่อส่วนรวม

๔. เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นอาจใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

^{๕๐} สันธี บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖-๓๗. และ หน้า ๓๓-๓๔.

^{๕๑} หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖. ดูเพิ่มเติม หน้า ๓๔, ๕๑-๕๒.

๖. อาจจะได้ บุคคลที่ขาดความรู้ความสามารถมาบริหารซึ่งเป็นผลเสียต่อท้องถิ่น การได้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นแต่ละประเทศก็มีความมุ่งหมายต่างกัน เช่น^{๕๓}

๑. เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการสร้างชาติ

ในประเทศที่มีการปกครองขาดความมั่นคงจะใช้การกระจายอำนาจเพื่อสร้างความมั่นคง เราให้เกิดการรวมชาติโดยลดอำนาจของรัฐบาลกลางลง เช่น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นของฝรั่งเศส เมื่อหลังการปฏิวัติ ค.ศ. ๑๗๘๙ วิธีการกระจายอำนาจเช่นนี้อาจทำได้หลายวิธี เช่น

ก. การทำลายโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมลง กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่ เช่น ในประเทศกานา และอิรัก ที่ทำลายระบบการปกครองของเผ่าต่างๆ แล้วมีการแบ่ง อำนาจให้หน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่

ข. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อสร้างความผูกพันของประชาชนในท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหาร

๒. เพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย

เป็นการกระจายอำนาจออกไปตามท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามหลักการของประชาธิปไตยและให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการ วิธีการในการปกครอง^{๕๔} จุดมุ่งหมายดังกล่าวใช้กันมากทางประเทศตะวันตก อินเดีย ปากีสถานที่กระจายอำนาจออกไปท้องถิ่น ในประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นก็มีจุดมุ่งหมายให้เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน^{๕๕}

^{๕๓} สิบจิต สุคนธ์สวัสดิ์, "การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ", วารสารกรุงเทพมหานคร, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗, หน้า ๘-๑๘.

^{๕๔} J.F.S Ross, Election and Electors (London: Eyre & Spottiswoode, 1955), p. 11.

^{๕๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสองสามัญ พ.ศ. ๒๕๑๖ เล่ม ๒ (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์), หน้า ๑.

ไค้ถูกต้อง

๓. เพื่อเสริมสร้างเสรีภาพ

ในบางประเทศ หลักเสรีภาพเป็นหลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น สภาแห่งยุโรปเคยวางแนวปฏิรูปท้องถิ่นว่า จะต้องยึดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย ในสหรัฐมีหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นไปปกครองตนเอง นอกจากนั้นในยุโรปได้ประกาศยอมรับการให้อิสระแก่ท้องถิ่น ตลอดจนแนวความคิดที่จะรวมอำนาจการปกครองท้องถิ่นไว้ในองค์กรเดียวที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น การปกครองแบบนครหลวง^{๕๖}

๔. เพื่อประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น

หลักการนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น มีประสิทธิภาพและประหยัด จึงจัดหน่วยการปกครองแต่ละท้องถิ่นกระจายออกไป แต่ละหน่วยมีความเป็นอิสระ^{๕๗}

๕. เพื่อการพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจ

ในบางประเทศได้ใช้การปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นทางพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม เช่น ในกินเดีย ปากีสถานใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่บริการแก่ประชาชน ระดมทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประเทศ

ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจมิได้มีเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการ เฉพาะแต่ประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลายอย่างประกอบกัน^{๕๘} การปกครองแบบกระจายอำนาจเพื่อให้บริการประชาชน

^{๕๖} ชุม กาญจนประกรและอมร รักษาศักย์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของยุโรป ประจำปี ๒๕๐๔ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๑๑-๑๒.

^{๕๗} สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อย่างถูกต้อง เพราะการรวมอำนาจไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยที่การปกครองทั้ง ๒ แบบมีทั้งข้อดีและข้อเสียจึงมีความพยายามนำเอากระบวนการแบ่งอำนาจมาใช้ (Decentralization) ๕๘ เป็นการปกครองที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้กับตัวแทนรัฐบาลกลางที่ไม่ประจำตามส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ที่ยังอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ๖๐ เพียงแต่มอบอำนาจการบริหารให้บางเท่านั้น ระบบนี้เป็นผลดีสำหรับประเทศที่ประชาชนขาดความรู้ในการปกครองฝึกให้ประชาชนค่อยๆ เรียนรู้การปกครองตนเองแต่ก็วิพากษ์วิจารณ์ว่า ระบบเช่นนี้จะทำให้การพัฒนาการกระจายอำนาจ เป็นไปได้ช้าขาดประสิทธิภาพ ๖๑

การปกครองประเทศทั่วไปมักประกอบด้วย การปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นบางประเทศอาจมีการปกครองส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่าง การปกครองส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองสองระดับจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การนำหลักการโคมาไซ (ถ้าใช้หลักการรวมอำนาจท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินการ ไคน้อยส่วนกลางจะเป็นผู้ควบคุมบริหารเอง แต่ถ้านิยมในหลักการกระจายอำนาจท้องถิ่นจะมีอำนาจมากดำเนินการต่างๆ ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบได้มาก มีเจ้าหน้าที่และทรัพยากรของตนเองและตรงกับอุดมคติของการปกครองท้องถิ่นที่ได้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบชุมชนนั้นกับเป็นการสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ได้ประชาชนได้ ร่วมในการปกครอง ๖๒ บังการปกครองท้องถิ่นมั่นคง ประชาธิปไตยก็จะมี ความมั่นคงด้วย นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังมีผลดีคือ เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลที่ไม่ต้อง

๕๘ สอนธี บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่อง เดิม, หน้า ๓๔-๓๗.

๖๐ พนม ทินกร ณ อยุธยา, เรื่อง เดิม. และ Daniel Wit, Ibid., p.2.

๖๑ คู่อโต้แย้งใน บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการการปกครองท้องถิ่น, เรื่อง เดิม.

๖๒ ชูสง่า อุทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต", ใน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐศาสตร์การเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์ เด็ด, ๒๕๑๔) หน้า ๒๔.

ไปเกี่ยวข้องกับงานประจำวันในการบริการประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นการให้ท้องถิ่นจัดการเอง
 ย่อมจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีกว่าการที่ส่วนกลางที่อยู่ห่างไกลไปจัดทำ
 ให้ ประชาชนเองก็เกิดความสนใจที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตน^{๒๓}

๔. การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๔.๑. ความหมาย

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นลักษณะทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่ง
 เพราะการปกครอง เป็นการสร้างชีวิตที่คึกคักไขว่คว้าความต้องการของประชาชนในชุมชนให้ได้รับ
 ความสุข การที่จะทราบความต้องการของประชาชนไม่มีทางใดจะดีกว่าการให้ประชาชนได้มีส่วน
 ร่วมด้วยตั้งแต่ การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทั่วไป จนกระทั่งการให้ประชาชนเข้ามาทำการ
 ปกครองเสียเอง^{๒๔}

การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนหมายถึง ประชาชนได้ทำการใดๆในฐานะที่
 เป็นส่วนหนึ่งหรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติในการปกครองหรือ เป็นการปกครอง
 ตนเองในแต่ละชุมชน^{๒๕} ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. กานการวิวินิจฉัยสั่งการ ประกอบด้วย ๒ ลักษณะ คือ^{๒๖}

^{๒๓} ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, เรืองเดิม, หน้า ๒๕-๓๐.

^{๒๔} Terrence E. Code and Patrick M. Morgan, Participatory Democracy
 (New York: Harper & Row Publisher, 1971), p.2.

^{๒๕} Geraint Parry, ed., Participation in Politics (Manchester:
 Manchester University Press, 1972), pp.2,5.

^{๒๖} Terrence E. Code and Patrick M. Morgan, op. cit., p.4.

ก.๑. มีการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง หมายถึงประชาชนมีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจในนโยบายและกิจกรรมต่างๆ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ชุมชน ไม่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคล

ก.๒. เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงและสมัครใจ ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ โดยอิสระและการตัดสินใจมีผลเป็นการปฏิบัติโดยตรง

ข. กานโครงสร้าง มีอยู่ ๒ รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ^{๖๗}

ข.๑. ร่วมตัดสินใจ (Co-determination) ประชาชนร่วมตัดสินใจกับผู้ปกครอง

ข.๒. ตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) ประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย การดำเนินงานใหม่ปกครองถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

ค. กานหน้าที่^{๖๘} การมีส่วนร่วมในการปกครองในรูปแบบที่แยกเป็น

ค.๑. เป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับในการปกครอง เป็น ลักษณะการมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง

ค.๒. เป็นการจำกัดอำนาจ จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยให้อำนาจการปกครอง มาจากกลุ่มต่างๆหลายกลุ่ม

การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนมีความสำคัญมากในปัจจุบันนี้มีผู้กล่าวว่า "ถ้าจะมีการปฏิวัติทางการเมืองใหม่ทั่วโลกแล้ว สิ่งนั้นก็คือ การปฏิวัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง"^{๖๘}

^{๖๗}

Ibid., p.4.

^{๖๘}

loc. cit.

^{๖๘}

Gabriel Almond and Sidney Verba, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston: Little Brown, 1965),

p.2.

๔.๒. ระดมชอบเขตที่ประชาชน เขามีส่วนร่วมในการปกครอง

แม้ว่าจะมีการส่งเสริมให้ประชาชน เขามีส่วนร่วมในการปกครองทุกระดับประชาชนก็มีบทบาทในการมีส่วนร่วมแตกต่างกันออกไป เนื่องจากมูลเหตุจูงใจ ความจำเป็นและสถานการณ์สิ่งแวดลอมอื่น ๆ^{๗๐}

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการปกครอง อาจเริ่มตั้งแต่การรับฟังข่าวสารทางการเมือง เป็นเบื้องต้น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแสดงประชามติ การสนทนาทางการเมือง การชักจูงผู้อื่นให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง การช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ การแสดงความคิดเห็น การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จนกระทั่งสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารเองโดยตรง^{๗๑} ดังนั้น การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการปกครองจึงแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ^{๗๒}

๑. การมีส่วนร่วมโดยทางตรง หมายถึงประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองเอง โดยตรง เช่น ทำการบริหารงานเอง กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงาน

๒. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม คือเป็นการที่ประชาชน เขามีส่วนร่วมแต่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นในการนี้ เพื่อให้การปกครอง เป็นไปตามความต้องการของประชาชน จึงต้องกำหนดมีกลไกที่ประชาชนสามารถเข้าควบคุม ตามความเคลื่อนไหวของผู้ปกครองได้

^{๗๐}บรรพต วีระสัยและสุชุม นวดสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗), หน้า ๘๕๑-๘๕๓.

^{๗๑} James David Barber, Citizen Politics (Chicago: Markham Publishing Company, 1972), p.3.

^{๗๒} เมธา สุคิบรรทัด, เรื่อง เก็บ, หน้า ๓๗-๔๑.

คือการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเขาไปทำหน้าที่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตั้งโดยเสรีจึง เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอาจกระทำโดยผ่านองค์กรอื่นๆอีก เช่น พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกิจกรรมอย่างอื่น^{๗๓} แต่การมีส่วนร่วมยังมีข้อคิดว่า การมีส่วนร่วมในระดับใดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะการมีส่วนร่วมบางอย่างไม่มีผลอย่างไรต่อการปกครอง ซึ่งนักรัฐศาสตร์บางคนเห็นว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริงนั้นหมายถึงการกระทำที่เป็นผล มีอิทธิพลต่อนโยบายหรือการตัดสินใจในการปกครองอย่างแท้จริง เท่านั้น

๔.๓. แบบการมีส่วนร่วมในการปกครอง

การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน เป็นหลักการอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองควร เป็นสิ่งที่ทำได้โดย เต็มที่และกว้างขวาง ซึ่งต่างกับการปกครองแบบเผด็จการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองเลย^{๗๔} การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนมีมานานคชยวิวัฒนาการ เรื่อยมาจนปัจจุบัน แบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในอดีตมีดังนี้ คือ^{๗๕}

^{๗๓}

Conley H. Dillon and others, Introduction to Political Science(New York: D. Van Nostrand Company, Inc., 1962), pp. 259-269.

^{๗๔}

Geraint Parry, ed., op. cit., p. 2.

^{๗๕} จุฑา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๓๓๑.

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓๑-๓๓๔.

