

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา

2 ส.ก. 2522

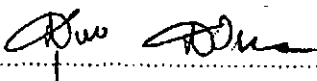
สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ตูลุฬรืต 23 พระโขนง กรุงเทพมหานคร 11 โทร. 3821676. 3915056
ปริญญานิพนธ์

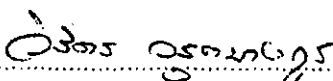
ของ

กวี กาญจนภา

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
สิงหาคม 2521

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

 ประธาน

 กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

จากแนวความคิด จากคำแนะนำ และจากความช่วยเหลือ อย่างดียิ่ง
ของ รองศาสตราจารย์ ดร.สุภรณ์ ศรีพหล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร วุฒบางกูร
ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้จึงสำเร็จลงได้ ขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ส่งเสริมและให้ทุนในการศึกษาต่อ
แก่ผู้เขียนซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัด ผู้เขียนยังระลึกถึงพระคุณอยู่เสมอ

อนึ่ง ขอขอบคุณหัวหน้าหมวดการศึกษาทุกส่วนอำเภอ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่
ในสำนักงานส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา เพื่อนครู ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นครศรีธรรมราช ที่ได้ช่วยปฏิบัติภารกิจทั้งส่วนตัวและราชการ อันเป็นหน้าที่และอยู่ในความ
รับผิดชอบของผู้เขียน ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนศึกษาอยู่.

กวี กาญจนภา

สิงหาคม 2521

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ	1
ภูมิหลัง	1
ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า	4
ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า	4
ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า	4
คำนิยามศัพท์เฉพาะ	5
2 ทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	6
ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น	6
(1) แนวความคิดและหลักการ	6
(2) แบบแผนของการจัดการปกครอง	9
(3) วิธีการจัดการปกครอง	12
แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา	14
(1) แนวความคิดและหลักการ	14
(2) รูปแบบของระบบบริหาร	15
3 วิธีดำเนินการ	21
วิธีการศึกษาค้นคว้า	21
วิธีรวบรวมข้อมูล	21
วิธีจัดกระทำกับข้อมูล	21
4 การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา	23
ตอนที่ 1 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา	23
(1) ระหว่าง พ.ศ.2440 - พ.ศ.2474	24

(2) ระหว่าง พ.ศ.2475 - พ.ศ.2480	25
(3) ระหว่าง พ.ศ.2481 - พ.ศ.2497	26
(4) ระหว่าง พ.ศ.2498 - พ.ศ.2508	28
(5) ระหว่าง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2520	29
ตอนที่ 2 ลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น	
และการจัดการศึกษา	33
(1) สถานะตามกฎหมาย	33
(2) การเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่	40
(3) ความมีอิสระในการดำเนินงาน	43
(4) ทรัพยากร	53
ตอนที่ 3 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา	57
(1) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ก่อนประกาศพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2464	57
(2) รูปแบบของการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464	58
(3) รูปแบบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2478	60
(4) รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในปัจจุบัน	62
ตอนที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบ	67
(1) ชั้นพรรณา	67
(2) ชั้นแปลความ	70
(3) ชั้นเทียบเคียง	80
(4) ชั้นเปรียบเทียบ	82
ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	84

บทที่

หน้า

5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	90
	ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า	90
	วิธีดำเนินการ	90
	ผลของการศึกษาค้นคว้า	90
	อภิปรายผล	95
	ข้อเสนอแนะ	101
	บรรณานุกรม	116

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 องค์การตามกฎหมายของหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ	34
2 สถานะตามกฎหมายของการจัดการศึกษา	38
3 เปรียบเทียบความมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษา	44
3.1 ลักษณะของหน้าที่หรือบริการที่ได้รับมอบหมาย	44
3.2 ลักษณะการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในหน่วยการปกครองท้องถิ่น	49
3.3 เปรียบเทียบความมีอิสระในการใช้ทรัพยากรของหน่วยปกครองท้องถิ่น	50
3.4 เจตนารมณ์ของผู้นำประเทศ	51
4 แหล่งรายได้ของหน่วยปกครองท้องถิ่น	54
5 งบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)	70
6 ผลทางการเมืองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น	71
7 รายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดให้	76
8 แสดงการเทียบเคียงของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา	80
9 ปัญหาในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจำแนกตามเกณฑ์ที่แสดงลักษณะ การกระจายอำนาจ	85

บัญชีแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
1. หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น	16
2. การแบ่งงานบริหารการศึกษาประชาบาล	17
3. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในชนบท	19
4. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของจังหวัดต่าง ๆ	20
5. กระบวนการในการรวบรวมข้อมูล	21
6. วิธีจัดการกับข้อมูล	22
7. โครงสร้างของการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464	59
8. โครงสร้างของการจัดการศึกษาของเทศบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478	61
9. โครงสร้างและการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	63
10. โครงสร้างและการจัดการศึกษาของเทศบาล	64
11. โครงสร้างและการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	62
12. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและการจัดการศึกษา	83
13. โครงสร้างระบบบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	103
14. แสดงความเกี่ยวพันระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา	109
15. โครงสร้างของหน่วยงานที่จัดการศึกษาของจังหวัด	112
16. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของจังหวัดแสดงความสัมพันธ์ของหน่วยงาน	113

ภูมิหลัง

ระบอบการปกครองที่หลายประเทศยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ที่จะสนองความต้องการร่วมกันของประชาชน คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองและในการควบคุมการปกครอง วิธีที่ดีที่สุดที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการของตน ทั้งในลักษณะของการปกครอง และการควบคุมการปกครองนั้นก็คือ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปของการจัดการปกครองท้องถิ่น¹ เช่น รูปของเทศบาล, สุขาภิบาล เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมทราบความคิดเห็น, ความต้องการ, ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นของตนได้ถูกต้องกว่ารัฐบาลกลาง² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลของความก้าวหน้าทางเทคนิคและวิชาการด้านการจัดองค์การสมัยใหม่ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เป็นที่ยอมรับกันว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของประชาชนในทุกด้านได้เป็นอย่างดี³ ลักษณะการปกครองเช่นนี้มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพราะที่เป็นอยู่การดำเนินการทุกอย่างยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลโดยอาศัยระบบราชการ ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องของทางราชการ ทำให้ประชาชนขาดความเอาใจใส่ในกิจการอันเป็นหน้าที่ของตน และการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ดำเนินการอยู่ก็อาศัยรูปแบบของประเทศตะวันตก ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติในการบริหารงาน และไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง⁴

¹ ฐวงค์ ฉายะบุตร "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 7 หน้า 285.

² ชูบ กาญจนประกร "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" บทความและรายงานทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 6.

³ Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries, p.v.

⁴ Frederick J. Horrigan, Local Government and Administration in Thailand: A Study of Institute and Their Cultural Setting, pp. 290-291.

แดเนียล วิท 5 มีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลในทางปฏิบัติของการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (decentralization) และการแบ่งอำนาจ (administrative-deconcentration) ของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจในทางการบริหารและทางการเมืองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับรองจากรัฐบาลกลาง สำหรับประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจในทางการบริหารให้ท้องถิ่น เพื่อจัดการบริการสาธารณะให้รวดเร็วและเหมาะสมแก่ท้องถิ่น 6 การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่ขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศใดก็ดีที่ปกครองโดยระบอบนี้จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทั้งสิ้น ประเทศไทยเราปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและชาวไทยต่างยึดมั่นและมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้การปกครองเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงเป็นอย่างอื่น นอกจากจะต้องมีการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน 7

เมื่อมีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น เรื่องที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจก็คือ ความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น แม้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมาย ให้ทำหน้าที่และรับผิดชอบไม่ขึ้นอยู่กัฝ่ายบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางก็ตาม แต่ความเป็นอิสระนี้จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้เพราะว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเพียงองค์การที่ทำการปกครองชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ แม้จะมีองค์การบริหารที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายในการดำเนินกิจการของตนเอง แต่หาใช่องค์การที่มีอธิปไตยสมบูรณ์เช่นเดียวกับรัฐบาลไม่ 8 บางประเทศเช่น เวียดนาม เห็นว่าเพื่อความมั่นคงของประเทศและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ส่วนบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เห็นว่า ถ้าท้องถิ่นมีอิสระ

⁵Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, p. 2.

⁶ชำนัญ บุณรัตน์ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางกฎหมายปกครองของไทย หน้า 162.

⁷พจนะ สุวรรณพาณิชย์ "การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น" วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หน้า 65-66.

⁸กรมการปกครอง บทความวิทย์ หน้า 73-74.

ในการดำเนินงานมากเพียงใด จะเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของประเทศและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการของตน จะเป็นการกระตุ้นความสนใจและความคิดริเริ่มของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่น⁹ และถ้าให้อำนาจของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จะทำให้รัฐบาลกลางเข้มแข็งขึ้น¹⁰ แต่ทั้งนี้ การปกครองประเทศที่ถือกันว่าเป็นการปกครองที่ดีที่สุดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งควรจะสมดุลซึ่งกันและกัน ไม่มีอำนาจฝ่ายใดมากหรือน้อยกว่ากันจนเกินไป¹¹

เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารกิจการของท้องถิ่นภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำ¹² แต่ลักษณะของการกระจายอำนาจในปัจจุบันมีความไม่สมดุล ระหว่างการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะพบว่า การกระจายอำนาจทางการปกครองกระจายอำนาจมากกว่าการศึกษา เช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนบริหารตนเอง ส่วนการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น จะพบว่ายังไม่กระจายไปอย่างเต็มที่ มีเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นผู้บริหาร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ¹³ การที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษานั้น มีผลทำให้การบริหารงานล่าช้า เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น ไม่ช่วยในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น และขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชน ให้เข้ามามีส่วนช่วยจัดการศึกษาเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และสร้างความรู้สึกร่วมในการมีส่วนร่วมดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นและเพื่อชาติ¹⁴

⁹ EROPA, Provisional Report on Local Government, p. 115.

¹⁰ William A. Robson, "Local Government" Encyclopedia of the Social Sciences, p. 584.

¹¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย หน้า 130.

¹² ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ "องค์การปกครองท้องถิ่นกับการศึกษา" บทความและรายงานทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 150.

¹³ สฤต อินทุโสภณ การบริหารการศึกษาภาคบังคับ หน้า 158.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม: รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา หน้า 246.