๑. The Greek System มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนที่เป็นพลเมืองของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง ไม่มีตัวแทน ประชาชนมีความใกล้ชิดกับผู้ปกครอง ลักษณะการมีส่วนร่วมของกรีกกำหนดให้มีการประชุมของประชาชนทั้งนครรัฐ ในที่ประชุมนี้ ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น แสดงความต้องการ และกำหนดนโยบายรวมทั้งกำหนดตัวผู้ปกครองได้

๒. Roman System แบบโรมันได้กำหนดให้มีสภาแทนการประชุมประชาชนทั้งหมด ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาที่มีครอบคลุมเสมือนการปกครองโดยประชาชนโดยตรง

๓. Feudal System เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่าง Lord กับ Vassal ที่แต่ละฝ่ายมีสิทธิหน้าที่ต่อกัน Lord มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและปกครองแก่ Vassal ส่วน Vassa มีหน้าที่บริการด้านต่างๆ และมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิเช่นนี้ เป็นการมีส่วนร่วมแบบไม่มีความเสมอภาค

๔. ระบบสวีต มีลักษณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับระบบกรีก

๕. ระบบ New England มีการให้ประชาชนเข้าร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับระบบสวีต

ประเทศแรกที่พยายามปฏิรูปการปกครองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการปกครองเป็นประเทศแรกคือ อังกฤษ เมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ ที่มีการต่อรองกับกษัตริย์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองจนเกิดเอกสารที่เรียกว่า Magna Carta ในฝรั่งเศส การปฏิวัติเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนั้นในสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มมีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเอง^{๓๗}

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบันมีอยู่หลายรูปคือ ^{๓๘}

๑. Referendum เป็นการให้ประชาชนตัดสินใจในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาชั้นต้นมาแล้ว ประชาชนนี้อาจจะมีทั้งแบบบังคับและไม่บังคับขึ้นอยู่กับความจำเป็นหรือไม่

^{๓๗} จรูญ สุภาพ, เรื่อง เกม, หน้า ๓๓๔-๓๓๕.

^{๓๘} เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒๐-๑๒๑.

๒. Initiative เกิดในสวิสเป็นเวลานานแล้ว Canton ของสวิส จะตรากฎหมายโดยผ่าน Landsgemeinde คือการประชุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เหมือนกับวิธีการ Town Meeting ในสหรัฐอเมริกาแต่เป็นการเสนอกฎหมาย รูปการจะเป็นการทำคำร้อง และลงมติในบัตรเลือกตั้ง ความประสงค์ของ Initiative ก็เพื่อให้ราษฎรได้ผ่านกฎหมาย บางอย่างโดยไม่ฟังความคิดเห็นของสภา การใช้ Initiative อาจจะเป็นการใช้โดยตรง คือราษฎรคัดสินว่ากฎหมายนั้นใช้ได้หรือไม่ กับ โดยอ้อม จะเสนอกฎหมายให้สภาพิจารณา ก่อน ถ้าสภาไม่เห็นชอบด้วยจึงให้ประชาชนแสดงความต้องการคัดสิน

๓. Recall เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเมื่ออำนาจในการปลด เจาหน้าที่บริหารออกจากตำแหน่ง ได้เมื่อเห็นว่าผู้นั้นไม่จำเป็น การตามความต้องการของประชาชน หรือปฏิบัติคนไม่สมควร เจาหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง

๔. Plebiscite เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รวมแสดงความคิดเห็น และรวมคัดสินใจในปัญหาที่สำคัญเมื่อรัฐบาลไม่สามารถคัดสินปัญหานั้นๆ ได้

๕. Election หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกและกำหนด ตัวเจาหน้าที่ที่จะมาทำการบริหารงานสาธารณะ ประชาชนจะเลือกตัวแทนไปทำการบริหาร นอกจากนั้นยังสามารถมีส่วนร่วมทางการปกครอง โดยทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆ อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ฯลฯ

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย คือ^{๘๐}
๑. แรงจูงใจ เป็นสิ่งที่ชักจูงให้บุคคลมีความสนใจที่จะเข้าร่วมในการปกครอง เช่น ความต้องการปรับปรุงงานท้องถิ่น ความต้องการชื่อเสียง ฯ

^{๗๘} วรสิทธิ์ โรจนพานิช, "การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาวกรุงเทพฯ", วารสาร กรุงเทพมหานคร, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๑๘, หน้า ๕๕-๕๘.

^{๘๐} James David, op. cit., p.27.

๒. โอกาส คือมีเวลาที่เหมาะสม มีความพร้อมจะเข้าร่วมกิจกรรม

๓. ทรัพยากร มีปัจจัยประกอบที่สามารถเข้าร่วมทางการปกครองได้ เช่น ความรู้ ความเฉลียวฉลาด ทักษะ มีทุนทรัพย์ ฯ^{๘๑}

นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครอง สื่อมวลชนควรจะมีบทบาทในการกระตุ้นเรื่องนี้แก่ประชาชน^{๘๒}

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นหลักการที่จะขาดเสียมิได้ในการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชนและของประชาชน ผู้ปกครองต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน^{๘๓} ดังนั้นจึงมีการกระจายอำนาจให้ประชาชน ให้มีการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระทั้งทางการเมืองและการบริหาร ดำเนินการตามความต้องการของท้องถิ่น^{๘๔} ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้หลายวิธี อาทิ การร้องทุกข์ การเสนอแนะ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมโดยวิธีการต่างๆดังกล่าวมาแล้ว ผู้ปกครองต้องรับนิโคชอบต่อความต้องการของท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมือด้วย^{๘๕}

การมีส่วนร่วมในการปกครองยังเป็นการพัฒนาทางการเมืองอีกด้วย เพราะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนฝึกกำลังความคิดและวางแผนปฏิบัติร่วมกันพัฒนาชุมชนทำให้เกิดเสถียรภาพ

^{๘๑} Ibid., pp.40-2.

^{๘๒} Ibid., pp.31-2.

^{๘๓} Carl Cohen, Democracy (New York: The Free Press, 1971), p.8.

^{๘๔} แสวง รัตนมงคลมาศและคณะ, พฤติกรรมในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล. พ.ศ.๒๕๑๐(พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๖), หน้า ๑.

^{๘๕} Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government(Edinburgh: T & A Constable Ltd., 1974), pp.36-8.

ในการปกครอง^{๔๖} การพัฒนาการทางการเมืองจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะ ๓ ประการคือ^{๔๗}

๑. ต้องมีการสนับสนุนกิจกรรมฝ่ายต่างๆในสังคมให้มีความคล่องตัว สามารถฉีกกำลัง
สร้างความสำเร็จแก่ประเทศได้

๒. มีการกำหนดรูปแบบรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับ

๓. เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นความต้องการและร่วมบริหาร

การมีส่วนร่วมในการปกครองของไทยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงดำริเริ่มจำกัดพระราช
อำนาจลง ให้มีการปกครองท้องถิ่นและมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นก็พัฒนาการเรื่อย
มาจนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖
จากนั้นก็มีการปรับปรุงระบบการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจนกระทั่งปัจจุบัน

การเลือกตั้ง เป็นการแสดงออกของการที่ประชาชนมีส่วนร่วมที่มีลักษณะ เป็นการตัดสินใจ
ในบุคคลมากกว่าการตัดสินใจเพื่อนำไปปฏิบัติหรือเป็นนโยบาย การเลือกตั้ง เป็นการเลือกบุคคล
เพื่อไปปกครอง เป็นการเสริมสร้างการพัฒนาการเมืองและให้ประชาชนมีส่วนร่วม^{๔๘}
ซึ่งการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครครั้งนี้ เป็นการ เปิด
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ๒ ลักษณะคือ

๑. การใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาชนมีโอกาสเลือกคณะผู้บริหารโดยตรงเป็นครั้งแรก

๒. การสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อจะได้มีโอกาสไปบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง

^{๔๖} United Nations, Decentralization For National and Local

Development (New York: United Nations Publication, 1962), p.32.

^{๔๗} สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี, ประชาธิปไตยกับการวัดคัมภีร์ (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์เน็กซ์, ๒๕๑๘),
หน้า ๑๖๖-๑๖๘,

^{๔๘} เกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร", ใน อมร รัชสาสัยและ
ชัตติยา กรรณสูต เรียบเรียง, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร: โรงพิมพ์มหา
วิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๖๖-๖๗. และ เมธา สุกขบรรทัด, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๑-๑๔๒.

๕. วิวัฒนาการและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีมานานพร้อมกับการปกครองของประเทศ^{๘๕} ซึ่งอาจแยก
ออกเป็น ๒ ยุค คือ

๕.๑. รูปการปกครองท้องถิ่นในอดีต

รูปการปกครองท้องถิ่นในอดีตอาจแยกเป็น ๔ สมัย คือ สมัยน่านเจ้า สมัยสุโขทัย
สมัยศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

๕.๑.๑. สมัยน่านเจ้า

การปกครองท้องถิ่นได้จัดแยกออกเป็นเขต (เทียบได้กับมณฑลก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง)
แต่ละเขตแบ่งเมืองออกเป็น ๔ รัศมี คือ เมืองเอก (หินจัง) เมืองโท (หินอุย) เมืองตรี (ตาม
เหยา) และเมืองจัตวา (โม้วไฟ) ทุกเมืองจะแยกออกเป็นแขวง แต่ละแขวงจะมีแคว้น
รองลงไปจะเป็นละแวกบานเป็นการแบ่งเพื่อสะดวกในการปกครองมากกว่าเทศอื่น^{๘๖}

๕.๑.๒. สมัยสุโขทัย

การปกครองได้จัดมีราชธานีมีเมืองลูกหลวงอยู่รอบทั้ง ๔ ด้านซึ่งมีผู้ปกครองเป็นราชวงศ์
หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่วางพระราชฤทัย การปกครองรูปนี้ก็เพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์
ส่วนหัวเมืองชั้นนอกก็แบ่งเป็นเมืองเอก โท ตรี จัตวา เช่นเดียวกับสมัยน่านเจ้า^{๘๗}

^{๘๕} หลวงนฤกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระนคร :
ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๒๑-๑๒๒.

^{๘๖} คู่มือหนังสือของกรมมหาดไทย เรื่อง "สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงสถาปนาภาพและงานของ
พระองค์" กับพหุศาสตร์ของพระองค์ เรื่อง "ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ"
อ้างอีกใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓.

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔.

๕.๑.๓. สมัยอยุธยา

การปกครองท้องถิ่นสมัยนี้เหมือนกับสมัยสุโขทัย คือ มีเมืองหน้าด่าน เมืองชั้นเอก โท ตรี จัตวา ตามมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ (พ.ศ. ๑๑๕๕-๑๑๗๒) โดยยกเลิกเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงโดยขยายราชธานีออกไป แต่ละเมือง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้าในแขวง และมี "พัน" เป็นหัวหน้าใน "ระเวกบ้าน" โดยขึ้นกับเจ้าเมือง^{๕๒}

๕.๑.๔. สมัยรัตนโกสินทร์

สมัยนี้แบ่งออกเป็น ๓ ช่วง คือ สมัยเริ่มต้น การปกครองท้องถิ่นเหมือนกับสมัยอยุธยา สมัยรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมัยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก^{๕๓}

การปกครองท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ ๕ นับว่าเป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันโดยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่กรมการทรงแต่งตั้งขึ้นซึ่งพนักงานสุขาภิบาลระยะนั้นมีเพียง ๒ ตำแหน่งคือ แพทย์และนายช่างใหญ่ ที่เสนาบดีเลือกทูตเกล้า^{๕๔} ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ. ๑๒๐) จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลท่าดินแดง จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้โปรดเกล้าให้นันนุชใหญ่พาน รวมเป็นกรมการควยและแบ่งให้มีโรงงานภายในเขตสุขาภิบาลเพื่อนำไป

^{๕๒} หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖-๑๒๘.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐-๑๓๑ และใน สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔-๑๕.

^{๕๔} จาก "ประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าดินแดง เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)" ใน สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

การจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชกาลที่ ๕ กวณมีพระราชประสงค์คือ^{๕๕}

๑. พระองค์มีพระราชประสงค์ในการที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ขณะนั้นประชาชนยังขาดการศึกษา จึงต้องค่อยๆ เปลี่ยนโดยเริ่มจากท้องถิ่นก่อน

๒. อีกประการหนึ่งทรงห่วงใยในอนามัยและความเป็นอยู่ของราษฎร

เมื่อทรงเห็นว่า การสุขาภิบาลดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนนิยมมากขึ้น จึงโปรดฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องถิ่นอื่นโดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) บังคับให้ทั่วไป เว้นมณฑลกรุงเทพฯ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้ดูความเหมาะสมเป็นแห่งๆ ไป สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งเมือง และ สุขาภิบาลตำบล สำหรับจัดตั้งในท้องถิ่นอื่นๆ เป็นตำบลไป อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นสำคัญ^{๕๖}

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ร.ศ. ๑๓๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓) จึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องถิ่น เจาหน้าที่ยังคงมาจากการแต่งตั้งคือ สุขาภิบาลเมืองมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธานและมีกรรมการอีก ๕ คน สุขาภิบาลท้องถิ่นมีนายอำเภอเป็นประธานมีกรรมการประกอบด้วยแพทย์ ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องถิ่น^{๕๗}

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๖๕ ใ้ตราพระราชบัญญัติการจั้บารุงสถานที่ชายทะเล

^{๕๕} โมรินทร์ พานิชพันธ์, "การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาล ๕", เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เล่ม ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

^{๕๖} หลวงนวกิจบริหาร, เรื่อง เกม, หน้า ๑๕๓.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๓, ๑๕๑.

ทิศตะวันตกขึ้นบังคับใช้ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภาดำเนินการมีฐานะเป็นนิติบุคคล
 ในเขตตั้งแต่ตำบลบางชะอำถึงตำบลหัวหิน แนวทางการเมืองการจะมาจากการแต่งตั้งแต่กันนับเป็น
 การทดลองระบบเทศบาลตามแบบอารยประเทศ^{๕๘} ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้ตั้งคณะกรรมการ
 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลโดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นองค์ประธาน แต่ยังมีได้มีการประกาศ
 ใช้ให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน ซึ่งขณะนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
 มีสุขาภิบาลเมือง ๒๕ แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ อีก ๒ แห่ง^{๕๙}

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลง
 ไปด้วยโดยมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่ากิจการบริหารราชการต่อไปนี้ให้ท้องถิ่นจัดทำ
 เอง คือ^{๖๐}

ก. ราชการที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล
 ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ข. ราชการอื่นซึ่งจะได้อนุมัติให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย

ต่อมาได้ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
 ๒๔๗๖ และเริ่มตั้งเทศบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยกำหนดรูปแบบเทศบาลเป็น ๓ แบบ คือ เทศบาล
 ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร^{๖๑} การที่ท้องถิ่นใดจะมีฐานะเป็นเทศบาลอย่างไร รัฐบาล

^{๕๘} สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่อง เกม, หน้า ๔๘.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๖๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖,
 มาตรา ๒๖.

^{๖๑} สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่อง เกม, หน้า ๔๗. โปรดดูเพิ่มเติมใน
 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖.

เป็นผู้พิจารณาแทนเทศบาลเมืองตองจัตตั้ง ณ ทองที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ส่วนเทศบาลอื่นๆแล้วแต่จะเห็นสมควร รูปการปกครองเทศบาลก็เลียนแบบการปกครองประเทศ คือมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มา จากการเลือกตั้งของประชาชนและมีเทศมนตรีที่ตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นผู้บริหาร เช่นเดียวกับสภามุแทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีของประเทศ เพราะจุดมุ่งหมายให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อ เป็นโรงเรียนสอนการ เมืองการปกครองให้กับประชาชน^{๑๐๒}

ในระยะแรก เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจในหลักการและกระบวนการปกครองจึงได้กำหนดว่า ในระยะแรกตั้งให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายเป็นสมาชิกสภาทั้งหมด ต่อเมื่อภายในเวลา ๑ ปีหลังจากนั้นให้สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากรัฐบาลแต่งตั้งแต่จะทองไม่เกินจำนวนสมาชิกประเภทแรก และถ้าท้องถิ่นใดที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีการศึกษาจบชั้นประถมศึกษา เกินกว่าครึ่งให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เพียงประเภทเดียว^{๑๐๓}

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ผู้ร่างได้วางรูปให้เทศบาลมีอิสระกว้างขวางมากและ เป็นการเน้นไม่ในทางการ เมืองคือฝึกฝนประชาชนให้เรียนรู้การปกครองมากกว่าการบริหาร ทำให้เทศบาลในระยะต่อมาประสบความยุ่งยาก เพราะสมาชิกกำหนดเป็นนักการเมืองมากกว่าการบริหารท้องถิ่น จนต่อมาได้มีการปรับปรุง เทศบาลอีกหลายครั้ง เพื่อให้การปกครอง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

^{๑๐๒} สันธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่อง เคิม, หน้า ๕๕.

^{๑๐๓} เรื่อง เคียวกัน, หน้า ๕๕-๕๖.

๕.๒ การปกครองท้องถิ่น ไทยปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบัน เริ่มเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ทั้งนี้เมื่อการดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นคือ^{๑๐๘}

ก. พระราชบัญญัติสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อจัดตั้งหน่วยปกครองในท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ
เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการ เป็นผู้ดำเนินงาน ไม่มีสมาชิกตัวแทนประชาชน ๔ คนที่มา
จากการเลือกตั้งรวมเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ข. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อทำการพัฒนาท้องถิ่นที่
อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล

ค. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยจอมพล ป. พิบูล
สงครามได้ริเริ่มขึ้น หลังจากการเห็นการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐและยุโรปว่า ประชาชนมีส่วน
ในการปกครองทุกระดับ ของประเทศไทย ท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลแล้วประชาชน
ยังไม่มีส่วนรวมควา เลยจึงเสนอจัดตั้ง " สภาตำบล " ขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่
๒๒๒/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๘๕ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอประชุมชี้แจงราษฎร
และตั้งสภาตำบลขึ้น แต่การดำเนินงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เพราะไม่มีองค์การตามกฎหมาย
และราษฎรไม่มีส่วนรวมจึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นให้ เป็นองค์การอิสระมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณ
ของตนเอง แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะท้องถิ่นที่โดยฐานะ เป็นองค์การดังกล่าวมีน้อยและยัง
มีการจัดตั้งสภาตำบลอีกหลายรูป เช่น สภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ และตามคำสั่งที่ ๒๗๕/
๒๕๐๘ ตามโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยบ้าง ดังนั้น ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕
จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและปรับปรุงการปกครอง
ตำบลใหม่โดยรวมสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายเก่า เป็นคณะกรรมการสภาตำบล
เพื่อดำเนินการปกครองตำบลต่างๆ เหมือนกันทั้งประเทศ

^{๑๐๘} สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐-๕๑.

๕.๓. อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง^{๑๐๕} แต่การที่ท้องถิ่นใดจะปกครองตนเองได้นั้นมีหลักเกณฑ์พิจารณา คือ^{๑๐๖}

๑. ประชาชนมีความหนาแน่นพอสมควร ไม่กระจัดกระจายและมีความผูกพัน มีความต้องการใช้ประโยชน์ร่วมกัน^{๑๐๗}

๒. มีรายได้พอที่จะดำเนินงานในท้องถิ่นได้

๓. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบและวิธีการในการปกครองพอสมควร

การปกครองท้องถิ่นของไทยปัจจุบันมีอยู่ ๔ รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและการปกครองนครหลวง รูปการปกครองดังกล่าวหาได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวไม่ รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่นอย่างมาก การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก^{๑๐๘}

๑. นโยบายของรัฐบาล

การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆมีเพื่อ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ แต่การปกครองท้องถิ่นเพื่อ เป็นโรงเรียนให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนดังจะ เห็นจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นคล้ายกับการปกครองระดับชาติ การยกฐานะท้องถิ่นขึ้นอยู่กัมาตรการทางกฎหมายมากกว่าความเหมาะสม เช่น จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นทุกแห่งที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด

^{๑๐๕} พรหมพลังใหม่, ปัญหา จุดมุ่งหมายและแนวนโยบายของพรหมพลังใหม่, หน้า ๑๘.

^{๑๐๖} จุฬพล สวัสดิ์วิทยากร, คำบรรยายวิชาการปกครองท้องถิ่น เปรียบเทียบ (โรเนียว).

^{๑๐๗} ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐.

^{๑๐๘} Choo Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand As an Institution and Process of Self-Government (Bangkok: Thammasat University Press, 1962), pp. 2-3, 50-59.

นอกจากนี้ยังมีโครงสร้าง เป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศแทนการดูแลสุขภาพเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น^{๑๐๘}
 ควบคู่ที่โครงการให้เป็นโรงเรียนสอนการ เมืองปกครองแก่ประชาชนทำให้รัฐบาลกลาง
 เข้ามามีบทบาทควบคุมที่ใกล้ชิดประกอบกับเห็นว่าประชาชนขาดความรู้ในการปกครองจึงได้กำหนด
 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก จากคำอ่านของตัวแทนในองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะเห็นจาก
 ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุราษฎร์ธานีมีอำนาจน้อยมาก

๒. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการของท้องถิ่น

การดำเนินการของท้องถิ่นในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพอยู่มาก เนื่องจากประชาชนขาดความ
 เข้าใจในหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ขาดเสถียรภาพมีการแก่งแย่งตำแหน่งกันอยู่เสมอ
 ผู้บริหารมักทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและชื่อเสียงมากกว่าการมุ่งประสิทธิภาพ ท้องถิ่นเองก็
 ขาดแคลนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ประชาชนขาดศรัทธาคือท้องถิ่น^{๑๐๙}

การปกครองท้องถิ่นไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามอารยประเทศนั้น
 เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคดังนี้คือ^{๑๑๐}

๑. ความรู้สึกนึกคิดและทัศนคติของประชาชน

๑.๑. ประชาชนไม่เคยชินกับการปกครองตนเอง เนื่องจากประเพณีที่ถูกปกครองมา
 เป็นเวลานานและถือว่าการปกครอง เป็นเรื่องของข้าราชการ

^{๑๐๘} อมร รัชศาสตร์, "เทศบาลเพื่อการพัฒนา", เอกสารประกอบความรู้การประโฒ
 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๐๘ เล่มที่ ๓ (พระนคร: โรงพิมพ์สวน
 ท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๓๓-๓๔.

^{๑๐๙} ชูบ กาณจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย",
 บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์
 สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๘-๑๕, ๑๓๖-๑๓๗.

^{๑๑๐} ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖-๓๗.

๑.๒. ประชาชนให้ความสำคัญต่อการปกครองตนเองน้อย ยังมีทัศนคติที่จะคอยรับ
ผลต่างๆที่ทางราชการหยิบยื่นให้ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมแม้ในกรุง เทพมหานครที่ประชาชน
มีการศึกษาคึกคักตามดั่งจะ เห็นจากสถิติผู้มาใช้สิทธิ เลือกตั้งมีน้อยมาก

๒. ปัญหาเกี่ยวกับชุมชนและสังคม

- ๒.๑. สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่อย่างกระจุกกระจาย
- ๒.๒. ความเจริญของประเทศไม่กระจายออกไปตามแหล่งต่างๆเมื่ออยู่เฉพาะบางแห่ง
- ๒.๓. ระบบการปกครองไม่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ที่กระจุกกระจายอยู่ตามแหล่ง
ต่างๆ คงเป็นประโยชน์เฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่หนาแน่น เท่านั้น

๓. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้

- ๓.๑. รายได้ของท้องถิ่นมีน้อย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่น เก็บภาษีรายได้
เพียงไม่กี่ประเภท ทำให้ท้องถิ่นขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ
- ๓.๒. รัฐบาลมีภาระค่าน้ำมันมากไม่สามารถลดค่าน้ำมันท้องถิ่นได้

๔. ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถภาพการบริหารของท้องถิ่นเอง

- ๔.๑. ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ บุคคลไม่นิยมมาทำงานกับท้องถิ่น
เพราะเห็นว่าขาดความก้าวหน้า เกี่ยวกับภูมิคำ
- ๔.๒. ประชาชนที่เข้ามาบริหารขาดความเข้าใจในหลักการและกระบวนการปกครอง
ทำให้มีการแก่งแย่งตำแหน่งในการบริหารอยู่เสมอ ท้องถิ่นขาดเสถียรภาพ

๕. ปัญหาการควบคุมจากส่วนกลาง

- ๕.๑. รัฐบาลออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆจำกัดการดำเนินการของท้องถิ่นมากเกินไป
โดยเฉพาะค่านงบประมาณและรายได้^{๑๑๓}

^{๑๑๓}ดูตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลจาก สังกัด จันทราญ, ประมวลข้อบังคับ กท.
กฎหมาย ระเบียบการ เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ไม่ทราบแหล่งพิมพ์).