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในอดีตจนถึงปัจจุบันมีผลต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพียงใด โดยเฉพาะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองไว้นั้น จะมีผลต่อการกำหนดระบบบริหารการศึกษาหรือไม่ รูปแบบของการบริหารการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจควรจะเป็นไปในลักษณะใด สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการปกครองหรือไม่

คำถามต่าง ๆ เหล่านี้เป็นคำถามที่น่าสนใจ เพราะเท่าที่อ่านมาปัญหาที่เห็นได้ชัดเป็นต้นว่า การกระจายอำนาจโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น จะมีส่วนรวมอย่างไร เพียงใด หรือที่ว่าการกระจายอำนาจโดยให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา ก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบแค่ไหน ผู้วิจัยจึงศึกษาเรื่องนี้โดยมีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อการจัดการศึกษา
2. เพื่อศึกษารูปแบบของการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลของการวิจัยจะช่วยให้มองเห็นวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่มีผลต่อการจัดการศึกษา และนำมาประยุกต์ในการกำหนดรูปแบบของการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะสังคมไทย และการปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าจะกระทำภายใต้ขอบเขตต่อไปนี้

1. ศึกษารูปแบบของการปกครองท้องถิ่น
 - 1.1 ศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2448 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบัน
 - 1.2 ศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่น เฉพาะของหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งมี องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร

2. ศึกษาเรื่องการจัดการศึกษา

2.1 ศึกษารูปแบบขององค์การและการจัดการศึกษา ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

2.2 เสนอรูปแบบขององค์การที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา และตามแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบ (Model) หมายถึง รูปแบบเชิงพรรณนา (Descriptive Model) ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในองค์การ

2. องค์การ (Organization) หมายถึง หน่วยงานด้านการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปใดรูปหนึ่ง ดังต่อไปนี้

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 เทศบาล

3.3 สุขาภิบาล

3.4 กรุงเทพมหานคร

4. การจัดการศึกษา (Educational Management) หมายถึง การจัดการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

4.1 การจัดรูปแบบขององค์การในการบริหารการศึกษา

4.2 กระบวนการบริหาร เพื่อให้งานด้านการศึกษามรรควัตถุประสงค์

4.3 การกำหนดหน้าที่ขององค์การในการดำเนินการด้านการศึกษา

5. กฎหมาย หมายถึง กฎหมาย, ระเบียบ, ประกาศ, และแถลงการณ์ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หรือที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตั้งแต่ พ.ศ. 2448 ถึงปัจจุบัน

ทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

1. แนวความคิดและหลักการ

ระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น เป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่งของเสรีชน ซึ่งชุมชนอันเป็นเสรีจะขาดเสียมิได้ เพราะในชุมชนหนึ่ง ๆ ย่อมมีสิ่งที่จะปฏิบัติเป็นการส่วนรวมอยู่มากมายหลายอย่าง การวินิจฉัยของประชาชนจะเป็นโดยตรง (direct democracy) หรือจะเป็นโดยการมีผู้แทนโดยการเลือกตั้ง (representative democracy) ไปปฏิบัติการในสภาท้องถิ่น หรือในฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็ตาม ในทางวิชาการถือว่า กิจกรรมปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นย่อมอยู่ในขอบเขตของการพิจารณาของทฤษฎีการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งเป็นประชาธิปไตยมากเท่าใด ก็ยิ่งมีลักษณะของการเมืองมากขึ้นเท่านั้น¹

กระนั้นก็ดี การปกครองท้องถิ่นก็เป็นเพียงหน่วยการปกครองพื้นที่หนึ่ง ที่ปราศจากอำนาจอธิปไตย เพียงแต่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะตั้งหน่วยงานและองค์การขึ้นดำเนินการของตนเองเท่านั้น² อันหมายถึงการแยกอำนาจในการปกครองบางอย่างมอบให้คณะบุคคลซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนั้นมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากส่วนกลาง³ และเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ในกรณีประเทศเป็นเอกราช หรือเป็นการปกครองในระดับต่ำกว่าการปกครองของรัฐบาลมรดรัฐและรัฐบาลสหพันธ์ ในกรณีประเทศนั้นเป็นสหพันธรัฐ⁴ หรือเป็นรัฐบาลประเภทต่ำกว่าอธิปไตย (infra-sovereign government) ที่อยู่ภายใต้รัฐอธิปไตย (sovereign national) และรัฐกึ่งอธิปไตย (quasi-sovereign state)

¹ คาร์ล ดัทท์พิพัฒน์ "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ หน้า 117.

² William A. Robson, op. cit., p. 574.

³ ศิริ วิชิตะกุล การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน้า 4-5.

⁴ Harold F. Alderfer, op. cit., p.

แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ รวมทั้งเก็บภาษีเพื่อใช้ในกิจการของท้องถิ่นได้⁵

ทั้งนี้ ถือหลักว่าท้องถิ่นปกครองตนเองได้มากน้อยเพียงใด จะให้อำนาจมากน้อยเท่าไร ควรจะพิจารณาให้แตกต่างกันไป เพื่อความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของแต่ละท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นรู้ว่าตนเองมีอำนาจเด็ดขาดมากน้อยเพียงใดแล้ว ท้องถิ่นก็อยู่ในฐานะที่จะกำหนดนโยบายของตนเองได้⁶

องค์การสหประชาชาติ⁷ กล่าวถึง องค์ประกอบและหลักการในการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ(element) 3 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายถึงว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ (constitutional basis) การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นก็มีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปในรูปใด

2. พื้นที่และระดับ (areas and levels) ปัจจุบันที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ทางภูมิศาสตร์ ทางเชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดว่าพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร แต่ที่ปฏิบัติกันหลายประเทศ จะแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นเป็น

⁵ Samuel Humes and Eileen M. Martin, The Structure of Local Government Throughout the World, pp. 1-2.

⁶ สุจินต์ หังสุบุตร จุดล่อนระบบการเมืองไทย หน้า 74.

⁷ United Nations, Seminar on Central Services to Local Development, pp. 9-10.

2 ระดับ คือ หน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ (small and large units of local government) สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การอาหารและเกษตร (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักงานกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ของสหประชาชาติ ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีเนื้อที่ที่มีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็มีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณา เป็นต้นว่า ประสิทธิภาพในการบริหารงาน แหล่งรายได้ มุคตลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ (devolution of power and functions) จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด (Degree of devolution) ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

สำหรับหลักการในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการแห่งชาติ ที่รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองของชาติ ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในด้านให้ความร่วมมือและประสานงาน การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างมีระบบทั้งในด้านการดำเนินงานและประเมินผลงาน และถ้าท้องถิ่นใดมีความสามารถพอ ก็ให้โอกาสรับผิดชอบงานอย่างเต็มที่

สุจินต์ หังสุนทร ⁸ ได้เสนอปัญหาที่ควรพิจารณาในการปกครองท้องถิ่นไว้ 6 ประการ คือ (1) รัฐบาลควรเปิดทางให้ประชาชนได้เข้าร่วมการพัฒนา เมื่อพัฒนาไประยะหนึ่งแล้วก็ควรมอบงานให้ประชาชนทำต่อไปโดยเด็ดขาด (2) ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาท้องถิ่นรัฐบาล

⁸ สุจินต์ หังสุนทร ล.ค. หน้า 85-87.

ควรมีบทบาทมากเพราะต้องเริ่มทำตัวอย่างที่ดีให้ประชาชนเห็น (3) ปัญหาประชาชนขาดความสนใจในการปกครองท้องถิ่น น่าจะเกิดจากข้อบกพร่องในการจัดรูปองค์การ เพราะรูปแบบต่าง ๆ ขาดความแจ่มชัด สลับซับซ้อน และเข้าใจยาก (4) องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ควรมีหน้าที่มากนัก เพราะเกินกำลังรายได้ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาการอยู่ตลอดเวลา (5) หากราชการกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่น ก็ควรมอบอำนาจไปด้วย หน้าที่ที่ปราศจากอำนาจย่อมไม่ทำให้งานนั้นได้ผล และ (6) การกระจายอำนาจอย่างจริงจังให้แก่ท้องถิ่นควรเป็นไปทีละน้อย พอกับความสามารถปกครองตนเอง แต่เมื่อให้อำนาจไปแล้วก็ต้องให้ไปให้เด็ดขาด ท้องถิ่นจึงจะมีนโยบายของตนเองได้

เลกิงศักดิ์ พัทธโน⁹ ย้ำว่า ถ้าการปกครองท้องถิ่นมิได้ถูกควบคุมโดยประชาชนในท้องถิ่นเสียแล้ว จะให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างไร และมักปรากฏอยู่เสมอว่า ถ้าประชาชนไม่มีโอกาสเข้าไปควบคุมการบริหารแล้ว การปกครองมักจะเป็นแบบอัตนิยม โดยไม่ยอมรับรู้ถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน และจะส่งผลสะท้อนไปถึงการปกครองในระดับชาติในที่สุดอีกด้วย เพราะถ้ารากฐานไม่แข็งแรง ส่วนอื่น ๆ จะก็ได้นั้นย่อมเป็นไปได้ยากมาก

2. แบบแผนของการจัดการปกครอง

องค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศเป็นแบบใด แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ ไม่กี่ประเทศที่กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยผ่านนิติบัญญัติกำหนดขึ้น จากพื้นฐานต่าง ๆ ข้างต้น¹⁰ แม้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบแผนที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกใช้กันอยู่นั้น จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของแต่ละประเทศก็ตาม ยังมีบุคคลที่ได้ศึกษาและรวบรวมไว้เป็นแบบใหญ่ ๆ ที่สมควรกล่าวถึงมีสองท่าน คือ แฮโรลด์ เอฟ.แอลเดอร์เฟอร์ และ จูอาน ลอคคาร์ด ซึ่งแบ่งเป็นแบบไว้ดังนี้

⁹ เลกิงศักดิ์ พัทธโน การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล

¹⁰ United Nations, op. cit., p.4.

แฮโรลด์ เอฟ.แอลเดอร์เฟอร์¹¹ ได้ศึกษาและรวบรวมไว้ว่า แบบแผนของการจัดการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน มีวิธีการจัดอยู่ 4 แบบ

1. แบบฝรั่งเศส (The French Image) เป็นระบบที่ใช้กันในหลายประเทศ ระบบนี้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ เมื่อนโปเลียนสถาปนาจักรวรรดิฝรั่งเศส ใน ค.ศ.1800 ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศที่ขาดเอกภาพเนื่องจากการปกครองระบบศักดินา เป็นการสร้างระบบและสถาบันการปกครองประเทศขึ้นใหม่ มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจและบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

2. แบบอังกฤษ (The English Pattern) อังกฤษมีการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ชาวโรมันรุกรานใน ค.ศ.1066 การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษไม่ได้เป็นองค์การที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลกลาง แต่ระบบท้องถิ่นรวมเป็นชาติ (integrated into the national system) มีลักษณะของการกระจายอำนาจมาก ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร บริหารงานโดยใช้ระบบคณะกรรมการ

3. แบบโซเวียต (The Soviet Model) การปกครองท้องถิ่นแบบโซเวียตตั้งขึ้นจากความเชื่อในทฤษฎีการเมืองที่เรียกว่า "ประชาธิปไตยแบบรวมอำนาจ" (democratic centralism) อันเป็นแนวคิดของพรรคคอมมิวนิสต์ การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ มีการเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งที่มีผู้สมัครคนเดียว (single-candidate election) บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือสภาท้องถิ่นอย่างมาก

4. แบบเก่า (Traditional Residues) เป็นการปกครองในชุมชนแบบเก่า เช่น หมู่บ้านที่ไม่มีลักษณะวัฒนธรรมของคนเฉพาะ มีระบบการปกครองง่าย ๆ ค่อนข้างมีเสรีภาพและเป็นประชาธิปไตย เป็นระบบที่มีอยู่กระจัดกระจายทั่วไป

¹¹Harold F.Alderfer, op. cit., pp. 3-15.

ดูอาน ลอคคาร์ค¹² จัดแบบแผนของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 ระบบ คือ

1. ระบบกระจายอำนาจในสหพันธรัฐ (Federal-decentralized systems) ได้แก่ ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลีย คานาดา เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา

2. ระบบกระจายอำนาจในเอกรัฐ (Unitary-decentralized systems) ได้แก่ ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ และประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย เป็นระบบที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานให้ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน

3. ระบบนโปเลียนปรีเฟคต์ (Napoleonic-prefect systems) เป็นระบบที่ฝรั่งเศสใช้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศ โดยรัฐบาลกลางมีตัวแทนอยู่ในท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจและควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่น

4. ระบบคอมมิวนิสต์ (Communist systems) การปกครองท้องถิ่นในประเทศที่ปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มากกว่าเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง อำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับหน่วยเหนือ (higher authorities) ยกเว้นประเทศยูโกสลาเวีย ที่มีลักษณะการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ

5. ระบบของประเทศที่เคยเป็นอาณานิคม (Postcolonial systems) เป็นระบบที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองที่มีอยู่เดิม ใช้ในชุมชนใหญ่และมีความเจริญ มีความขัดแย้งระหว่างอารยธรรมสมัยใหม่และประเพณีดั้งเดิม เป็นลักษณะของการปกครองที่พยายามให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตยในแบบที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายในประเทศ

¹²Duane Lockard, "Local Government" International Encyclopedia of Social Sciences, pp. 452-458.