๕.๒. การปกครองท้องถิ่นเกิดจากผลทางกฎหมายมากกว่าความเหมาะสม ความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะการกำหนดให้มีรูปการปกครองเหมือนกันย่อมไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น

๕.๓. การควบคุมของรัฐบาลไม่เป็นการกระตุนให้ท้องถิ่นช่วยตนเอง

โดยปกติรัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอยู่บางท้องถิ่นก็เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและมีความเป็นระเบียบซึ่งกระทำได้ ๓ ทางคือ^{๑๑๔}

๑. ทางกฎหมาย รัฐบาลกลางจะออกกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ

๒. ทางการเงิน มักจำกัดเกี่ยวกับอำนาจทางการเงินของท้องถิ่น เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้จำกัด มีระเบียบในการเบิกจ่ายเงินหรือควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน

๓. ทางบุคคล รัฐบาลกลางควบคุมท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล เช่น ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ้าง การบรรจุพนักงาน กำหนดคุณวุฒิตราเงินเดือน และการโยกย้าย การที่รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมมากน้อยเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการ คือ^{๑๑๕}

๑. นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยว่าเห็นควรควบคุมมากน้อยเพียงไร

๒. สภาวะทางเศรษฐกิจ ท้องถิ่นว่าสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากน้อยเพียงไร

๓. จารีตประเพณีทางการปกครอง เป็นการกระจายหรือรวมอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นของไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมมาโดยตลอดดังนี้คือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๑๑๔} ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, เรื่อง เกม, หน้า ๓๒.

^{๑๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๑๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๒๕.



มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร องค์การนี้มีเขตรับผิดชอบ
ในจังหวัด เว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในการบริหารไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองต้องอาศัย
เจ้าหน้าที่ส่วนกลางในภูมิภาคดำเนินงานแทน เพราะไม่เพียงพอ

สภาจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดและมีอำนาจในการตั้งกระทุ่ถามผู้ว่าราชการใน
งานหน้าท้องถ้องการและราชการส่วนภูมิภาคแต่ผู้ว่าราชการมีอำนาจไม่ตอบโต้เมื่อ เห็นว่าจะทำให้
เกิดความเสียหายแก่ราชการ และยังมีอำนาจยับยั้ง เพิกถอนมติที่ไม่ชอบบัญญัติจังหวัด เมื่อ เห็นว่า
มติดังกล่าว เป็นการ เมืองแห่งรัฐหรือขัดต่อกฎหมายจึง เป็นการควบคุมท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของส่วน
กลาง^{๑๑๗}

นอกจากนั้นคานการเงิน กระทรวงมหาดไทยก็มีระเบียบการ เงินของราชการส่วนท้องถิ่น
ให้ถือปฏิบัติ เช่น การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน การจ้างและจัดซื้อ ฯลฯ ดังนั้นการดำเนิน
งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึง เป็นการดำเนินการตามความต้องการของส่วนกลางมากกว่า
จะเป็นการดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๒. เทศบาล

เทศบาลมีอยู่ ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล แต่ละเทศบาล
มีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร
มาจากการเลือกตั้งของสภา ในงานประจำมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ^{๑๑๘}

กิจการเทศบาลแม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมอยู่บ้างแต่ก็ขาดเสถียรภาพ เพราะมีความขัด
ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาอยู่เสมอ การประชุมของสภาเทศบาลก็มีลักษณะ เป็นการอนุมัติ

^{๑๑๗} ปฐม มณีโรจน์, "การควบคุมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น", เอกสารประกอบ
ความรู้การประชุม สหท. ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๒ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒๓.

^{๑๑๘} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๑๕, ๓๒, ๓๖, ๓๗, ๓๘-๔๒.

กิจการที่ส่วนกลางให้ทำมากกว่า การดำเนินงานที่อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอกรณีเทศบาลตำบลและผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากการคงปฏิบัติตามระเบียบต่างๆที่รัฐบาลกำหนด^{๑๑๘} ผู้ว่าราชการมื่ออำนาจเรียกสมาชิกสภาเทศบาลมาสอบสวนได้รวมทั้งให้ระงับการปฏิบัติงานของเทศบาลได้^{๑๒๐} นอกจากนั้นพนักงานเทศบาลมาจากการบรรจุแต่งตั้งจากส่วนกลางจึงมีความผูกพันกับส่วนกลางมากกว่าการผูกพันกับท้องถิ่น

ค. สุขาภิบาล

ท้องถิ่นที่จะเป็นสุขาภิบาล ได้แก่ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือเป็นชุมชนที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น ประมาณ ๑๕๐๐ คนและมีร้านค้าประมาณ ๑๐๐ คูหา มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปกครองรูปแบบนี้ มีคณะกรรมการสุขาภิบาลอันนายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นประธาน ทำหน้าที่ทั้งบริหารและนิติบัญญัติ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการมีกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนจริงเพียง ๔ คน^{๑๒๑} และไม่มีบทบาทเพราะเกรงกลัวข้าราชการ^{๑๒๒}

การควบคุมสุขาภิบาลจึงผ่านคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการ รวมทั้งมีระเบียบต่างๆที่คงปฏิบัติ เช่นเดียวกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติขอบังคับสุขาภิบาล ตรวจสอบ เพิกถอนและระงับการดำเนินงานของสุขาภิบาลได้

^{๑๑๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๐๒), ๒๒๕ หน้า. เป็นการรวมระเบียบต่างๆที่ท้องถิ่นคงถือปฏิบัติ

^{๑๒๐} คีตกิติ์ ปราโมช, "เทศบาลในสายตาประชาชน", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ ๑ เล่มที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓, หน้า ๓๐. และดู พระยามโหสิกรรม, "ข้ออภิปรายรวม", การสัมมนา เก็บ, หน้า ๓๗.

^{๑๒๑} พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕.

^{๑๒๒} ชูวงศ์ นายบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๑๗. และดู ไพบูลย์ ช่างเรียง, เรื่อง เก็บ, หน้า ๑๔.

รายได้ของท้องถิ่นก็น้อยเพราะชุมชนที่เป็นสมาชิกบวดยากจนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนชุมชนที่
เจริญก็ไม่สามารถนำไปตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง เพราะขาดการควบคุม
จากประชาชน

เดิมการปกครองท้องถิ่นมีอีกรูปหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลแยกเล็กไปตามประกาศ
ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ให้จัดตั้งสภาตำบลใหม่แทนซึ่ง เป็นลักษณะผสมระหว่างการปกครองท้องถิ่น
กับการปกครองส่วนภูมิภาค^{๑๒๓} ส่วนการปกครองของกรุงเทพมหานครจะกล่าวต่อไป

การปกครองท้องถิ่นไทยจึง เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง^{๑๒๔} เพราะเป็นผลจากการ
ที่ส่วนกลางหิбыันได้โดยยังคงสงวนอำนาจไว้ ทางแก้ไขคือ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและเป้า
หมายที่แน่นอนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้มีรูปการปกครองที่ง่ายเหมาะสมตามสภาพ
ของแต่ละท้องถิ่น สรรหากคนดีมาทำงาน ให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้นพร้อมนั้นประชาชนต้องสนใจ
ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เว้นรูปหลักการและกระบวนการปกครองตนเองที่ถูกต้อง^{๑๒๕}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.๒๕๖๓) ได้วางหลักการส่งเสริมให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไว้โดยกำหนดในมาตรา ๒๑๔,๒๑๕,๒๑๖ ดังนี้^{๑๒๖}

^{๑๒๓} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖, ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.

^{๑๒๔} ชูวงศ์ นายบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วน
ท้องถิ่น", บทความและรายงานการสัมมนาเดิม, หน้า ๓๐.

^{๑๒๕} วิทยุ อังคนารักษ์, "แนวความคิดในการกระจายอำนาจ", นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๑๕
เล่มที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๔, หน้า ๑-๑๖.

^{๑๒๖} กรมล ทงธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร: โรงพิมพ์เครื่องอักษร,
๒๕๑๖), หน้า ๑๔๓-๑๕๖. และคู่มือละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๓.

มาตรา ๒๑๔ วางแนวทางการปกครองท้องถิ่นและนครหลวงไว้ว่า "จะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น" องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระทั้งการกำหนดนโยบาย การภาษีอากรและการเงินของท้องถิ่น หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึงการประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทนผู้ปกครองท้องถิ่นตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดและผู้ปกครองท้องถิ่นปกครองตามความเห็นและความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

มาตรา ๒๑๕ กำหนดเป็นการบังคับรัฐบาลว่า ถ้าท้องถิ่นใดมีลักษณะปกครองตนเองได้ ท้องถิ่นนั้นย่อมมีสิทธิในการจะปกครองตนเอง

มาตรา ๒๑๖ คณะผู้บริหารของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาและการดำเนินงานในท้องถิ่นตนเอง ^{๑๒๓}

๖. กรุงเทพมหานครกับการปกครองแบบนครหลวง

ระบบการปกครองแบบนครหลวง (Metropolis System) เป็นการปกครองที่ยังใหม่สำหรับประเทศไทย คำว่า Metropolis ภาษากรีกหมายถึงนครใหญ่เป็นศูนย์กลางในคันต่างๆ ^{๑๒๔} นักสังคมวิทยาได้พยายามหาคำจำกัดความของอาณานิคมเขตที่เป็นนครหลวงไว้ว่าเป็นบริเวณที่มีประชากรอาศัยอยู่เกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ^{๑๒๕} แต่นักวิชาการบางท่านเห็นว่าควรจะเป็นบริเวณ

^{๑๒๓} ท. กลวยไม้ม ๗ อรุณยา นามแฝง, "ท้าวจะใคร่รัฐธรรมนูญ", วารสารกรุงเทพมหานคร ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔, หน้า ๓๕.

^{๑๒๔} สอนธี บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

^{๑๒๕} Simon E. Miles, ed., Metropolitan Problems (Toronto: Methuen Publication, 1970), pp. 3-4.

นครหลวงจะต้องมีประชาชนอาศัยอยู่บริเวณใจกลางไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนด้วย การเปลี่ยนจากสภาพเมืองธรรมดาเป็นนครหลวงจะเริ่มเมื่อมีประชาชนอาศัยอยู่ ๓๐๐,๐๐๐ คนเป็นอย่างน้อย^{๑๓๑} ส่วนความึกคักของ Han Blumenfeld ที่ความหนาแน่นหรือนครหลวงโตเกินบริเวณที่มีประชาชนอยู่อย่างน้อย ๕๐๐,๐๐๐ คนที่บริเวณใจกลางคือบริเวณที่ใช้เวลาเดินทางไม่เกิน ๕ นาทีจากจุดศูนย์กลาง^{๑๓๒}

สภาพการเป็นนครหลวงเกิดจาก ๒ ลักษณะ คืออาจจะเกิดจากความเป็นเมืองเก่าแก่ที่เคยเป็นศูนย์กลางทางคมนาคมต่างๆของประเทศหรืออาจจะเกิดจากการมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นจนมีอิทธิพลต่อเมืองรอบๆ^{๑๓๓} จากการประชุมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization Public Administration) ประจำปี ๒๕๐๔ ได้ให้เงื่อนไขของการเป็นมหานครหรือนครหลวงดังนี้^{๑๓๔}

๑. ในเขตนครหลวงจะมีประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในลักษณะเป็นประชาคมหรือชุมชนแกน (Community) ซึ่งอาจจะมีมากกว่า ๑ แห่งก็ได้ แต่จะถูกล้อมรอบด้วยชุมชนย่อยอื่นๆที่มีความถ่อเนื่องและต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนแกน

^{๑๓๑} เป็นมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Standard Metropolitan Area (SMA) in Otis Budley Duncan, Metropolis and Region (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1959), p.275.

^{๑๓๒} Han Blumenfeld, The Modern Metropolis (Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1967), pp.50-7.

^{๑๓๓} Simon R. Kiles, ed. op.cit., p.7.

^{๑๓๔} ชูบ กาญจนประกฤษและ อมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของเอโรปา ประจำปี ๒๕๐๔ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔) หน้า ๔-๒๐.