3. วิธีการจัดการปกครองท้องถิ่น

จากแบบแผนการปกครองที่กล่าวแล้ว แต่ละประเทศยังมีวิธีการปกครองแตกต่างกันไป ทั้งที่มีผู้รวบรวมไว้ ดังต่อไปนี้

แอโรปา ¹³ (EROPA: Eastern Regional Organization for Public Administration) แบ่งวิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็น 3 แบบ คือ

1. แบบคณะกรรมการ (Commission plan) หมายถึง การบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่นโดยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีผู้บริหารอาชีพเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ระบบเทศบาลที่มีผู้จัดการเทศบาล (city manager)

2. แบบผู้บริหารคนเดียว (single executive plan) คือ การบริหารงานของท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งผู้บริหาร เช่น เลือกนายกเทศมนตรี

3. แบบผสม (mixed plan) เป็นการบริหารงานที่มีผู้บริหารคนเดียวรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

เรย์มอนด์ เอส.บี.โนลส์ ¹⁴ กล่าวว่า การบริหารงานของท้องถิ่นกระทำกัน 2 ระบบ คือ

1. ระบบคณะกรรมการ (Committee System) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ "สภา" (council members) เป็นผู้ดำเนินงานของท้องถิ่น

2. ระบบสำนักงาน (Department Structure) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้ดำเนินการปกครอง

¹³EROPA, op. cit., pp. 117-118.

¹⁴Raymond S.B.Knowles, Modern Management in Local Government, p. 15.

ดุมส์ และ มาร์ติน ¹⁵ ศึกษาและสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นมีวิธีการจัดการปกครอง 3 แบบ คือ

1. แบบที่เป็นตัวแทนของประชาชนและมีจุดมุ่งหมายกว้าง
(Units of Local Representative Government)
เช่น การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล
2. แบบที่เป็นตัวแทนของประชาชนและมีจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่าง
(Special-Purpose Units of Local Representative Government or Special-Purpose Authorities)
เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาในโรงเรียน (School Board)
ในสหรัฐอเมริกา
3. แบบที่ไม่เป็นตัวแทนของประชาชนและมีจุดมุ่งหมายกว้าง
(Units of Local Non-Representative Government)
เช่น อารองเคมิองต์ (Arrondissement)* ในฝรั่งเศส

โดยสรุป แนวความคิด, แบบแผน, และรูปแบบ ในการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็เหมือนที่ ชาร์ล เอ.เอเคเรียน ¹⁶ กล่าวไว้ คือ โครงสร้างของการปกครองเป็นเครื่องมือ ซึ่งมีความสำคัญเหมือนเครื่องจักร อาจจะมีเหมาะสมและทันสมัยในปัจจุบัน ต่อไปอาจจะล้าสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครื่องจักรไม่สามารถปฏิบัติงานได้โดยตัวของมันเอง พืชชนิดหนึ่งย่อมไม่เหมาะสมกับทุกสภาพดินฟ้าอากาศ ฉะนั้น แบบของการปกครองก็มีหลายแบบให้เลือกใช้ตามความเหมาะสม

¹⁵ Samuel Humes and Eileen M. Martin, op. cit., pp. 3-6.

* เป็นเขตการปกครองที่มีขนาดใหญ่กว่าอำเภอ (Canton) แต่มีขนาดเล็กกว่าจังหวัด (Departement) มีหน้าที่ดำเนินการของท้องถิ่นในเขตนั้น แต่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้น หากรัฐบาลกลางเป็นผู้แต่งตั้งมา คล้ายกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

¹⁶ Charles A. Adrian, State and Local Government, p. 230.

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

1. แนวความคิดและหลักการ

ประเทศต่าง ๆ มีวิธีการบริหารการศึกษาที่เห็นว่าสอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศของตน รูปแบบของการบริหารการศึกษาที่หลายประเทศจัดอยู่ในปัจจุบันนี้ องค์การสหประชาชาติ¹⁷ เห็นว่า มีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1. แบบที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งหมด (Extreme decentralization with strong local control) หรือเรียกว่าระบบควบคุมโดยท้องถิ่น (system of local control) อย่างที่จัดอยู่ใน สหรัฐอเมริกา คานาดา
2. แบบที่ร่วมกันจัด (Compromise systems of devolution to local government writs) มีการจัดการเป็นระบบที่แบ่งอำนาจความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
3. แบบรวมอำนาจ (Strongly centralized systems) รวมเอาอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ที่รัฐบาลกลางทั้งหมด หรือเรียกว่า "ระบบบริหารการศึกษารวมอำนาจ" (integrated administrative system)

ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์¹⁸ ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ประเทศตะวันตกนั้น การบริหารการศึกษา จะเป็นแบบใดแบบหนึ่งใน 3 แบบนี้ คือ

1. แบบโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีกระทรวงศึกษาธิการที่เข้มแข็ง มีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นจำนวนมาก กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่วางแผนการศึกษา, จัดระบบงานการจัดการศึกษา, ประเมินผลงาน, และควบคุมงานจากส่วนกลางทั้งสิ้น เช่น ฝรั่งเศส
2. แบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แบบนี้จัดในประเทศอังกฤษ

¹⁷United Nations, Decentralization for National and Local Development, pp. 93-99.

¹⁸ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ ล.ค. หน้า 151-155.

และสหรัฐอเมริกา รูปแบบของการบริหารการศึกษาแบบนี้ ได้แก่ การอนุญาตให้องค์การท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง นับแต่การจัดสร้าง โรงเรียน การจ้างครู การจัดหลักสูตร การวัดผล และการกำหนด แบบเรียน รัฐบาลไม่มีสิทธิสั่งการอะไรหรือให้สอนอย่างไร องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบทั้งสิ้น โดยแท้จริงคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นไปดำเนินการแทน ประเทศเหล่านี้วางแผนการศึกษาและ ควบคุมการศึกษาได้บ้างโดยอาศัยองค์การอาชีพ เช่น สมาคมครู หรือ สมาคมผู้บริหารการศึกษา ส่วนกระทรวงศึกษาธิการนั้นทำงานในด้านการวิจัย การให้คำแนะนำ และการช่วยเหลือเป็นบางอย่างเท่านั้น

3. แบบผสม การบริหารการศึกษาแบบโยงอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลาง และยกอำนาจบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นนั้น รูปแบบที่จัดกันทั่วไปได้แก่ รัฐบาลกลางเป็นผู้วางแผนการศึกษา และกำหนดมาตรฐานการศึกษาไว้ เป็นบรรทัดฐาน ส่วนการจัดหางบประมาณเพื่อใช้จ่าย เป็นหน้าที่ ขององค์กรท้องถิ่น อำนาจหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ แต่รัฐบาลกลางก็สนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่นด้วยการให้เงินตาม ความจำเป็น

2. รูปแบบของระบบบริหาร

จากแนวความคิดดังกล่าว จึงได้มีผู้คิดค้นและดำเนินการบริหารการศึกษา ตามหลักการ กระจายอำนาจหลายแนวทาง ในที่นี้จะเสนอแนวทางที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และแนวทางที่เป็น ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ 3 แนวทาง คือ แนวทางของกระทรวงมหาดไทย, แนวทางขององค์กร สหประชาชาติ, และแนวทางของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวทางของกระทรวงมหาดไทย¹⁹ เพื่อให้การบริหารการศึกษาของ ท้องถิ่นเป็นไปโดยเหมาะสม จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการโดยแบ่งหน้าที่และความ

¹⁹กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

รับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองส่วนกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ

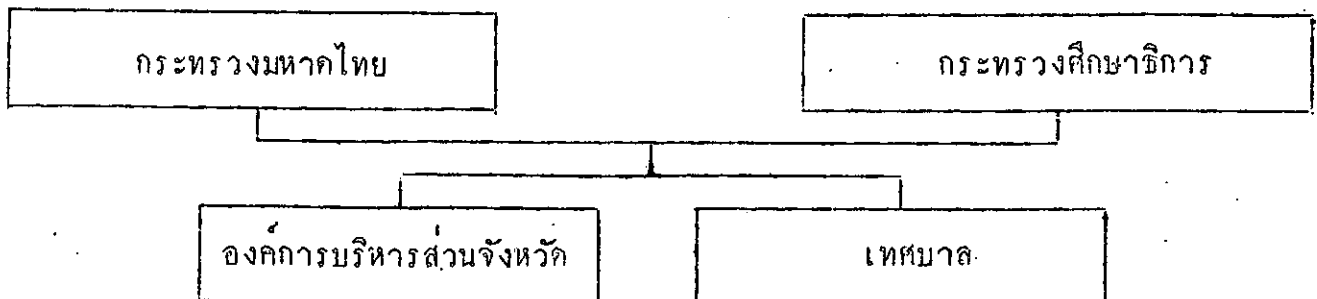
กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ควบคุมการบริหารงานบุคคล เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำ ส่งเสริม และช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหาข้อขัดข้อง และอุปสรรคต่าง ๆ

กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมด้านวิชาการ และมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น พิจารณากำหนดการเกี่ยวกับวุฒิของครู คุณภาพการศึกษา การกำหนดเวลาเรียน แบบเรียน การสอน ตลอดจนการวัดผล และการนิเทศการศึกษา

หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการบริหารการศึกษาในเขตของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย และนโยบายที่กำหนดไว้ รวมถึงการจัดตั้ง ยุบ และขยายโรงเรียน การปกครองโรงเรียน การหางบประมาณรายได้รายจ่ายในการศึกษา ตรวจตรากิจการของโรงเรียน และการที่จะบริหารบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาอื่น ๆ

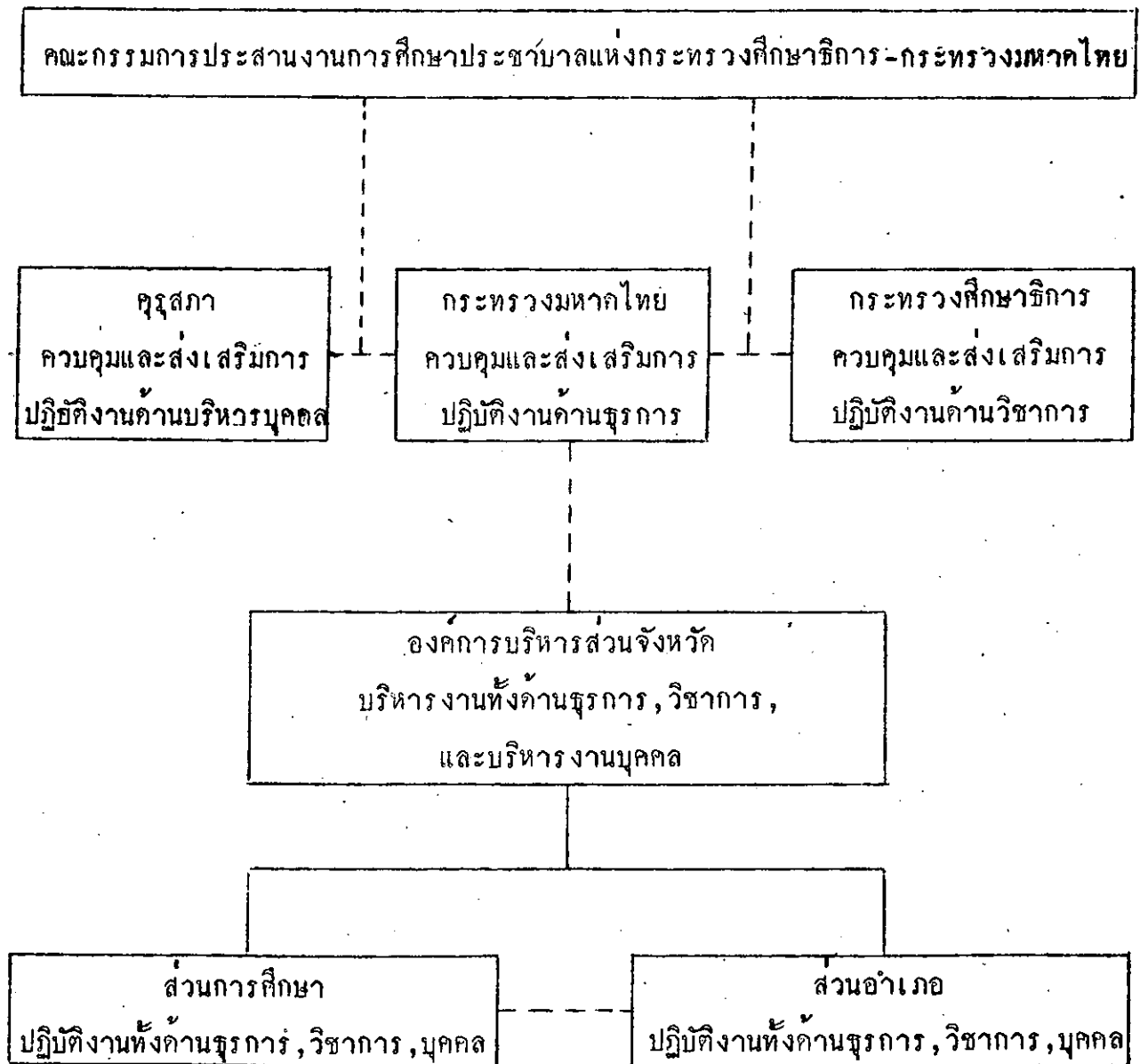
มีลักษณะความสัมพันธ์ตามแผนภูมิ 1

แผนภูมิ 1 หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น



ในชั้นคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อกำหนดนโยบายโรงเรียนประชาบาล ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง ศึกษาธิการในการประชุม ครั้งที่ 47/2508 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2508 ณ ห้องประชุม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แบ่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาล ดังนี้

แผนภูมิ 2 การแบ่งงานบริหารการศึกษาประชาบาล ²⁰



2.2 แนวทางขององค์การสหประชาชาติ องค์การสหประชาชาติ²¹ ได้เสนอรูปแบบของการบริหารการศึกษาในชนบทไว้เมื่อ ค.ศ. 1962 จัดแบ่งระดับการบริหารเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับ 1 เขตอำเภอ (District) ประกอบด้วยคณะกรรมการ
2 คณะ คือ คณะกรรมการจัดการ และคณะกรรมการปกครอง

คณะกรรมการจัดการ (Board of Managers) รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการซ่อมแซมและสร้างอาคาร จัดอาหารกลางวัน บริการสุขภาพ รับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการรณรงค์เพื่อจัดการไม่รู้หนังสือ จัดการศึกษาผู้ใหญ่ และเลือกตั้งคณะกรรมการปกครอง เพื่อทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับมัธยม

คณะกรรมการปกครอง (Board of Governors) รับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการวางแผนการศึกษาของท้องถิ่น วางแผนก่อสร้างอาคารในเขตชนบท เขตอำเภอ บริการรับส่งนักเรียน จัดหาและจัดซื้อวัสดุ เลือกคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และหน้าที่อื่น ๆ เหมือนคณะกรรมการจัดการ

ระดับ 2 จังหวัด (Province) ประกอบด้วยสำนักงานการศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

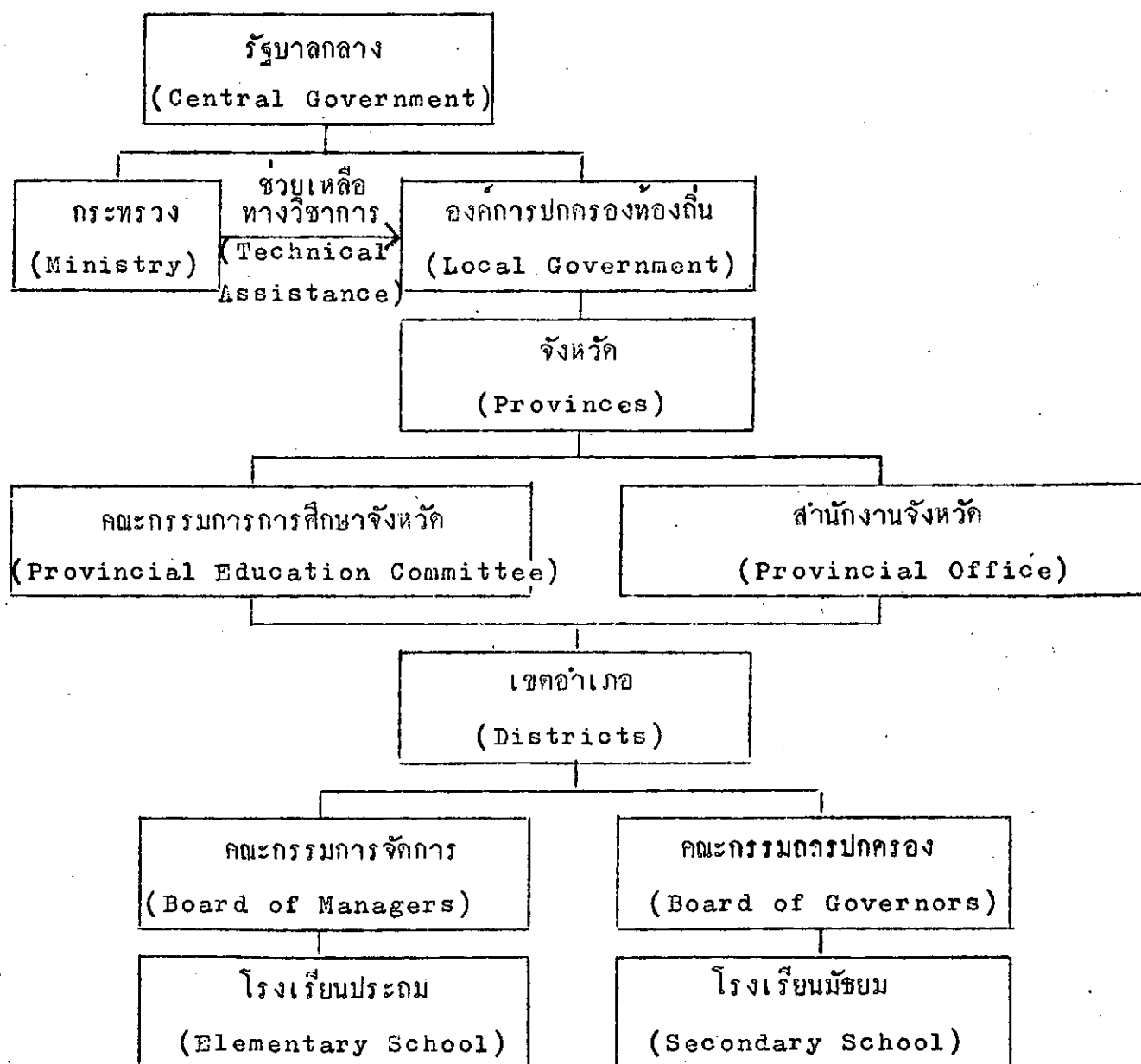
สำนักงานการศึกษาจังหวัด (Provincial Office) ทำหน้าที่จ่ายเงินเดือน ทำบัญชีและทะเบียนการเงิน จ่ายเงินอุดหนุน บริหารบุคคล ทำนิตกรรม จัดการศึกษาพิเศษ และบริการห้องสมุดเคลื่อนที่และวัสดุอุปกรณ์

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Provincial Education Committee) มีหน้าที่รับรองการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาในระดับอำเภอ รับรองงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำแผนและโครงการปรับปรุงการศึกษา จัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกำเนินการตามนโยบายเร่งด่วน และสอบคัดเลือกครู

²¹ United Nations, *op. cit.*, pp. 116-119.

ระดับ 3 กระทรวง (Ministry) มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน กำหนดนโยบาย ออกกฎและระเบียบ กำหนดระบบการศึกษา พิจารณาจัดสรร เงินอุดหนุน บริการด้านวิชาการแก่ครู คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อ แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการศึกษา กำหนดมาตรฐานการก่อสร้าง บริการข่าวสาร และเผยแพร่งานวิชาการ การประชาสัมพันธ์ และรวบรวมสถิติการศึกษา มีโครงสร้างในการบริหารตามแผนภูมิ 3

แผนภูมิ 3 โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในชนบท



บทที่ 3

วิธีดำเนินการ

วิธีการศึกษาค้นคว้า

วิธีการศึกษาเรื่องนี้ กระทำแบบวิจัยเอกสาร (documentary research) ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำรา บทความ และเอกสารอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษา

วิธีรวบรวมข้อมูล

ใช้วิธีรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยทางประวัติศาสตร์ ของ เดวิด เจ.ฟอกซ์¹ ซึ่งมีกระบวนการในการรวบรวมข้อมูล ตามแผนภูมิ 5

แผนภูมิ 5 กระบวนการในการรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลทั้งหมด

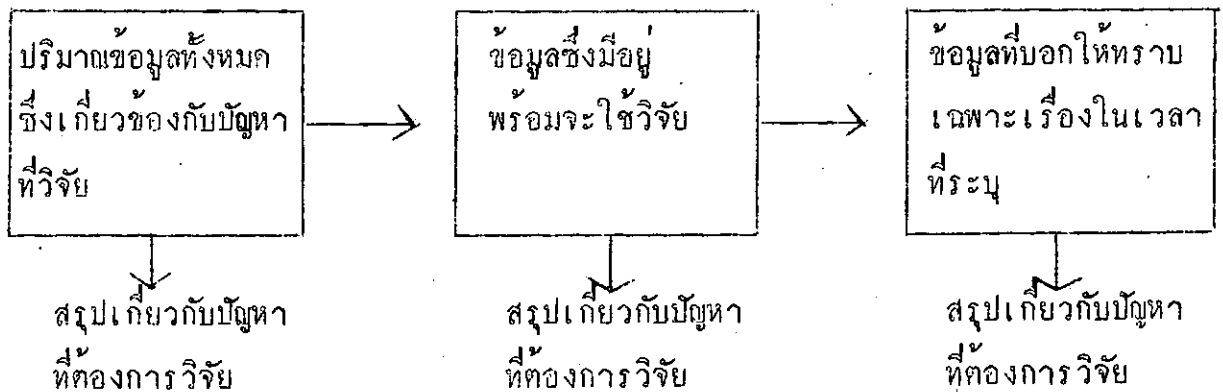
ข้อมูลที่เป็นประชากร

ตัวแทนของข้อมูลที่มีศักยภาพ

(Universe of data)

(Population of data)

(Potential sample of data)



วิธีจัดการกับข้อมูล

กระทำตามวิธีพรรณนาแล้วแปลความ และวิธีเปรียบเทียบของ ยอร์จ ซี.เอฟ เบอว์เคย์²

คือ

¹David J.Fox, The Research Process in Education, pp.408-411

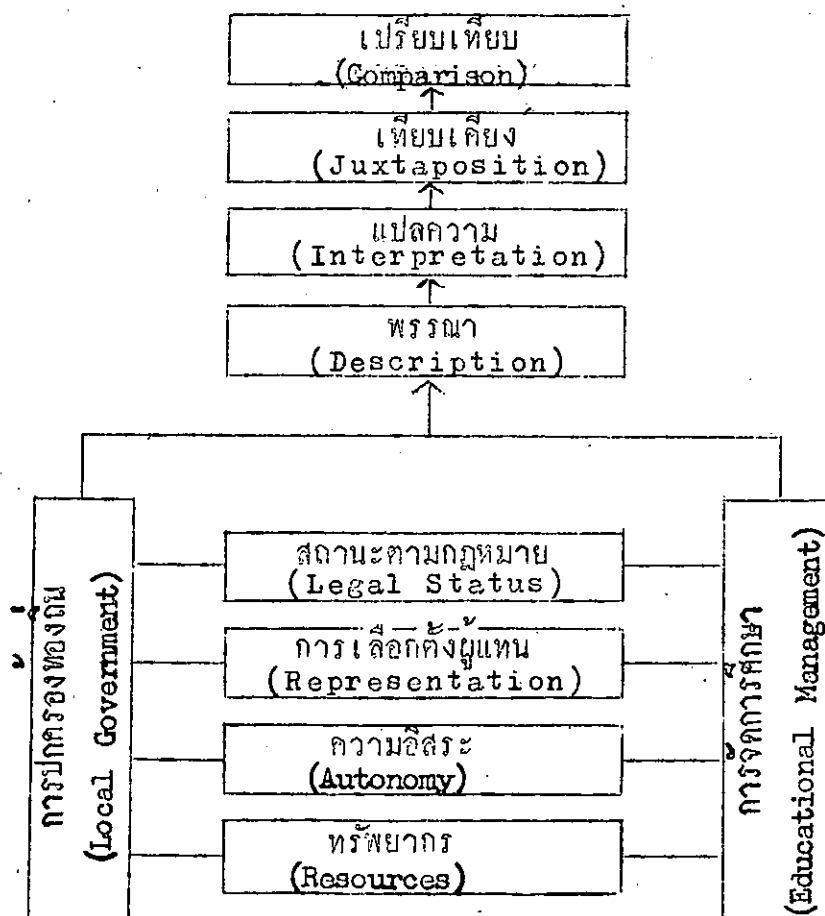
²Gorge Z.F.Bereday, Comparative Method in Education, pp. 3-28.