๒. การที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นในพื้นที่จำกัดทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถ
จัดบริการให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ เพราะเกินความสามารถ

๓. ประชาชนที่มาอาศัยอยู่กันมีความเป็นอยู่แตกต่างกันทั้งรายได้และความเป็นอยู่ทางสังคม

๔. การที่มีประชาชนอยู่หนาแน่นทำให้นครหลวงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อชาติและยังก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองกับพื้นที่ที่ต่อเนื่องด้วย

นครหลวง โดยทั่วไปก็มีลักษณะดังที่ถือ

๑. มีขนาดใหญ่ นครหลวงจะประกอบด้วยเมืองเล็กๆหลายเมืองที่มีความเกี่ยวพันต่อกัน โดยมีเมืองหรือชุมชนศูนย์กลาง ๑ แห่ง

๒. เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่างๆ เพราะเป็นเมืองใหญ่เป็นที่รวมทั้งการปกครอง การศึกษาวัฒนธรรม การเศรษฐกิจ การคมนาคม

๓. มีความสำคัญต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเป็นศูนย์กลางของประเทศ และมีประชากรมาก ความเคลื่อนไหวของนครหลวงจึงมีผลต่อรัฐบาลด้วยขณะเดียวกันยังได้ผลต่อส่วนต่างๆของประเทศอีกด้วย ในประเทศพัฒนาแล้วจะแนบเสียงข้างมากจากนครหลวงมีความสำคัญมากแต่ในประเทศด้อยพัฒนาในนครหลวงเป็นที่ปฏิวัติทางการเมือง การที่สามารถควบคุมนครหลวงได้ย่อมมีอำนาจปกครองทั้งประเทศ^{๑๓๖}

ตามกฎหมายเทศบาลได้ให้ความแตกต่างระหว่างเทศบาลเมืองและเทศบาลนครไว้ว่าเทศบาลเมืองได้แก่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนและมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐คน

^{๑๓๕} สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, "นครหลวง; รัฐบาลสตรีไทย", ปีที่ ๕ เล่มที่ ๓ มกราคม

๒๕๑๓, หน้า ๓๐-๓๑.

^{๑๓๖} อธิวิทย์ สุพรรณเกษย์, เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร (พระนคร: สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๘๖.

คอ ๑ การวางกิโลเมตร ส่วนเทศบาลนคร เช่นเดียวกัน เพียงแต่จะต้องมีประชากร ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป^{๑๓๓}

การที่เป็นเมืองใหญ่มีประชากรมากทำให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น ที่อยู่อาศัย การจัดสาธารณูปโภค นอกจากนั้นปัญหาต่างๆมีความซับซ้อนเกี่ยวกับเทคนิคต่างๆสมัยใหม่ เช่น ระบบการจราจรขนส่ง การรักษาสภาพแวดล้อมทั้งมีปัญหที่ต้องประสานกันในชุมชนให้มีความเป็นอันเดียวกันมีความผูกพันต่อกันและช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย^{๑๓๔} ดังนั้น ในหลายประเทศจึงได้กำหนดให้รูปการปกครองของนครหลวงแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ เป็นพิเศษ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เมืองนครขึ้นมาเป็นการ เฉพาะ^{๑๓๕} หรืออาจจัดทำได้หลายวิธี คือ^{๑๓๖}

๑. จัดตั้งองค์กรปกครองนครหลวงขึ้นใหม่เพียงองค์กรเดียวให้ทำหน้าที่ในเขตรวมทั้งจัดตั้งหน่วยย่อยเพื่อให้ทำหน้าที่ เฉพาะอย่าง
๒. ถ้ามีหน่วยการปกครองอยู่แล้วหลายองค์การก็ให้ใช้วิธีการยุบองค์การต่างๆ เหล่านั้นมารวมกันของครใหญ่
๓. ขยายเขตนครหลวงให้กว้างออกไปเพื่อสะดวกในการบริหารตามความจำเป็น
๔. ส่งเสริมให้องค์กร เอกชน เข้ามาร่วมช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของนครหลวง^{๑๓๗}

^{๑๓๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๑๐, ๑๑.

^{๑๓๔} Simon R. Miles, ed., op. cit., pp. 291-300.

^{๑๓๕} W.A. Lobson and D.E. Regan, op. cit., pp. 31-34.

^{๑๓๖} ชูบ กาญจนประกรและอมร รักษาศักดิ์, เรื่อง เกม. เป็นมติที่ประชุมสมาคมเอโรปา.

^{๑๓๗} เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลอาจแบ่งอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลในนครหลวงได้หลายทางคือ

๑. จัดตั้งองค์กรกลางหรือสมาคมเพื่อเป็นที่รวมของการปกครองท้องถิ่นรูปต่างๆ เพื่อจะได้มอบหมายหน้าที่บางอย่างได้

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหานครควรมีเพียง ๒ ระดับ คือ รัฐบาลกลางติดต่อกับนครหลวงโดยตรง เพื่อความสะดวกรวดเร็ว

๓. รัฐบาลต้องคอยควบคุมประสานงานในการพัฒนาการด้านต่างๆ ร่วมกับนครหลวง ระบบบริหารงานนครหลวงที่จัดอยู่ตามประเทศต่างๆ มีดังนี้ คือ ^{๑๕๒}

๑. ระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

เป็นระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ตกลงร่วมมือกัน เพื่อกำเนินการบางอย่างในระยะสั้นหรือระยะยาวของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกัน การตกลงอาจทำเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

๒. ระบบมีหน่วยการปกครองเพียงแห่งเดียว

ระบบนี้เป็นระบบที่เห็นว่าประหยัด มีประสิทธิภาพช่วยอำนวยความสะดวกมากกว่าวิธีอื่น เกิดการประสานงานและไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อน การมีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวมีทั้งการผนวกพื้นที่เข้าด้วยกัน รวมเทศบาลเข้าด้วยกันหรือรวมกันระหว่างนครกับเทศบาลก็ได้

๓. ระบบที่มีการปกครอง ๒ ระดับ

ระบบนี้เป็นระบบผสมเพื่อแก้ไข ๒ ระบบให้ดีขึ้น โดยที่การทำงานที่มีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อนขณะเดียวกัน เปิดโอกาสให้หน่วยย่อยสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ วิธีนี้ทำได้

๓ ทาง คือ ^{๑๕๓}

๓.๑. Metropolis เป็นหน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของ

^{๑๕๒} ไพบูลย์ ช่างเรียง, การปกครองมหานคร (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๕๘.

^{๑๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘-๖๒.

นครหลวงทั้งหมด แต่ให้อำนาจหน้าที่เพียงไม่กี่เรื่อง

๓.๒. The Comprehensive County เป็นการให้อำนาจแก่เคาน์ตีมากขึ้นโดยรับโอนมาจากเทศบาลท้องถิ่น เคาน์ตีจะกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลทั้งหลายใกล้เคียง

๓.๓. Federation เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองอีกระดับหนึ่งครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมดและมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้าน

อาณานิคมที่เป็นนครหลวงของไทยเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีอาณาเขตครอบคลุมจังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ ซึ่งเป็นบริเวณที่กว้างใหญ่และมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครมีประชากรหนาแน่นมากที่สุดจนเกิดปัญหาต่างๆคือ^{๑๕๕}

๑. ปัญหาประชากร

ประชากรในกรุงเทพมหานครหนาแน่นมากแม้ว่าจะมีการขยายเขตพื้นที่ออกไปถึง ๔ ครั้งแล้วก็ตามก็ยังไม่เพียงพอ การเพิ่มของประชากรมาจากการอพยพมากกว่าจะจากการเกิดโดยอาศัยกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศและเนื่องจากท้องถิ่นในชนบทขาดความอุดมสมบูรณ์เป็นปัจจัยดึงดูดและผลักดันให้ประชาชนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯทำให้เกิดปัญหาต่างๆตาม เช่น ชนแออัดที่พักอาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาสุขภาพอนามัย ฯลฯ ตลอดจนการจัดบริการต่างๆ^{๑๕๖}

^{๑๕๕} อารมณ์ จันทรเจริญสุข, ผังเมืองกรุงเทพในอนาคต (โรเนียว) .

^{๑๕๕} คูรายละเอียดยจาก ศูนย์ลงกรณมหาวิทยาลัย, ปัญหานครหลวง (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕) .

^{๑๕๖} ไพบูลย์ ช่างเรียง, โครงการวิจัย การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวง (โรเนียว), และ Larry Sterntien, Population Growth and Movement No. 2 (Bangkok: Moneograph, 1969), p. 77.

๒. ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

เนื่องจากมีประชาชนอพยพ เข้ามามากไม่เพียงพออาศัยเพียงพอทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยขึ้น โดยมีแหล่งเสื่อมโทรมทั่วไปที่ประชาชนอาศัยอยู่อย่างแออัดขาดสุขลักษณะ และเกิดเป็นแหล่งอาชญากรรมขึ้น^{๑๔๗}

๓. ปัญหาการจราจร

เนื่องจากประชาชนในกรุงเทพมหานครมีความจำเป็นของเดินทางติดต่อไปมาเพื่อไปประกอบอาชีพ ประกอบกับมียานยนต์มากขึ้นโดยพื้นที่ถนนขยายเพิ่มขึ้นอีกเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอทำให้กรุงเทพฯ มีจราจรติดขัดทุกวัน เป็นการทำลายสุขภาพและเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก^{๑๔๘}

๔. ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

กรุงเทพมหานครมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมาก อาทิ น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ฯลฯ ทั้งยังขาดแคลนที่ว่าง สวนสาธารณะสถานที่พักผ่อนหย่อนใจอยู่อีกมาก

๕. ปัญหาด้านสาธารณสุขโลก

การที่กรุงเทพฯ ขยายตัวออกไปอย่างไม่ระเบียบทำให้ไม่สามารถจัดการบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ประกอบกับประชาชนที่ใช้บริการเหล่านี้มีมากเกินกำลังที่ท้องถิ่นจะจัดหาให้ได้ นอกจากนั้นระบบบริการยังขาดประสิทธิภาพ เช่น ท่อน้ำขนาดเล็ก ขาดทางระบายน้ำ ฯ และยังทำงานโดยขาดการประสานกันในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกด้วย^{๑๔๙}

^{๑๔๗} ชวนพิศ นวลพริ้ง, ลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของแหล่งเสื่อมโทรมกับการวางแผนพัฒนา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ไม่ทราบพ.ศ.), หน้า ๓๐.

^{๑๔๘} อ้น นิรมานเหมินทร์, "ปัญหาการคับคั่งจราจรทางบกในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๓, หน้า ๑๔๖-๑๕๕.

^{๑๔๙} สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, กรุงเทพมหานคร: อดีต ปัจจุบัน อนาคต (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๒๒-๒๓.

๖. ปัญหาทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากประชากรมีความแตกต่างกันมากในทางเศรษฐกิจและมีระดับการครองชีพสูงในนครหลวงทำให้ประชากรผู้มีรายได้ประสบความสำเร็จของการความช่วยเหลือมาก^{๑๔๙}

๗. ปัญหาทางผังเมือง

เนื่องจากกรุงเทพฯ เติบโตมาขยายตัวไปตามยถากรรมจนเกิดปัญหาการไร้ที่ดินสัมปทานไม่เป็นระเบียบ ขาดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ทำให้บริการต่างๆไม่สะดวก^{๑๕๐}

๘. ปัญหาทางการปกครอง

การปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ เป็นรากฐานของปัญหาต่างๆที่ผอง กทม. เป็นศูนย์กลางทางคมนาคมและมีฐานะเป็นเอกนคร (Primate City) มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นถึง ๑๐,๒๑๔ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร^{๑๕๑} อัตราความเจริญเพิ่มเป็น ๔ เท่าของ พ.ศ. ๒๔๗๕ การเป็นศูนย์กลางทำให้ประชาชนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่อย่างมากมายจนทำให้ส่วนอื่นของประเทศไม่เจริญเติบโต กรุงเทพฯ ก็ประสบปัญหาทางการปกครองให้ประชาชนอยู่ในกฎระเบียบของท้องถิ่นและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน^{๑๕๒} นอกจากนั้นในจังหวัดพระนครและธนบุรี มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่มาก เช่น เมืองคกรบริหารส่วนจังหวัด ๒ แห่ง เทศบาล ๒ แห่ง และสุขาภิบาลอีกมากถึง ๑๑ แห่ง การดำเนินงานจึงซับซ้อนไม่ประสานกัน^{๑๕๓} จึงมีแนวความคิดนำรูปแบบนครหลวงมาใช้โดยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ รัตนันต์ได้เริ่มทดลองให้ชีวิต

^{๑๔๙} ไพบุลย์ ช่างเรียง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔.

^{๑๕๐} อารณ จันทร์เจริญสุข, "การวางแผนพัฒนาเมือง", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๐๘, หน้า ๒๗-๒๘.