- ขั้นที่ 1 พรรณา (Description) เป็นขั้นเสนอข้อมูล
- ขั้นที่ 2 แปลความ (Interpretation) ประเมินค่าของข้อมูล
- ขั้นที่ 3 เทียบเคียง (Juxtaposition) พิจารณาความคล้ายคลึง และความแตกต่าง เพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบ
- ขั้นที่ 4 เปรียบเทียบ (Comparison) เปรียบเทียบผลการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป โดยพิจารณาจากเกณฑ์แสดงลักษณะของการกระจายอำนาจ 4 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status)
2. การเลือกผู้แทนเข้าบริหารงาน (Representation)
3. ความอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy)
4. ทรัพยากรของท้องถิ่น (Local Resources)

มีกระบวนการตามแผนภูมิ 6

แผนภูมิ 6 วิธีจัดการทำกับข้อมูล



การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้เสนอรายงานผลของการศึกษาค้นคว้า ในเรื่องเกี่ยวกับ วิวัฒนาการ, ลักษณะในการกระจายอำนาจ, รูปแบบในการกระจายอำนาจ, และการวิเคราะห์เปรียบเทียบของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษาของประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

- ตอนที่ 1 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา
- ตอนที่ 2 ลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา
- ตอนที่ 3 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
- ตอนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ตอนที่ 1

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เริ่มจัดอย่างมีระเบียบแบบแผนมาตั้งแต่ รัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รตนโกสินทร์ศก 116 ขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามที่ปรากฏในพระราชกำหนดนี้ว่า

" . . . เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริ เห็นว่า สมควรที่จะต้องตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับให้ได้รับลงมือ จัดการรักษาความสะอาดมาอย่างขึ้นในทันที เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวข้องในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป . . . " ¹

และในเรื่องของการจัดการศึกษา ที่จัดโดยมีกฎหมายรับรองเป็นครั้งแรก คือ การจัดการประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 โดยเหตุผลว่า . . .

¹"พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รตนโกสินทร์ศก 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอนที่ 34 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 116.

เป็นกาลสมควรจะจัดประถมศึกษาให้แพร่หลาย และเจริญยิ่งขึ้นในพระราชอาณาจักร² จากนั้นได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ ซึ่งจะจัดเป็นคาบเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ โดยย่อได้ดังนี้

1. ระหว่าง พ.ศ. 2440 - พ.ศ. 2474

การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระเบียบแบบแผน มีประกาศและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ เช่น พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ. 116 รูปของการปกครองท้องถิ่นตามพระราชกำหนดนี้ มีลักษณะเป็นส่วนราชการในกรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลมากกว่าที่จะเรียกว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะยังไม่มี การเลือกตั้งผู้แทนจากประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง คือ เจ้าพนักงานแพทย์ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคภัยของมหาชน กับ เจ้าพนักงานช่างใหญ่ (เอนยีนเนีย) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การเงินของสุขาภิบาลก็ใช้งบประมาณแผ่นดิน กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 พระราชบัญญัตินี้ขยายการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลออกไปทั่วประเทศ ได้กำหนดสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง และ สุขาภิบาลสำหรับตำบล ทำหน้าที่รักษาความสะอาด, ป้องกัน และรักษาโรคภัย, และบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ เจ้าหน้าที่จัดเป็นรูปคณะกรรมการแต่ยังคงมาจากการแต่งตั้ง คือ ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน, ปลัดเมือง, นายอำเภอท้องที่, นายแพทย์สุขาภิบาล, นายช่างสุขาภิบาล, และกำนันในท้องที่ 4 คน (ถ้ามีกำนันไม่ครบ 4 คน ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตั้ง กำนันพิเศษ ขึ้นจนครบ) รวมเป็นกรรมการ 9 คน ด้านงบประมาณให้ใช้จ่ายจากเงินภาษีโรงเรือนในเขตสุขาภิบาล ส่วนคณะกรรมการสุขาภิบาลสำหรับตำบล ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านของตำบลนั้น โดยให้กำนันเป็นประธาน และในปีเดียวกันนี้ได้มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 สำคัญของประกาศฉบับนี้ คือ เปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลเป็น "สุขาภิบาลเมือง" และ "สุขาภิบาลท้องที่" และแก้ไขกรรมการของสุขาภิบาลท้องที่จากเดิม เป็น นายอำเภอ เป็นประธาน, นายแพทย์สุขาภิบาล,

²"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38

ปลัดอำเภอ, และกำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

ด้านการจัดการศึกษา เป็นครั้งแรกที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการจัดการศึกษา คือ การประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่ามีเจตนาที่จะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา โดยการกำหนดให้มีโรงเรียนประชาบาลประเภทประชาชนจัดตั้ง โรงเรียนประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน ค่าใช้จ่ายเงินของประชาชนที่สมัครออกให้ และโรงเรียนมีผู้ที่ประชาชนเลือกเป็นกรรมการเป็นผู้จัดการ ส่วนโรงเรียนประชาบาลประเภทนายอำเภอจัดตั้งถึงแม้ประชาชนจะไม่ใช่ผู้จัดการเองแต่ก็ค่าใช้จ่ายเงินที่ประชาชนออกให้ที่เรียกว่า "เงินศึกษาพลี" ³

2. ระหว่าง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2480

ในช่วงนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศ ระบบการปกครองของไทยได้เปลี่ยนไปอย่างใหญ่หลวงและฉับพลัน จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบการปกครองระบบประชาธิปไตยตามระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้จำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองและปรัชญาอันใหม่ โครงสร้างบริหารได้ถูกเปลี่ยนใหม่เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ⁴ และ . . . เป็นการสมควรที่จะจัดวางระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย. . . ⁵ จึงเกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น คือ เทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ซึ่งกำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง, และเทศบาลนคร เริ่มมีผู้แทนของประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะของการควบคุมการปกครอง คือ กำหนดให้มีสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง แต่ "คณะมนตรี" ซึ่งทำหน้าที่บริหารนั้น

³"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 23 กันยายน 2464.

⁴หน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย การเติบโตของเขตชุมชน-ในภาคกรุงเทพมหานคร หน้า 472.

⁵"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477.

ยังมาจากการแต่งตั้งอยู่ ด้านงบประมาณในการดำเนินงานกิจการของเทศบาลก็ใช้รายได้ที่จัดเก็บในเขตเทศบาลนั้นส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการก็เพิ่มมากขึ้นกว่ารูปสุขาภิบาลเดิม และยังกำหนดให้มีหน้าที่จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาด้วย ⁶

ที่น่าสังเกตในพระราชบัญญัตินี้ คือ ได้บัญญัติเรื่องสภาจังหวัด ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการจังหวัด และแบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในจังหวัด ⁷ นับว่าเรื่องของสภาจังหวัดนี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเวลาต่อมา

การจัดการศึกษาในช่วงนี้ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ มีโรงเรียนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือ โรงเรียนเทศบาล ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และดำรงอยู่ด้วยเงินรายได้ของเทศบาล นับว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ยังให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาฟรี ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ⁸ ซึ่งทำให้ความรับผิดชอบของประชาชนในอันที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขาดไปอย่างหนึ่ง

3. ระหว่าง พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2497

มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่จะให้ประชาชนทั่วไป ไม่เฉพาะในเขตชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

⁶ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477 (มาตรา 27 ข้อ 6).

⁷ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477 (หมวดที่ 3 มาตรา 54-57).

⁸ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอนที่ 53 24 พฤศจิกายน 2478.

ของท้องถิ่นของตน โดยให้เลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ ดังนี้⁹

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และสอบสวนการคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งจะได้มีกฎกระทรวง กำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอขอแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัด

ในกิจการของจังหวัด

4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดหรือรัฐบาล

ร้องขอ

และตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เป็นการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล ซึ่งมีมาตั้งแต่ ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) เสียใหม่ สำคัญ คือ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้น และให้สิทธิแก่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการได้ 4 คน ส่วนกรรมการอื่น ๆ ก็มาจากการแต่งตั้ง เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ต่อมาใน พ.ศ.2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลขึ้นใหม่ เรียกว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีการแก้ไขเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยให้สภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล แทนที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เลือกและแต่งตั้งจากบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้เดิม

การจัดการศึกษาของท้องถิ่น หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 แล้ว กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาภายในเขตเทศบาลด้วย ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ครั้น พ.ศ.2491 ได้มีการยกฐานะครูประชาบาล และเทศบาลเป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2491 ตั้งแต่นั้นมาก็ยกเลิกเก็บเงินช่วยการศึกษา คงใช้งบประมาณแผ่นดินทางเดียว¹⁰

⁹"พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 2 1 เมษายน 2482.

¹⁰สวัสดิ์ จงกล "วิวัฒนาการของการจัดรูปบริหารการศึกษา" ชุมนุมทางวิชาการ : บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา หน้า 209.

เมื่อครูเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และดำเนินการในโรงเรียนโดยอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน นับว่าการจัดการประถมศึกษาในยุคนั้น มีการบริหารงานโดยส่วนกลางทั้งหมด หรือเรียกว่าเป็นการรวมอำนาจในการจัดการศึกษา เพราะโรงเรียนประถมศึกษาทั้งโรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาล กลายเป็นโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไป

4. ระหว่าง พ.ศ.2498 - พ.ศ.2508

มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 รูปที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เกิดขึ้นโดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และรูปองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น วิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 เพราะเหตุว่า

"...พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481...ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงิน ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้และดำเนินการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น..."¹¹

และองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า

"...ประชาชนในตำบลย่อมรู้ความต้องการของชุมชนชนในตำบลนั้น ได้ดี และสามารถจะดำเนินการที่ชุมชนชนต้องการได้ด้วยความร่วมมือของประชาชนด้วยกันเอง จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย..."¹²

¹¹"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 11 8 กุมภาพันธ์ 2498.

¹²"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11 29 มกราคม 2500.

เป็นอันว่าในระยะนี้ ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นรวม 4 ลักษณะ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 4 ลักษณะนั้น ได้แก่¹³

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในด้านการจัดการศึกษา หลังจากมีการยกฐานะครูประชาบาลและครูเทศบาลเป็นข้าราชการพลเรือนใน พ.ศ.2491 แล้ว ก็ไม่มีความเคลื่อนไหวใด ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา จนกระทั่ง พ.ศ.2506 โดยเริ่มโอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ และในที่สุด พ.ศ.2509 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นับเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง หลังจากการรวมอำนาจมาตั้งแต่ พ.ศ.2491

5. ระหว่าง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2520 (ปัจจุบัน)

การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาที่กล่าวถึงนี้ มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) ด้านการปกครองนครหลวง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง โดยมีเหตุผลในการรวม คือ

"...เมืองหลวงมีความสำคัญแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ๆ

โดยทั่วไป และมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะที่ต้องจัดรูปการปกครอง

ให้เหมาะสม..."

และเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ

¹³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499"

เป็นอันว่าในระยะนี้ ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นรวม 4 ลักษณะ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 4 ลักษณะนั้น ได้แก่¹³

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในด้านการจัดการศึกษา หลังจากมีการยกฐานะครูประชาบาลและครูเทศบาลเป็นข้าราชการพลเรือนใน พ.ศ.2491 แล้ว ก็ไม่มีความเคลื่อนไหวใด ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา จนกระทั่ง พ.ศ.2506 โดยเริ่มโอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ และในที่สุด พ.ศ.2509 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นับเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง หลังจากการรวมอำนาจมาตั้งแต่ พ.ศ.2491

5. ระหว่าง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2520 (ปัจจุบัน)

การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาที่กล่าวถึงนี้ มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) ด้านการปกครองนครหลวง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง โดยมีเหตุผลในการรวม คือ

"...เมืองหลวงมีความสำคัญแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ๆ

โดยทั่วไป และมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะที่ต้องจัดรูปการปกครอง

ให้เหมาะสม..."

และเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ

¹³"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499"

" . . . จะปรับปรุงกลไกในการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่น
ของนครหลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น . . . " ¹⁴

ต่อมาใน พ.ศ.2515 ได้มีการปรับปรุงให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นรูปการปกครองมหานคร
โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และใน พ.ศ.2518 ก็ตรา
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ออกใช้ โดยเหตุผล
3 ประการ คือ ¹⁵

1. เพื่อให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบ
ในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง

2. เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของ
กรุงเทพมหานครให้ดียิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน
ของท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ของประเทศต่อไป

2) ได้มีการยกเลิกการปกครองรูปองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศของคณะ
ปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกว่า

" . . . ตำบลเป็นหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค
และเป็นหน่วยปกครองที่มีความสำคัญ เกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาค
ระดับอื่น หากการปกครองขั้นพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมี
ผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น อันเป็นอุปสรรค
แก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร
แต่ปรากฏว่า การจัดระเบียบบริหารของตำบลในปัจจุบันยังแยกกันอยู่
หลายรูป บางรูปไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไข

¹⁴"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144
24 ธันวาคม 2514.

¹⁵"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพ. . ." 16

3) เป็นครั้งแรกที่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการดำเนินการ
ในเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2517 กำหนดไว้ว่า

" . . .การจัดการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไป
ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ความเจตนารมณ์ของประชาชน
ในท้องถิ่น. . ." โดยให้ " . . .มีอิสระในการกำหนดนโยบาย
การปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางภาษีอากรและ
การเงินแห่งท้องถิ่น. . ." 17

นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น การยิ่คอำนาจการปกครอง
แผ่นดิน ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่
เป็นหัวหน้า ได้ให้เหตุผลว่า

" . . .ได้เกิดจลาจลรุนแรงร้ายแรงในบ้านเมือง เมื่อวันที่
6 ตุลาคม 2519 ซึ่งจะนำภัยพิบัติมาสู่ชาติบ้านเมืองในที่สุด
คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงได้เข้ายึดอำนาจและยกเลิก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. . ." 18

ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการปกครองท้องถิ่นจึงระงับไป

การจัดการศึกษา มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงในการกระจายอำนาจทางการศึกษา
ที่สำคัญ ดังนี้

1) การโอนการศึกษาประชาบาล ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ เมื่อ

16 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144
21 ธันวาคม 2514.

17 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 91 ตอนที่ 169 7 ตุลาคม 2517.

18 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93
ตอนที่ 135 22 ตุลาคม 2519.

วันที่ 1 ตุลาคม 2509 แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหา และยังไม่ได้มีการแก้ไข คือ

" . . .การบริหารงานการศึกษาของท้องถิ่นในปัจจุบัน ผากงานไว้กับฝ่ายปกครอง ซึ่งมีการกิจอย่างอื่นที่จะต้องรับผิดชอบมากมาย จึงขาดความสนใจ และขาดความสันทัดในงานบริหารการศึกษา ซึ่งแตกต่างกับกิจการอื่นของท้องถิ่น จึงทำให้การจัดการศึกษามีอาจได้ผลตามความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพได้ . . . " 19

2) การดำเนินการเรื่องการปฏิรูปการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการตั้งคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการชุดนี้ได้สรุปรายงานการศึกษาแนวทางเพื่อปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ.2518 นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา มีสาระสำคัญรวม 10 เรื่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาได้สรุปว่า

" . . .

7. ให้มีเอกภาพในค่านโยบาย และการบริหารการศึกษา ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในส่วนกลาง และให้เหมาะสมกับลักษณะงานการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น

" . . . " 20

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองประเทศ การดำเนินการจึงซงักไป

3) การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 เมื่อเดือนมีนาคม 2520 ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ กำหนดเรื่อง การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไว้ใน หมวด 2 แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ ว่า

" . . .รัฐพึงจัดให้มีเอกภาพในนโยบายการบริหารการศึกษา และยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยพึงจัดระบบและกระบวนการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการปกครอง

¹⁹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ล.ก. หน้า 146.

²⁰ล. หน้า 3.

ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศและท้องถิ่น ทั้งนี้
 พึงดำเนินการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
 ตามขั้นตอนที่เหมาะสม. . ." 21

แต่แนวนโยบายในเรื่องการบริหารการศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ยังมิได้มีการ
 ดำเนินการแต่ประการใด

ตอนที่ 2

ลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

จากวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ที่ได้เสนอมานี้ในตอนที่ 1
 ของบทนี้ มีลักษณะของการกระจายอำนาจ ซึ่งพิจารณาตามเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย

การปกครองท้องถิ่นทุกรูป มุ่งคือการซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลกลาง
 มุ่งประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ในแต่ละรูปอาจจำแนกได้ ดังตาราง 1

²¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช

ตาราง 1 องค์การตามกฎหมายของหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ

หน่วยการปกครองท้องถิ่น	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
<u>รูปสุขาภิบาล</u> ²² -ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ.116 -ตาม พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ.127 1)สุขาภิบาลสำหรับเมือง 2)สุขาภิบาลตำบล	- กรรมการ 9 คน(แต่งตั้ง)* กรรมการ (ผู้ใหญ่บ้านในเขต)	เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่ (เอนยีนเนีย) ทั้งสองตำแหน่ง อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดี กระทรวงนครบาล ผู้ว่าราชการเมือง กำนันนายตำบล

²²ดัดแปลงจาก:

"พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รตนโกสินทร์ศก 116" ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 14 ตอนที่ 34 21 พฤศจิกายน ร.ศ.116.

"พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127" ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 25 13 กันยายน ร.ศ.127.

"ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 9 มกราคม 2458.

"พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 63
 14 ตุลาคม 2495.

*มี ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน, ปลัดเมือง, นายอำเภอท้องที่, นายแพทย์สุขาภิบาล,
 นายช่างสุขาภิบาล, กำนันในเขตสุขาภิบาล 4 คน (ถ้าไม่ครบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกบุคคล
 ในท้องที่ตั้งเป็น "กำนันพิเศษ" จนครบ 4 คน) เป็นกรรมการ.

หน่วยการปกครองท้องถิ่น	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
-ตามประกาศแก้ไข พ.ร.บ.จัด การสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 1)สุขาภิบาลท้องที่(สุขาภิบาล- ตำบลเดิม)	กรรมการ(โดยตำแหน่ง)*	นายอำเภอเจ้าของท้องที่
-ตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 รูปเทศบาล ²³	กรรมการ(โดยตำแหน่งและ เลือกตั้ง)**	นายอำเภอแห่งท้องที่
-ตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 1)เทศบาลตำบล	สภาตำบล(เลือกตั้ง)	คณะกรรมการตำบล(ข้าหลวง ประจำจังหวัดเลือกตั้ง)
2)เทศบาลเมือง	สภาเมือง(เลือกตั้ง)	คณะกรรมการเมือง(แต่งตั้ง)
3)เทศบาลนคร	สภานคร(เลือกตั้ง)	คณะกรรมการนคร(แต่งตั้ง)
-ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496	สภาเทศบาล(เลือกตั้งและ แต่งตั้ง)	คณะกรรมการ(เลือกตั้งโดย สภาเทศบาล)

²³คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 50 ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14
17 กุมภาพันธ์ 2496.

*มี นายอำเภอ,นายแพทย์สุขาภิบาล, ปลัดอำเภอ, และกำนันในเขตสุขาภิบาล.

**มี นายอำเภอ, ปลัดอำเภอ 1 คน, หัวหน้าสถานีตำรวจภูธร, สาธารณสุขอำเภอ,
สมุหบัญชีอำเภอ, กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล, และผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง 4 คน.

หน่วยการปกครองท้องถิ่น	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
<u>รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด</u> ²⁴		
-ตาม พ.ร.บ. จักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476	สภาจังหวัด (เลือกตั้ง)	กรมการจังหวัด (ข้าราชการประจำ)
-ตาม พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. 2481	สภาจังหวัด (เลือกตั้งและแต่งตั้ง)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าราชการประจำ)
-ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499	สภาจังหวัด (เลือกตั้ง)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าราชการประจำ)
<u>รูปองค์การบริหารส่วนตำบล</u> ²⁵		
-ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	สภาตำบล (โดยตำแหน่งและเลือกตั้ง)*	คณะกรรมการตำบล (โดยตำแหน่ง)

²⁴ คัดแปลงจาก :

"พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477.

"พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 2 1 เมษายน 2482.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 11 8 กุมภาพันธ์ 2498.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11 29 มกราคม 2500.

²⁵ คัดแปลงจาก :

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11 29 มกราคม 2500.

* ประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบล และจากผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน

หน่วยการปกครองท้องถิ่น	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
<u>กรุงเทพมหานคร</u> 26 -ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธ.ค. 2514 -ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธ.ค. 2514. -ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 -ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	สภานครหลวงกรุงเทพมหานคร (ร.ม.ค.มหาดไทยแต่งตั้ง) สภาเทศบาลนครหลวง (ร.ม.ค.มหาดไทยแต่งตั้ง) สภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง) สภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง)	ผู้ว่าราชการนครหลวง กรุงเทพมหานคร (ข้าราชการประจำ) คณะเทศมนตรีเทศบาลนครหลวง (ร.ม.ค.มหาดไทยแต่งตั้ง) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (แต่งตั้งตามมติ ค.ร.ม.) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน)

ตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ที่มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และแสดงให้เห็นถึงที่มาของแต่ละฝ่าย เช่น เลือกตั้ง หรือแต่งตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือโดยสภา

26 คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144 21 ธันวาคม 2514.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144 21 ธันวาคม 2514.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190 13 ธันวาคม 2515.

ลักษณะขององค์กรในการจัดการศึกษาพิจารณาในคํานสถานะตามกฎหมาย ที่แสดงถึงลักษณะกระจายอำนาจ มีลักษณะขององค์กรดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2 สถานะตามกฎหมายของการจัดการศึกษา ²⁷

หน่วยที่จัดการศึกษา	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
-ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464		
1) โรงเรียนประชาบาล ที่ประชาชนจัดตั้ง	ประชาชนผู้ออกเงิน	สภากรรมการไม่เกิน 5 คน (เลือกตั้ง)
2) โรงเรียนประชาบาล ที่นายอำเภอจัดตั้ง	กรรมการศึกษา (แต่งตั้ง)	นายอำเภอ
-ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478		
1) โรงเรียนประชาบาล ที่ประชาชนจัดตั้ง	ผู้ให้เงินไม่ต่ำกว่า หนึ่งร้อยบาท	กรรมการจัดการ 3-5 คน (เลือกตั้ง)

²⁷ คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38
23 กันยายน 2464.

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52
ตอนที่ 53 24 พฤศจิกายน 2478.

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 79 ตอนที่ 67 27 กรกฎาคม 2505.