^{๑๕๑} ไพบุลย์ ช่างเรียง, เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.

^{๑๕๒} สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓-๓๔. และ ไพบุลย์ ช่างเรียง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๖.

กรมการปกครอง เป็นนายกเทศมนตรีของ เทศบาลทั้งสองและสามารถยื่นเรื่อง รวาทกรมการปกครอง
 ได้โดยตรงต่อมาได้มีการรวมจังหวัดทั้งสอง เขากวักกันตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔,
 และฉบับที่ ๒๕ เป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดียวกันและมี
 เทศบาลนครหลวง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีด้วย ภายหลังจึง โดยหน่วยการปกครอง
 ต่างๆจัดตั้งกรม เทศมณฑลขึ้นบริหาร เพียงหน่วยเดียว เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก
 ได้ดีขึ้น ข้อที่นำพิจารณาอีกคือ การปกครองของกรุงเทพมหานครจะรวมเอาหน่วยการปกครอง
 ย่อย เขากวักกันแต่ก็ไม่มีปฏิเสธรแนวความคิดการปกครองตนเอง มีสภาและฝ่ายบริหารมาจากการ เลือก
 ตั้งจากประชาชนแต่ได้รวมกัน เพื่อประสิทธิภาพและประหยัด ดังนั้น รูปการปกครองนครหลวง
 จึง เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแต่มีฐานะพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่นๆ เท่านั้น ๑๕๓

๗. วิวัฒนาการของกรุงเทพมหานคร

โดยทั่วไปแล้วราชธานีของประเทศต่างๆมักจัดรูปการปกครองพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่น
 อื่น สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน กรุงเทพมหานครมีรูปการปกครองพิเศษมานานมีหน่วยงานรับ
 รับผิดชอบเฉพาะ กรุงเทพมหานครมีวัตถุประสงค์หลักคือให้บริการแก่ประชาชน โดยมีเขตต่างๆ
 เป็นหน่วยงานในสนามคงจะ เห็นจากแผนหลัก เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครระยะยาวที่กำหนดจะพัฒนาการไว้
 ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค พัฒนาสิ่งแวดล้อม พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนารายได้และการ
 บริหาร ๑๕๔ กรุงเทพมหานครปัจจุบันมีพื้นที่ทั้งสิ้น ๑,๕๕๕.๖๖๓ ตารางกิโลเมตร มีประชากร

๑๕๓ สมบูรณ์ อานันท์ชัย, เรือง เกิม, หน้า ๓๖-๓๓๐.

๑๕๔ ประมูล จันทรวงศ์, "ประวัติกรุงเทพมหานคร", วารสารกรุงเทพมหานคร ปีที่ ๓
 ฉบับที่ ๓๖ สิงหาคม ๒๕๑๘, หน้า ๑.

๑๕๕ แผนหลักเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๕), เรือง เกิม
 กับ, หน้า ๑๘-๓๓๐.

(ในพ.ศ. ๒๔๖๓) ๔, ๖๐๗, ๕๓๕ คน เป็นชาย ๒, ๑๑๐, ๑๒๓ คน เป็นหญิง ๑, ๕๕๗, ๔๑๒ คน แมงพิน
ที่ออกเป็น ๒๔ เขตในปัจจุบัน ๑๕๖

๓.๑. การปกครองรูปแบบเดิมก่อน พ.ศ. ๒๔๖๔

การปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครตามแบบตะวันตกเริ่ม นสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยเดิม
กรุงเทพมหานคร เป็นมณฑลหนึ่งขึ้นกับกระทรวงนครบาล ชาวต่างประเทศคิดเห็นว่าสกปรก ไม่มี
หนทางไปมาสมกับเป็นราชธานี^{๑๕๗} เจ้าพระยาอภัยราชา (โรดิง ยังมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป
จึงเสนอให้จัดตั้ง "มูลนิธิปอเต๋"^{๑๕๘} จึงให้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลและตราพระราชกำหนดสุขาภิบาล
กรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ นับเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นอันแรกและเป็นรากฐานการปกครอง
ท้องถิ่นในเวลาต่อมา วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกัน โรคภัยไข้เจ็บ ปรับปรุงให้ท้องถิ่นมีความ
เป็นระเบียบและสวยงามโดยกำหนดหน้าที่ไว้ ๔ ประการ คือ การทำลายขยะมูลฝอย การสวม
ควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้างและการขนย้ายสิ่งโสโครกสิ่งรำคาญแกมคาวณ เจ้าหน้าที่ทรงแต่งตั้ง
ขึ้นมี เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และแพทย์จึงยังไม่เป็นการปกครองตนเอง^{๑๕๘} และ
ได้มีการปกครองรูปแบบนี้เรื่อยมาจนมีการจัดตั้งเทศบาลเพียงรูปเดียวใน พ.ศ. ๒๔๗๖

ส่วนการปกครองท้องถิ่นที่ กรุงเทพฯ เดิมขึ้นอยู่กับกรมเวียงซึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อย

^{๑๕๖} กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ทำเนียบท้องถิ่น ๒๕๑๓ (พระนคร: โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

^{๑๕๗} สมบูรณ์ อานิกวงษ์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

^{๑๕๘} กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชกฤษฎีกา รัชกาลที่ ๕ เกี่ยวกับภารกิจของ
กระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓๘.

รอย ต่อมา พ.ศ. ๒๔๒๕ ในรัชกาลที่ ๕ ได้จัดรูปเป็นแบบ Board of Councilership ให้พระราชวงศ์และข้าราชการที่มีความรู้ เป็นคณะบริหารแบบเทศมนตรี เมื่อเห็นว่าการปกครองกิ่งกลาวลาชาจึงไทยกเล็กตั้งกระทรวงการเมืองขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๕ และต่อมาได้แปรเป็นกระทรวงนครบาลปกครองมณฑลกรุง เทพซึ่งมีเมืองต่างๆคือ พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง นิคมบุรี จะเห็นว่าการบริหารนี้แบ่งเป็น ๒ ส่วนคือ งานปกครองท้องที่ มีกรมอำเภอรับผิดชอบ ส่วนในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพลตระเวน ต่อมากรมนี้จึงได้รวมกับกรมตำรวจซึ่งมีหน้าที่ทางหัวเมือง เป็นกรมตำรวจปัจจุบัน

ส่วนธนบุรี ตั้งขึ้นในสมัยพระเจ้าจักรพรรดิในบริเวณที่เป็นทั้งกรุงเทพมหานครปัจจุบัน พ.ศ. ๒๓๖๐ ได้เป็นราชธานี ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๑ จึงย้ายราชธานีมาไว้เพียงฝั่งเดียว จนกระทั่งได้รวมเป็นกรุงเทพมหานครภายหลัง

ตามระเบียบบริหารราชการก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ธนบุรีมีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นในมีพระมหากษัตริย์ควบคุมอย่างใกล้ชิด ต่อมา พ.ศ. ๒๓๓๗ ได้มีการปรับปรุงการปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เขตกรุง เทพฯและเมืองใกล้เคียงคือธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี ธัญบุรี พระประแดง ปทุมธานีให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงนครบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ รัชกาลที่ ๖ ได้ให้แบ่งเขตกรุง เทพมหานครออกเป็นจังหวัดคือ ทางฝั่งตะวันออกเป็นพระนคร ฝั่งตะวันตกเป็นธนบุรี

๑๕ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๙๖. และผลงานนิติบริหาร, เรื่อง เดิม, หน้า ๘๕.

๑๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัดธนบุรี รวบรวม, จังหวัดธนบุรี (พระนคร: โรงพิมพ์ยุค, ๒๕๐๐), หน้า ๑๐-๑๑.

๑๖ จักรกฤษณ์ นนทิมคฤงการ, กรมพระยาคำวังราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๕๘.

แบ่งรอบนอกออกเป็นจังหวัดกันบุรี สมุทรปราการ ฯลฯ แม้มีฐานะเป็นจังหวัดกันบุรีแต่ยังขึ้นอยู่กับพระนครโดยขึ้นกับกรมพระนครบาล เรียกว่า "นครบาลจังหวัดพระนครและกันบุรี" ต่อมาจึงมีประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงได้แยกราชการภูมิภาคกันบุรีออกจากพระนคร เป็นจังหวัดกันบุรีที่มีอิสระ^{๑๖๖}

การปกครองจังหวัดพระนครและกันบุรีได้แบ่งออกเป็นอำเภอขึ้นในกับชั้นนอก อำเภอชั้นในไม่ใหญ่บานมีแต่ตำบล ไม่มีกำนันผู้ใหญ่บาน มีการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นบางมาตรา ไม่เน้นอำนาจสืบสวน จับกุม อำเภอกิ่งกลาวคือ ปทุมวัน พระนคร คูสิด บางกอกน้อย อำเภอชั้นนอกก็มีลักษณะเหมือนอำเภอทั่วไป^{๑๖๓}

ต่อมาได้มีการปรับปรุงยุบกรมอำเภอจากกระทรวงนครบาลมารวมกับกรมพลำพังสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ปกครองท้องถื่นต่างๆทั้งหมด มีสมุหพระนครบาลทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาล มณฑลกรุงเทพักเป็นราชการส่วนภูมิภาคเหมือนมณฑลอื่นๆ ต่อมา พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ยุบจังหวัดกันบุรีและพระประแดง เป็นเพียงอำเภอ พ.ศ. ๒๕๗๒ ได้ยกเลิกมณฑลแบ่งส่วนราชการ เป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดกันบุรีและเมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงมีการรวมกันระหว่าง ๒ จังหวัดอีก^{๑๖๔} การปกครองท้องถื่นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วได้มีการ

^{๑๖๒} ปรกติ "ประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย" เดือนธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓, ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. ๑๑๒-๑๑๓ เล่มที่ ๑๘ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๕๓๕), หน้า ๒๐๘-๒๐๙. และ "ประกาศขยายเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔, ประชุมกฎหมายประจำศก พ.ศ. ๒๕๕๔ เล่มที่ ๒๔ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๕๓๗), หน้า ๒๕๕-๒๕๖.

^{๑๖๓} หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๕, ๑๕๘.

^{๑๖๔} สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า ๗.

จัดตั้งเทศบาลเป็นรูปการปกครอง เพียงอย่างเดียว ต่อมาเมื่อเห็นวาระระบบการเทศบาลยังไม่ประสบ
สำเร็จนักจึงมีการตั้งสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมากลางกลาวมาแล้ว

เทศบาลนครกรุงเทพจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ โดยมีการแบ่งส่วนงาน
ออกเป็นสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เช่นเดียวกับเทศบาลอื่นๆ มีส่วนบริหาร คือ สำนักปลัด
เทศบาล กองคลัง กองผลประโยชน์ กองช่าง กองถนน กองสาธารณสุข โรงพยาบาลกลาง
และวิเทศพยาบาล ^{๑๖๖}หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของจัดทำและอาจจะทำตามสำหรับ
เทศบาลนคร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก รักษาความสะอาด
ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ฯลฯ ^{๑๖๗}เทศบาลนครกรุงเทพนับว่าเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่และ
มีความสำคัญมากเพราะ เป็นที่ตั้งของ เมืองหลวงและต่อมาได้มีการปรับปรุงหน่วยงานให้เหมาะสม
ยิ่งขึ้นรวมทั้งมีการขยายเขตพื้นที่ออกไปจากเมื่อเริ่มจัดตั้งที่มีพื้นที่เพียง ๕๐.๗๗๘ ตารางกิโลเมตร
เป็น ๗๖.๑๕๖ ตารางกิโลเมตรในพ.ศ. ๒๔๘๙ และเป็น ๑๒๕.๗๘๗ ตารางกิโลเมตรใน พ.ศ.
๒๔๙๗ ในระยะแรกได้จ้างพนักงานชั่วคราวมาทำหน้าที่ต่อมาได้มีการสอบบรรจุราชการพร้อมกับ
โอนกิจการบางอย่างมาจัดทำ เช่น งานบางอย่างในกรมสาธารณสุข การประปา ตำรวจ
การดับเพลิง ฯ ภายหลังงานบางอย่างก็ถูกโอนให้หน่วยราชการอื่นดำเนินการให้

^{๑๖๕}พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๗๙, มาตรา ๒.

^{๑๖๖}เทศบาลนครกรุงเทพในรอบ ๒๑ ปี (พ.ศ. ๒๕๐๑) (ในทราบแหล่งพิมพ์) หน้า ๕๒-๕๓.

^{๑๖๗}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๕๖, ๕๗.