"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 ตอนที่ 57 25 กรกฎาคม
2509.

หน่วยที่จัดการศึกษา	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร
2) โรงเรียนประชาบาล ที่นายอำเภอจัดตั้ง 3) โรงเรียนเทศบาล -ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 1) โรงเรียนประชาบาล ที่นายอำเภอจัดตั้ง 2) โรงเรียนเทศบาล -ตาม พ.ร.บ. โอนโรงเรียน ประถมศึกษาบางประเภทไป สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรรมการศึกษา (แต่งตั้ง) สภาเทศบาล กรรมการศึกษา (แต่งตั้ง) สภาเทศบาล สภาจังหวัด	นายอำเภอ กรรมการอำนวยการ ไม่ต่ำกว่า 5 คน (โดยตำแหน่งและแต่งตั้ง) นายอำเภอ หรือ ศึกษาธิการจังหวัด คณะกรรมการอำนวยการ 5 คน ให้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามตาราง 2 แสดงให้เห็นองค์ประกอบของหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษา
ตั้งแต่เริ่มมีการจัดการศึกษาในลักษณะกระจายอำนาจ

2. การเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่

ทั้งการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้มีการเลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร ชูบ กาญจนประกร²⁸ กล่าวว่า

"... ไม่มีการปฏิวัติครั้งใด หรือโดยคณะปฏิวัติชุดใด ที่ปฏิวัติแล้ว จะปล่อยให้อำนาจการปกครองประเทศตกอยู่ในมือของประชาชน โดยทันทีทันใด และคณะปฏิวัติไม่ว่าชุดใดก็ตาม ก็ต้องยึดอำนาจการปกครองประเทศ และตัดสินใจเสรีภาพทางการเมืองชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เว้นไว้แต่ว่า จะเป็นชั่วระยะเวลาอันสั้น หรือเป็นแรมปีเท่านั้น เมื่อจังหวะของการปฏิวัติได้เข้าเพียงใด หรือช่วงระยะเวลาของการยึดอำนาจขยายออกไปเนิ่นนานเพียงใด สิทธิในการปกครองตนเอง ก็ถูกจำกัดลงไปเพียงนั้น..."

เช่น ในช่วงที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจและปกครองประเทศด้วยอำนาจของคณะปฏิวัติ ตั้งแต่ พ.ศ.2501 เป็นต้นมา สภาพทุกรูปแบบทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ไม่มีการเลือกตั้ง และโดยเฉพาะระดับท้องถิ่น เพิ่งได้มีการเลือกตั้งใน พ.ศ.2510 แต่ก็ยังยกเว้น จังหวัดพระนครและธนบุรีไว้²⁹ เพิ่งมีโอกาสเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น ทั้งสภาจังหวัดและสภาเทศบาลเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศเมื่อ พ.ศ.2511³⁰ และเมื่อ จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติตนเองเมื่อ พ.ศ.2514 ก็ไม่ให้มีการเลือกตั้งอีกและ

²⁸ ชูบ กาญจนประกร ล.ด. หน้า 9-10.

²⁹ "พระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 ในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พ.ศ.2510" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 102 24 ตุลาคม 2510.

³⁰ "พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 54 18 มิถุนายน 2511.

ให้ใช้การแต่งตั้งแทน โดยมีเหตุผลว่า

"...ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระ หรือเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ หรือเมื่อมีการ ยุบสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล ยังไม่สมควรให้มีการดำเนินการเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล แต่ควรใช้วิธีแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์..." 31

ครั้งหลังสุดเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ก็มีการห้ามมิให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอีก โดยมีคำสั่งว่า

"...ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระ ไม่ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น..." 32

อย่างไรก็ตาม โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นแต่ละฉบับ ต้องการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่บริหารงานมาตั้งแต่ได้ตราพระราชบัญญัติ จักรเย็บเทศบาล พุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งฉบับหลังสุด คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 33

ในการจัดการศึกษา มีลักษณะของการกระจายอำนาจ และแสดงเจตนารมณ์ที่จะให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าทำหน้าที่ มาตั้งแต่การตรา พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 มาแล้ว กล่าวคือ

"...โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้งนั้น ให้มีสภากรรมการ

31 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 140 15 ธันวาคม 2514.

32 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 วันที่ 12 ตุลาคม 2519
ข้อ 1.

33 รายละเอียดความตาราง 1.

เป็นผู้จัดตั้งและดำรงไว้ สภากรรมการจัดการหนึ่ง ให้มีกรรมการ
จัดการไม่เกิน 5 คน และผู้ที่สมัครออกเงินสำหรับการตั้งขึ้นและ
ดำรงอยู่แห่งโรงเรียนที่ว่าเป็นผู้ตั้ง. . . ผู้ที่สมัครลงชื่อออกเงินและ
ได้ออกเงินแล้ว. . . ซึ่งเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 บาท มีสิทธิให้
คะแนนเลือกได้คนละคะแนน ในการเลือกตั้งกรรมการจัดการ. . ." 34

และในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็มีบทบัญญัติ
ไว้ว่า

". . . โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งนั้น เป็นนิติบุคคล
มีคณะกรรมการจัดการ เป็นผู้จัดการและดำรง. . . ผู้ที่ได้ออกเงิน
สำหรับการจัดตั้งโรงเรียนแล้ว เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยบาท
. . . มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการจัดการได้. . ." 35

อีกลักษณะหนึ่ง ประชาชนไม่ได้เลือกผู้แทนของตนเข้าทำหน้าที่บริหารการศึกษาโดยตรง แต่เลือก
ผู้แทนเข้าไปบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น และผู้แทนเหล่านั้นก็บริหารการศึกษาในฐานะ
ที่เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบาล ก็มีกฎหมาย
กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ว่า

". . . ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้เทศบาลมีหน้าที่
จัดตั้งและดำรงโรงเรียนประถมศึกษา ด้วยเงินรายได้ของ
เทศบาลนั้น. . ." 36

34 "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38
23 กันยายน 2464.

35 "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52
ตอนที่ 53 24 พฤศจิกายน 2478.

36 "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52
ตอนที่ 53 24 พฤศจิกายน 2478.

3. ความมีอิสระในการดำเนินงาน

ในเรื่องของความมีอิสระ(Autonomy) ในการดำเนินกิจการของตนเองของหน่วย การปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษานั้น ขึ้นอยู่กับการควบคุมของรัฐบาลว่ามากน้อยเพียงใด ถ้ามีการควบคุมจากรัฐบาลมาก ท้องถิ่นก็มีอิสระในการดำเนินงานน้อย ถ้าควบคุมน้อยท้องถิ่นก็มีอิสระในการดำเนินการมาก มีลักษณะกระจายอำนาจมาก ส่วนขอบเขตของความมีอิสระในการ บริหารงาน ที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นอิสระในระดับใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องต่อไปนี้³⁷

1) ลักษณะของหน้าที่หรือบริการที่ได้รับมอบหมาย (Function or services)

2) ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงาน ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่หรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น(Local personnels)

3) ทรัพยากรของท้องถิ่น (Local resources)

4) เจตน์จำนงของผู้นำประเทศ

ทั้ง 4 เรื่องนี้ ถ้าจะเปรียบเทียบระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ทั้ง 3 รูป ที่ทำ หน้าที่จัดการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, และกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมาย ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ดังตาราง 3

³⁷ ถนอม ศุขสาคร และ สุรชัย สุฟโปฏก ทฤษฎีและการปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครอง-ท้องถิ่น หน้า 5-6.

ตาราง 3: เปรียบเทียบความมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่น
ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษา

ตาราง 3.1 ลักษณะของหน้าที่หรือบริการที่ได้รับมอบหมาย 38

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของ ประชาชน 2. การศึกษา การทุนบำรุงและ การส่งเสริมวัฒนธรรม 3. การสาธารณสุข 4. การป้องกันโรคภัย การบำ บัดโรค การจัดตั้งและบำรุง สถานพยาบาล	<u>เทศบาลตำบล (มาตรา 50)</u> 1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ 3. การรักษาความสะอาด ของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย	1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน รวมทั้งการ จัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร และการดูแล และการบังคับ การให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร และกฎหมาย อื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 2. จัดให้มีและบำรุงรักษา

38 ที่มา:

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2511"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 46 21 พฤศจิกายน 2511.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14
17 กุมภาพันธ์ 2496.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85
ตอนที่ 46 21 พฤษภาคม 2511.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91
ตอนที่ 202 30 พฤศจิกายน 2517.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
5. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก	และสิ่งปฏิศุ 4. ป้องกันและระงับโรค ติดต่อ	ทางบก ทางน้ำ และทาง ระบายน้ำ
6. จัดให้มีและบำรุงทางระบาย น้ำ	5. จัดให้มีเครื่องใช้ในการ กับเพลิง	3. การรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง
7. การรักษาความสะอาดของ ถนน ทางเดินและที่สาธารณะ	6. ให้ราษฎรได้รับการ ศึกษาอบรม	4. การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว และการรักษา พยาบาล
8. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่ง ปฏิศุ	7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมาย บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล	5. การสาธารณสุข โภค 6. จัดการศึกษา
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา	<u>และอาจหัว</u> (มาตรา 51)	7. การส่งเสริมการประกอบ อาชีพ
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์	1. การให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา	8. การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบ เรือ และท่าข้าม	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	9. การปรับปรุงแหล่งเสื่อม โทรม และการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
12. การจัดให้มีและบำรุงการ ไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธี อื่น	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	10. การจัดให้มีและความคุม ตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม
13. การจัดให้มีสุสาน หรือ ฌาปนสถาน	4. ให้มีสุสานหรือฌาปน สถาน	11. จัดให้มีและความคุมสุสาน และฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ ประชุมอบรมราษฎร	5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์รักษาคน เจ็บไข้	12. การวิศวกรรมจราจร

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
15. การบำรุงและการส่งเสริม การทำมาหากินของราษฎร	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	13. การพัฒนาและอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตาม กฎหมายแบ่งให้แก่ราชการ ส่วนท้องถิ่น	8. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ	14. การจัดให้มีและบำรุง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
17. การจัดกิจกรรมคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จาก ทรัพยากรสินส่วนจังหวัด	9. เทศพาณิชย์ <u>เทศบาลเมือง(มาตรา 53)</u>	15. การจัดให้มีและควบคุม การฆ่าสัตว์
18. การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	1. กิจกรรมตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 50 *	16. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การพาณิชย์	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา	17. การควบคุมความเป็น ระเบียบเรียบร้อยและการ อนามัยในโรงมหรสพและ สาธารณสถานอื่น ๆ
20. กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ของราษฎรและ ท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่นซึ่ง กฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการ ส่วนจังหวัด	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	18. การสาธารณสุขการ
	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์และรักษา คนเจ็บไข้	19. การสังคมสงเคราะห์
	5. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ	20. การส่งเสริมการกีฬา
	6. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ	21. การพาณิชย์ของกรุงเทพ มหานคร
	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	22. หน้าอื่น ๆ ตามที่นายก รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็น หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
	8. ให้มีและดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถาน	

*กิจกรรมตามมาตรา 50 คือกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
	สินเชื้ท้องถิ่น <u>และอาจจัดทำ(มาตรา 54)</u> 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็น สำหรับการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุง โรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬาและ พลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ	

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ <u>เทศบาลนคร</u> 1. กิจการตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 53* 2. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและ เด็ก 3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข <u>และอาจทำ</u> กิจการอื่น ๆ ตาม มาตรา 54*	

ตามตาราง 3.1 เปรียบเทียบให้เห็นหน้าที่และบริการของหน่วยปกครองท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เพื่อการพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองเพียงใด ในด้านความยากง่ายของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

*กิจการตามมาตรา 53 และมาตรา 54 คือ กิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเมือง

3.2 ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงาน

ถ้าพิจารณาว่าความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่น คือ ความสามารถของบุคคลากร ซึ่งเป็นผู้บริหารแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารควรจะสามารถในการบริหารสูงกว่า และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรจะมีอิสระในการบริหารงานมากกว่าด้วย โดยคำนึงถึงว่า ความมีอิสระขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงาน เพราะผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำนั้นได้ผ่านการคัดเลือกและกลั่นกรองแล้วว่าเป็นผู้มีคุณวุฒิ, ความสามารถสูง ³⁹ เพื่อการพิจารณาว่าท้องถิ่นรูปใดควรมีอิสระมากน้อยเพียงใด ถ้าคำนึงถึงที่มาของตัวผู้บริหาร ตามตาราง 3.2

ตาราง 3.2 ลักษณะการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในหน่วยปกครองท้องถิ่น ⁴⁰

หน่วยปกครองท้องถิ่น	ผู้บริหาร	ลักษณะการดำรงตำแหน่ง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	เป็นข้าราชการประจำ
เทศบาล	นายกเทศมนตรี	ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (โดยสภา)
กรุงเทพมหานคร	ผู้ว่าราชการ กทม.	ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (โดยตรง)

³⁹ ศิริ วิชิตะกุล ล.ก. หน้า 188-190.