^{๑๖๘}โปรดดู รัชต์ ถังธรรม, บันทึกแสดงกิจการในหน้าที่และการแก้ไขสิ่งบกพร่อง เรื่องการ
วิจัยผลการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ (โรเนียว), หน้า ๗๘. หรือ สมบูรณ์ อานิกวงศ์
ชัย, เรื่อง เกม, หน้า ๗. และอยู่ใน เทศบาลนครกรุงเทพ, ที่ระลึกวันคล้ายวันสถาปนาเทศบาลนคร
กรุงเทพครบรอบ ๓๐ ปี (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), ๑๗๕ หน้า.

การบริหาร เทศบาลทั่วไปมีความเป็นอิสระอยู่มากแต่การบริหาร เทศบาลนครกรุงเทพมหานคร
 เคยอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ๒ ครั้งคือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๒-๒๔๘๗
 และ พ.ศ. ๒๔๙๒-๒๔๙๘ โดยให้เทศบาลนครกรุงเทพมีความสำคัญมีหน้าที่รับผิดชอบมาก
 เป็นที่ตั้งของนครหลวง แต่ต่อมาได้โอนไปอยู่ในความควบคุมของผูวราชการจังหวัดพระนคร
 ตามเดิมเพราะเห็นว่าการปกครองส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นควร เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด^{๑๖๕}

เทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ มีอาณาเขต เมื่อเริ่มตั้ง ๔๗ ตารางกิโลเมตร
 และมีการขยายออกไปอีก ๒ ครั้ง ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ และ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีอำนาจต่างๆ เช่นเดียวกับ
 กับเทศบาลนครกรุงเทพ^{๑๖๖}

นอกจากรูปเทศบาลแล้ว ในกรุงเทพมหานคร เดิมก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกคือมี
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลอีก ๑๑ แห่ง รวมทั้งมีการปกครองส่วนภูมิภาคคือมี
 จังหวัดและอำเภอ แต่ละหน่วยงานการบริหารราชการของตนทำให้เกิดความสับสน ข้ำซ้อนไม่
 ประสานงานกันขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นต่อมาจึงได้ให้อธิบดีกรมการปกครอง ทดลอง วางตำแหน่ง
 นายกเทศมนตรีของ เทศบาลทั้งสองพร้อมกันและให้เทศบาลทั้งสอง เสนอ เรื่องต่อกรมการปกครอง
 โดยตรง^{๑๖๗} รูปการปกครองดังกล่าวได้ใช้เรื่อยมาโดยในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึกและ
 ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะ เทศมนตรีมาจากแต่งตั้ง
 จนกระทั่ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงมีการเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาท้องถิ่นตามเดิมและ เมื่อมีการรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะ เทศมนตรีและสภาเทศบา
 บาลก็ยังปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมจนมีการ จัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรีขึ้น

^{๑๖๕} ชาติ ชัยธรรม, เรื่อง เกม, หน้า ๓. และ เทศบาลนครกรุงเทพในรอบ ๒๖ ปี, หน้า ๘๗-๘๘.

^{๑๖๖} พระราชบัญญัติจัดตั้ง เทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. ๒๔๗๙.

^{๑๖๗} สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, เรื่อง เกม, หน้า ๓๔-๓๖.

ขัดแย้งกันจนถึงขั้นมีการฟ้องคณะกรรมการพรรค เขาควบคุมการบริหารในท้องถิ่น นอกจากนั้นคณะ
ปฏิวัติของกองการสภาพพจนวการปฏิวัตินำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหนา

ถึงนั้นจึงออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ และ ๒๙ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ รวม
จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน เป็น "นครหลวงกรุง เทพธนบุรี" โดยให้เหตุผลว่า^{๑๓๕}

- ๑. จังหวัดทั้งสองมีความเกี่ยวพันกันในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองอยู่แล้ว
- ๒. การประกอบอาชีพของประชาชนดำเนินไปในลักษณะ เป็นจังหวัดเดียวกัน
- ๓. หน่วยราชการบางหน่วยได้ดำเนินการร่วมกันอยู่แล้ว เช่น การทะเบียนบางอย่าง

จึงให้มีการรวมจังหวัดทั้งสอง เข้าด้วยกัน เพื่อประหยัดและมีประสิทธิภาพ เกิดความเจริญ
ความสะดวกแก่ประชาชน และ เพื่อให้มีรูปการปกครองสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ส่วนประกาศ
ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘ เป็นการรวมเทศบาลนครกรุง เทพและธนบุรี เข้าด้วยกัน เป็น เทศบาลนคร
หลวงกรุง เทพธนบุรีอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

แต่รูปการปกครองตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวยังมีได้ เป็นการแก้ไขมีเหตุพื้นฐาน
การปกครองยังคงอยู่ในลักษณะเดิมเพียงแต่รวมเอา ๒ จังหวัดเข้าด้วยกัน นครหลวงที่ตั้งใหม่
เป็นราชการส่วนภูมิภาคมีฐานะ เป็นจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการนครหลวงทำหน้าที่บริหารราชการส่วน
ภูมิภาค กิจการส่วนจังหวัดและเป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครหลวงด้วย ผู้ว่าราชการมาจาก
การแต่งตั้งและเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย อนึ่งสมาชิกสภานครหลวงและสมาชิกสภา
เทศบาลนครหลวงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งตามที่เห็นควร^{๑๓๖}

^{๑๓๕} "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ และฉบับที่ ๒๙" ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๘ ตอน
๑๔๘ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ และ คำชี้แจงของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวง
และเทศบาลนครหลวงต่อท้ายประกาศคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔.

^{๑๓๖} คู่มือกระดาน หอวางนริขณบริหาร, เรื่อง เกม, หน้า ๓๓๔-๓๓๖. และการแต่งตั้งสมาชิก
สภานครหลวงใน สยามรัฐ ฉบับวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔, หน้า ๑, ๖๖.

๗.๓. การปกครองกรุง เพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕

หลังจากที่มีการปกครองในรูปแบบนครหลวงมาได้ ๑ ปีก็ถูกยกเลิกเนื่องจากเห็นว่า แม้ว่าการปกครองนครหลวงจะเป็นไปด้วยดีแต่การที่เป็นเมืองที่มีประชาชนมาก เป็นศูนย์กลางกิจการต่างๆ จำเป็นจะต้องปรับปรุงระเบียบราชการ ส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาต่างๆได้รวดเร็วเกิดผลดีแก่ประชาชน คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ยกเลิกการปกครองแบบนครหลวงและยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆในเขตจัดตั้ง "กรุง เพมหานคร" ขึ้นทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการแทน^{๑๗๗}

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ กรุง เพมหานครมีฐานะ เป็นจังหวัดและมีสภา กรุง เพมหานครทำหน้าที่สภาท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการกรุง เพมหานครแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้บริหารและเป็นข้าราชการการเมือง มีปลัดกรุง เพมหานคร เป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงาน มีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตและแขวง เพื่อปฏิบัติงานในท้องที่ กรุง เพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ทั้งในฐานะจังหวัดอื่น เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลอื่นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของ รัฐบาลและความกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งมีสิทธิร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ได้ด้วยอันแตกต่างจากผู้ว่าราชการ จังหวัดอื่น ส่วนสภากรุง เพมหานครมีสมาชิก ๒ ประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่ากัน เว้นแต่ ๔ ปีแรกให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งทั้งหมด สภากรุง เพมหานครมีอำนาจน้อยมากคือมีหน้าที่ ประชุมเพื่อตราข้อบัญญัติเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและให้ความเห็นในการบริหารราชการตาม ที่ผู้ว่า ราชการ เห็นควรหรือแต่ ไม่มีอำนาจยับยั้ง เปลี่ยนแปลงใดๆได้^{๑๗๘}

^{๑๗๗} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕, ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๖

^{๑๗๘} ชำนาญ บุณยฉน, "กรุง เพมหานคร", รัศศาสตร์นิเทศ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒ เมษายน -มิถุนายน ๒๕๑๖, หน้า ๑-๘.

๗.๘. กรุงเทพมหานครปัจจุบัน

การจัดตั้ง กรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ แม้ว่าจะมีความก้าวหน้า
 อยู่มากที่สุดที่พยายามจะตั้งองค์กรปกครอง เพียงองค์กรเดียว เพื่อดำเนินการในชุมชนที่มีความเกี่ยวพัน
 กัน เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด แต่อย่างไรก็ตามการวิเศษปกครองมาจากการแต่งตั้ง
 อาจจะไม่สามารถรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เท่าที่ควรและยัง เป็นการไม่สอดคล้องกับ
 หลักการปกครองตนเอง ดังนั้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการ เมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ และ
 มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ประกอบด้วยความคิดเห็นต่างทางการเมืองของประชาชนมีมากขึ้น จึงมีการ
 เสนอแก้ไขการปกครองกรุงเทพมหานครให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง
 โดยเสนอร่างกฎหมายเจ้าสุสุภา ๓ ฉบับมีหลักการคล้ายคลึงกันคือให้มององค์กรปกครองท้องถิ่นที่
 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
 เมืองได้^{๑๗๘}

จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า วิธีการรวมหน่วยงานปกครอง เป็น
 หน่วยเดียวมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั่วไป เป็นหลักการที่ดีและการจะนำเอาวิธีการแบบเทศบาล
 คือคณะเทศมนตรีมาจากสภาผู้ว่าการบริหารงานขาดเสถียรภาพไม่สามารถวางแผนระยะยาวได้
 ซ้ำประสิทธิภาพ^{๑๘๐} ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ
 อันจะทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น มีความมั่นใจในการดำเนินงานตาม
 นโยบายที่ได้กับประชาชนรวมทั้งฝ่ายบริหารจะมีความเข้าใจในปัญหาต่างๆของท้องถิ่นดียิ่งขึ้น
 การที่ให้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรงยังจะ เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชน เป็น

^{๑๗๘} รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติหน้าหน้ารัฐสภา ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๘, ตั้งแต่ หน้า ๘ เป็นต้นไป

^{๑๘๐} อ่างมณีที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗.

ผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง ก็จะเป็นการทดลองระบบปกครองแบบใหม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร
 ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการ แขนระบบกึ่งอำนาจที่ล้าชา ขาดประสิทธิภาพ ผู้บริหารที่มาจาก
 การ เลือกตั้งทั้งกรุง เทพฯยอมจะ เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง สภานิติบัญญัติจึงมีมติ
 ประกาศให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุง เทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๒๖
 กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อัน เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน^{๑๘๑}

อนึ่งต่อมาภายหลัง ได้มีการ เสนอกฎหมายร่างแก้ไข ให้ผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุง เทพมหา
 นครมาจากการแต่งตั้งของสภากรุง เทพมหานคร เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ เกินไปจน เป็น
 เฝือกการ เคารงกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เสียก่อน
 เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘^{๑๘๒} และหลังจากที่มีการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ
 การและสมาชิกสภากรุง เทพมหานครแล้วมีผู้ เสนอแยกกรุง ธนบุรีออกจากกรุง เทพมหานคร โดย เห็น
 กรุงธนบุรี เป็น เมืองในประวัติศาสตร์ที่ เก่าแก่และมีความสำคัญ ประกอบกับพื้นที่ของกรุง เทพมหานคร
 ปัจจุบันมีพื้นที่กว้างขวางมากไม่สา กรจัดการดูแล ทั่วถึงซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านจาก
 สภาผู้แทนราษฎรก็มีการยุบสภา เสียก่อน เช่น เดียวกัน^{๑๘๓}

^{๑๘๑}โปรดเกล้าฯ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ หน้า ๑๐-๑๑
 ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๘, ๕. ครั้งที่ ๓๐ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘,
 หน้า ๕๑ เป็นต้นไป และครั้งที่ ๓๑ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๘, หน้า ๑๐-๓๓.

^{๑๘๒}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๒ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๑๘, วันที่ ๑๔
 สิงหาคม ๒๕๑๘. หน้า ๔๒-๔๔.

^{๑๘๓}โปรดเกล้าฯ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ หน้า ๑๐-๑๑
 ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๘, ๕. ครั้งที่ ๓๐ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘, หน้า ๕๑-๕๒.

๔. การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ปี ๒๕๑๔

๔.๑. ลักษณะทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ปัจจุบัน ได้กำหนดหลักการศึกษาที่สำคัญที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะการกำหนดค่าใช้จ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

กรุงเทพมหานครตามกฎหมายฉบับนี้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง เป็นนิติบุคคลประกอบด้วยองค์กรสำคัญ ๒ องค์กร คือ^{๑๔๕}

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๒. สภากรุงเทพมหานคร

ในการนี้ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ ส่วน คือ สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการฯ

สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าสำนัก และ เขต การบริหารเป็นผู้ว่าราชการฯ ๑ คน และมีรองผู้ว่าราชการฯ อีก ๔ คน เป็นผู้ช่วยโดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ส่วนในระดับเขตมีหัวหน้าเขตเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในเขตของที่ตามกฎหมายหรือที่ผู้ว่าราชการฯ หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย^{๑๔๖}

^{๑๔๕} โปรดดู "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๒ ตอนที่ ๑๖ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔.

^{๑๔๕} พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖, ๑๐.

^{๑๔๖} พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๑-๑๖.

ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีอำนาจหน้าที่คือ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือความที่รัฐบาลมอบหมาย มีอำนาจในการวางระเบียบ ข้อปฏิบัติต่างๆ ทั้งคณะที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลหรือเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรี คณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วแต่กรณีโดยอยู่ในวาระ ๖ ปี ถ้าตำแหน่งว่างลง เว้นแต่ออกตามวาระหรือมีประมาทโทษก่อนหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกให้รองผู้ว่าราชการฯ ในลำดับที่จัดไว้ เขาคำรงตำแหน่งแทนตามเวลาที่เหลือ เมื่อครบวาระต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๖๐ วันแต่ลาเหตุอื่น ๆ ต้องเลือกตั้งภายใน ๙๐ วัน^{๑๘๘} ผู้ว่าราชการฯ และรองผู้ว่าราชการฯ จะดำรงตำแหน่งอยู่ในราชการ รัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครก่อนหน้า เว้นแต่กฎหมายกำหนดอีกไม่ได้และจะตองไม่รับเงินหรือผลประโยชน์อื่นอีกเว้นแต่เงินเดือนหรือตามกฎหมายกำหนด^{๑๘๙}

ส่วนสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปีเท่ากัน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ เป็นตัวแทนของประชาชน^{๑๙๐}

^{๑๘๘}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๙-๒๑.

^{๑๘๘}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๒๗.

^{๑๘๙}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๒๙.

^{๑๙๐}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๓๖-๓๗, ๔๔.

๘.๒. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

๘.๒.๑. การควบคุม

กรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารจะกระทำการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นของกรุงเทพมหานครภายในเขตหรือถ้ามีความจำเป็นและได้รับการอนุมัติแล้วก็สามารถจัดทำนอกเขตได้ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตราข้อบัญญัติให้เป็นไปตามอำนาจกรุงเทพมหานครหรือตามที่กฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติได้^{๑๘๖}

สมาชิกสภาหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แต่ตราเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองจากผู้ว่าราชการฯ และข้อบัญญัติใดเมื่อสภาเห็นชอบแล้วจะต้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศใช้สภาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนาม สภาจะนำร่างนั้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อล่วงแล้ว ๓๐ วัน เว้นแต่ข้อบัญญัติการเงินนำมาพิจารณาได้ทันที และถ้าสภายืนยันในร่างเดิมไม่ยอมควาสงวนในชื่อของสมาชิกทั้งหมดให้ส่งให้ผู้ว่าราชการฯลงนาม ถ้าผู้ว่าราชการฯไม่ลงนามก็ให้ประธานสภาลงนามแทนเพื่อประกาศใช้ อนึ่งถ้าผู้ว่าราชการฯไม่ส่งร่างข้อบัญญัติที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาภายใน ๓๐ วัน ถือว่าเห็นชอบด้วยและให้ประธานสภาลงนามแทน ส่วนร่างข้อบัญญัติที่สภาไม่เห็นชอบด้วยให้กลับไปเวียนตราร่างข้อบัญญัติถึงประมาณที่จะตองตั้งคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจพิจารณาเสนอใหม่ ถ้าสภายังไม่เห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอให้ผู้ว่าราชการฯลงนามในข้อบัญญัตินั้น ประกาศใช้เสมือนสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วย^{๑๘๗}

^{๑๘๖}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖๖, ๖๗, ๖๘.

^{๑๘๗}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๗๒, ๗๔, ๗๕, ๗๖, ๗๗.

สภากรุง เทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานได้ ๓ วิธีการคือ

๑. การตั้งกระทูถาม สมาชิกสภากรุง เทพมหานครมีอำนาจกระทูถามผู้วาระราชการกรุง เทพมหานคร เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ เพื่อจะไต่ถามและถักความผล แต่ผู้วาระราชการามีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อ เห็นว่าขอความนั้นในกรุง เปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดกัษหรือประโยชน์ของกรุง เทพมหานคร^{๑๕๓}

๒. การเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกสภากรุง เทพมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิ เสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายทั่วไปได้ เพื่อให้ผู้วาระราชการกรุง เทพมหานครแถลงขอ เทีจจริงหรือ เพื่อแสดงความคิด เห็นในปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการ ญัตติดังกล่าวให้ เสนอต่อ ประธานสภาและผู้วาระราชการกรุง เทพมหานครจะต้องตอบภายใน ๓๐ วัน เว้นแต่เห็นว่าไม่ควร เปิดเผย การอภิปรายนี้ ไม่มีการลงมติทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกไต่ถามขอ เทีจจริงในการบริหาร^{๑๕๔}

๓. การเสด็จประพัตติ แมวารูปการปกครองกรุง เทพจะ เป็นการแยกอำนาจกันระหว่าง ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ เกิด เสถียรภาพและบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กัมกิด โทบางอยาง เพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องคือ การออกเสด็จประพัตติ

เมื่อ เห็นว่าผู้วาระราชการหรือรองผู้วาระราชการกรุง เทพมหานคร ปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือ ไม่ปฏิบัติความหน้าที่หรือมีความประพฤติซึ่งทำ ใตกรุง เทพมหานคร เสียหายหรือ เสื่อมเสีย สมาชิกสภากรุง เทพมหานครไม่น้อยกว่าสอง ในสามของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติให้สภา มีมติให้ประธานออกเสด็จประพัตติ มติของสภาต้องได้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า สามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดและให้ ปลัดกรุง เทพมหานคร เป็นผู้คำ เนินการให้ประธานออกเสด็จประพัตติตามมติของสภา ประพัตตินี้ก็คือ เสี่ยงข้างมาก เป็นเกณฑ์^{๑๕๕}

^{๑๕๓}พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๕๘ , ๗๖, ๗๗.

^{๑๕๔}พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๕๕.

^{๑๕๕}พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๗๖.

ขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้ กรณีผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตองพ้นจากตำแหน่งด้วย ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิแถลงขอเท็จจริงหรือความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน^{๑๕๖}

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำการหรือสอบสวนงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้หรือให้ขอปรึกษาขอเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอบุคคลเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาได้แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการในคณะและตองพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ว่าราชการที่เสนอชื่อตองพ้นจากตำแหน่ง^{๑๕๗} หนึ่ง งบประมาณของกรุงเทพมหานครตองทำเป็นข้อบัญญัติเพื่อให้สภาพิจารณาก่อน^{๑๕๘}

จะเห็นว่าในสถานการณ์ควบคุม ทั้งฝ่ายสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างก็อำนาจควบคุมซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตและเพื่อให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตรงกับความตองการของประชาชน

๒.๖.๖. การร่วมมือกัน

ทั้งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงจึงมีการร่วมมือกัน เช่น การขอให้มีการประชุมสภามัยวิสามัญ การแสดงความคิดเห็นหรือแถลงขอเท็จจริงในสภาของฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น สมาชิกสภาสามารถให้ความคิดเห็นหรือนำเอาปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องที่ให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบอันเป็นการร่วมมือซึ่งกันและกัน

^{๑๕๖} พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๔๓.
^{๑๕๗} พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๕๔.
^{๑๕๘} พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๖๐.
^{๑๕๙} พระราชบัญญัติเกี่ยวกับ, มาตรา ๘๐.

๔.๓. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดดังนี้

๑. หน้าที่ราชการอันนอกจากที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นได้กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวงใดเห็นควรส่งข้าราชการมาประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นทำได้โดยตกลงกับกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีงานสี่สี่และงานสรรพากรเท่านั้น^{๒๐๐}

๒. งบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลให้ตั้งให้กับกรุงเทพมหานครโดยตรงไม่ทางผ่านกระทรวงมหาดไทยเหมือนท้องถิ่นอื่น^{๒๐๑}

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนขอเท็จจริง ระเบียบการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครได้^{๒๐๒} อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครยังถูกควบคุมในด้านต่างๆอีกคือ

๑. การบริหารบุคคล

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารมีอำนาจแต่งตั้ง บรรจุ โยกย้าย ออกกฎ ก.ฏ. ฯ คณะกรรมการดังกล่าวมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน จึงเห็นว่าส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมอยู่โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็น

^{๒๐๐} พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๕.

^{๒๐๑} พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๖.

^{๒๐๒} พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๗.

^{๒๐๓} พระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖, มาตรา ๗.

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

๑. ตามกฎหมายระเบียบแบบแผน

แม้ว่าจะมีฐานะเป็นทบวงการเมืองอิสระแต่รัฐบาลส่วนกลางยังคงควบคุมเงิน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ท้องที่ เป็นพระราชบัญญัติ การตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุติงานราชการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้สภาและรัฐบาลสามารถควบคุมกรุงเทพมหานครได้^{๒๐๘}

๓. การบริหารราชการ

๓.๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและคำที่รัฐบาลมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมไม่ปฏิบัติหน้าที่^{๒๐๕}

๓.๒. สภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ นอกจากนั้นยังห้ามสภากรุงเทพมหานครประชุมหารือในเรื่องนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบัญญัติที่ออกมากำจำกัดโทษห้ามมีโทษจำคุกเกิน ๑ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ^{๒๐๖} ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีจำกัด

๓.๓. การควบคุมในกิจการ

กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอย่างจำกัดตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เท่านั้นจะนอกเหนือจากนั้นไม่ได้ ข้อจำกัดอำนาจก็คือ ประเภทของกิจการ

^{๒๐๘}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖, ๑๑, ๑๕.

^{๒๐๕}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๘, ๓๐, ๓๑.

^{๒๐๖}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๓, ๕๖, ๖๗, ๗๐.

เช่น การรักษาสภาพสะอาด การบำรุงและจัดทำทางคมนาคม ความกฎหมายระเบียบบริหารราชการ
การกรุง เทพมหานครหรือตามกฎหมายอื่นที่วางถึง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
สุขาภิบาล ฯลฯ นอกจากนั้นการจัดทำกิจการดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะในเขตกรุง เทพมหานครนี้
เท่านั้นเว้นแต่ถ้าเห็นว่าการนั้นเป็นงานเกี่ยวเนื่องหรือเป็นประโยชน์แก่กรุง เทพมหานคร และ
สภากรุง เทพมหานครเห็นชอบ ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยอนุมัติ จึงจะดำเนินการนอกเขตได้^{๒๐๓}

๔. ค่านการเงิน งบประมาณและรายได้

กรุง เทพมหานครมีรายได้จำกัดตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียมใน
บางประเภท ค่าบริการต่างๆซึ่งน้อยมากไม่เพียงพอในการดำเนินงานของขอ เงินอุดหนุนจึง เป็น
ให้รัฐบาลเข้ามามีอำนาจควบคุม การเก็บภาษีก็ถืออัตราค่า

นอกจากนั้น รัฐบาลยังออกระเบียบต่างๆเกี่ยวกับการเงินในท้องถิ่นคือปฏิบัติ เช่น การ
เบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อวัสดุ ซึ่งในบางครั้งทำให้ไม่สามารถดำเนินงานทันทางที่ได้^{๒๐๔}

จะเห็นได้ว่าแม้ว่าโดยหลักการ กรุง เทพมหานครจะเป็นหนทางการ เมืองที่มีความอิสระ
แต่ยังถูกควบคุม กำกับจากรัฐบาลอยู่มากในหลายๆด้าน ทั้งนี้เนื่องจากทัศนคติเก่าๆเกี่ยวกับการ
ปกครองที่เห็นว่า ท้องถิ่นต่างๆยังไม่สามารถดำเนินการปกครองตนเองได้ ประชาชนยังขาดความ
เข้าใจในการปกครองอย่าง เพียงพอนั้นเองทั้งๆที่ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ปัจจุบันในท้องถิ่นหลายแห่ง
ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้

^{๒๐๓}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖๖, ๖๘.

^{๒๐๔}พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๘๖-๘๓.