⁴⁰ ดัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2509"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 22 ตอนที่ 79 16 กันยายน 2509.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 17 กุมภาพันธ์ 2496.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 26 21 มีนาคม 2510.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

3.3 ทรัพยากรของท้องถิ่น

ความมีอิสระของท้องถิ่นพิจารณาจากทรัพยากร คือ พิจารณาว่าท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเพียงไร ถูกควบคุมจากรัฐบาลมากน้อยแค่ไหน ในลักษณะใดบ้าง เปรียบเทียบระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 หน่วย ดังตาราง 3.3

ตาราง 3.3 เปรียบเทียบความมีอิสระในการใช้ทรัพยากรของหน่วยปกครองท้องถิ่น ⁴¹

ลักษณะการใช้ทรัพยากร	หน่วยปกครองท้องถิ่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
การตั้งงบประมาณ		ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด	ตราเป็นเทศบัญญัติ	ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
การใช้จ่ายเงิน		เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย
การตรวจสอบ		สภาจังหวัดตรวจสอบแล้วเสนอกระทรวงมหาดไทย	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตรวจสอบ	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรายงานผู้ว่าราชการ กทม. และผู้ว่าราชการ กทม. เสนอสภา กทม.
การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล		จัดสรรผ่านกระทรวงมหาดไทย	จัดสรรผ่านกระทรวงมหาดไทย	รัฐบาลจัดสรรให้โดยตรง

⁴¹ คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 16 9 มีนาคม 2498.

"หนังสือกรมการปกครอง ที่ 6187/2506 ลงวันที่ 22 เมษายน 2506 เรื่อง การสอบสวนการคลังส่วนจังหวัด" คู่มือปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 283-285.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 17 กุมภาพันธ์ 2496.

3.4 เจตนจำนงของผู้บำประเทศ

เจตนจำนงของผู้บำประเทศเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่นมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพียง 2 ฉบับ ดังแสดงในตาราง 3.4

ตาราง 3.4 แสดงเจตนจำนงของผู้บำประเทศในการกระจายอำนาจตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 42

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอื่น ๆ	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
ไม่มีกำหนดไว้	หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่โดยลดี	หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเองและมีอิสระในทางภาษีอากร

42 ที่มา:

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนพิเศษ 20 มิถุนายน 2511.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 7 ตุลาคม 2517.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอื่นๆ	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
		และการเงินแห่งท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 215 ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวง ให้สภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ตาม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอื่น ๆ	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
		บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งตามมาตรา ๙ ให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ตามตาราง 3.4 แสดงว่า ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับเท่านั้นที่กล่าวถึง หรือกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ และมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับ พ.ศ.2517 ที่ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง

4. ทรัพยากร

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 รูป ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษามีรายได้ในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังแสดงในตาราง 4

ตาราง 4 แหล่งรายได้ของหน่วยปกครองท้องถิ่น 43

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	1. รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร.
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	2. รายได้จากการสาธารณสุขปโภค
3. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด	3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล	3. รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
4. รายได้จากการสาธารณสุขปโภค และการพาณิชย์ของจังหวัด	4. รายได้จากการสาธารณสุขปโภค และเทศพาณิชย์	4. ภาษีอากรตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ ให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
5. พันธบัตรเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	5. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดต้องได้รับ	6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ	

43ที่มา:

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 16 21 กุมภาพันธ์ 2499.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72
 ตอนที่ 98 27 ธันวาคม 2498.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
อนุญาตจากรัฐมนตรี 7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 8. เงินที่มีผู้อุทิศให้ 9. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	หรือนิติบุคคลต่าง ๆ 7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด 8. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 9. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ 6. ค่าบริการตามมาตรา 68 * 7. รายรับจากการจำหน่ายพันธบัตร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร 8. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร 9. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนราชการ หรือท้องถิ่นอื่น 10. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 68 กรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน องค์การของรัฐ หรือหน่วยราชการใด ๆ โดยมีค่าตอบแทนได้ ในเมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นการบริการที่มีค่าตอบแทน การให้บริการที่มีค่าตอบแทนดังกล่าว ให้กระทำได้เมื่อมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้นแล้ว

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	กรุงเทพมหานคร
		11. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 12. เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ 13. รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินการเพื่อแสวงหาผลกำไร ในกรุงเทพมหานคร ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด 14. รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด 15. รายได้อื่นใดก็ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

จากตาราง 4 จะเห็นว่า รายได้ขององค์การส่วนท้องถิ่นในรูปของกรุงเทพมหานคร มีกฎหมายบัญญัติให้เก็บภาษีมากประเภทกว่ารูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และในการจัดเก็บภาษีของหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปเดียวกัน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล ก็ย่อมมีรายได้แตกต่างกัน ตามขนาด, ความฐานะทางเศรษฐกิจ, และตามความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ซึ่งมีผลถึงการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย

ตอนที่ 3

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ถ้าพิจารณาเรื่องการบริหารการศึกษาประมาณโดยคร่าวแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลไทย ได้วางนโยบายจะกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการประถมศึกษาตั้งแต่ต้น ในสมัยการปกครองท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลก็มอบหมายให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ สนับสนุนกิจการบ้านนี้ไปพลางก่อน เมื่อท้องถิ่นเริ่มบริหารการศึกษาของตนเองได้ รัฐบาลก็โอน กิจการประถมศึกษาไปให้เทศบาลจัดเอง เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น รัฐบาลก็ได้ พิจารณาโอนโรงเรียนประมาณไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานแทน ⁴⁴ ถ้าจะ พิจารณาเป็นขั้นตอนนี้จะได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ก่อนประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464

พ.ศ.2449 ได้มีการประชุมเทศาภิบาล ฝ่ายข้าราชการในหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ ผู้เข้าร่วมประชุมมี เสนาบดี ปลัดทูลฉลอง แห่งกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวข้อง และข้าหลวงเทศาภิบาล ในมณฑลต่าง ๆ ได้ปรึกษากันในเรื่องจะจัดการสาธารณสุขและสาธารณสุขให้แพร่หลาย ออกไปทั่วราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจการศึกษา เป็นครั้งที่ 2 และ พ.ศ.2453 มีการประชุมเป็นครั้งที่ 3 ในการประชุมทั้ง 3 คราวนี้ มีข้อ ทกลงว่า

"... กระทรวงธรรมการมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาตามมณฑล... กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษา เบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคนตลอดราชอาณาจักร ส่วน การศึกษาชั้นสูงกว่านั้นขึ้นไป ซึ่งสามารถเล่าเรียนได้เฉพาะแต่ราษฎร บางจำพวกบางชั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการที่จะเป็นผู้จัด... การที่ต้องให้กระทรวงมหาดไทยเป็นธุระ ในการศึกษาของทวยราษฎร์นี้ เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองท้องที่ มีเจ้าพนักงานประจำ

⁴⁴ ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ อ.ค. หน้า 157:

หน้าที่ตลอดทั่วทุกตำบลแล้ว ย่อมจัดการได้สะดวก. . ." 45

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยดำเนินการโดยการประกาศจัดตั้ง "กรรมการตำบล" ทางด้านการศึกษาชั้น 3 คน ประกอบด้วย กำนัน ซึ่ง เป็นหัวหน้าทางด้านการปกครอง 1 คน, อธิการวัดในตำบลนั้น 1 รูป, และแพทย์ประจำตำบล 1 คน ร่วมมือกันหาผู้ทางที่จะจัดตั้งโรงเรียนเบื้องต้นขึ้นในทุกตำบล 46

จะเห็นว่า เจตนาของรัฐในการจัดการประถมศึกษา จัดขึ้นในลักษณะที่ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบกันเองมากกว่ารัฐจะเข้าไปลงมือดำเนินการ

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464

สาระสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าให้ประชาชนได้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการกระจายอำนาจถึงประชาชนจริง ๆ โดยเฉพาะการจัดการโรงเรียนประชาบาลประเภทประชาชนทั้ง และประเภทนายอำเภอตั้ง กล่าวคือ

ก. โรงเรียนประเภทนายอำเภอตั้ง กำหนดให้ประชาชนรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) เป็นกรรมการศึกษา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะคัดเลือกและแต่งตั้ง ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการดำเนินการของโรงเรียนตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 30)

(2) ออกเงินศึกษาพลี เพื่อนำไปดำเนินการของโรงเรียน คนละไม่ต่ำกว่า 1 บาท และไม่เกิน 3 บาท ต่อปี (มาตรา 27 และมาตรา 28)

ข. โรงเรียนประเภทประชาชนตั้ง กำหนดให้ประชาชนรับผิดชอบ ดังนี้

(1) เป็นกรรมการศึกษา ทำหน้าที่ตรวจกิจการของโรงเรียน (มาตรา 30)

(2) ออกเงินช่วยเหลือดำเนินการของโรงเรียนไม่ต่ำกว่าคนละ 5 บาทต่อปี (มาตรา 19)

(3) เลือกสภากรรมการจัดการโรงเรียน (มาตรา 18)

⁴⁵กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 หน้า 183

หน้า 194.

⁴⁶กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการวิจัย:สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้า 78.

3. รูปแบบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1) เริ่มมีการกระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษา (ในขณะนั้นมีเพียงเทศบาล ส่วนสุขาภิบาลกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ในการจัดการศึกษาไว้) โดยกำหนดว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาล รวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น (มาตรา 40) โดยให้มีคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน ตามจำนวนที่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5 คน ให้นายกมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้นายกมนตรีเลือกมนตรีอื่นอีก 2 คน นอกนั้นให้สภาเทศบาลเลือกตั้ง (มาตรา 42) และเมื่อรัฐบาลมอบอำนาจให้เทศบาลจัดการแล้ว อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกมนตรี (มาตรา 45) รัฐบาลควบคุมแต่ หลักสูตร, แบบเรียน, และเวลาเรียน (มาตรา 6) และให้กรรมการอำนวยการรายงานประจำปีแสดงกิจการของโรงเรียนขึ้นต่อข้าหลวงประจำจังหวัด (มาตรา 43 (5)) เท่านั้น

2) อีกประการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ ค่อย ๆ ลดอำนาจที่เคยกระจายไปสู่ประชาชนโดยตรงลง เช่น การให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาฟรีตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 (มาตรา 3) ซึ่งเป็นเงินสำหรับดำเนินการในโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้ไปใช้เงินที่ประชาชนออกให้โดยใจสมัคร หรือจากเงินช่วยการประถมศึกษา ในงบประมาณของกระทรวงธรรมการแทน (มาตรา 32)

การจัดการศึกษาในลักษณะอื่น ส่วนใหญ่ยังคงรักษารูปแบบของการบริหาร ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ดังนั้น ในตอนนี จะไม่แสดงโครงสร้างในการบริหารทั้งหมดตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 นี้ แต่จะแสดงเฉพาะโครงสร้างของการจัดการศึกษาของเทศบาล ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464

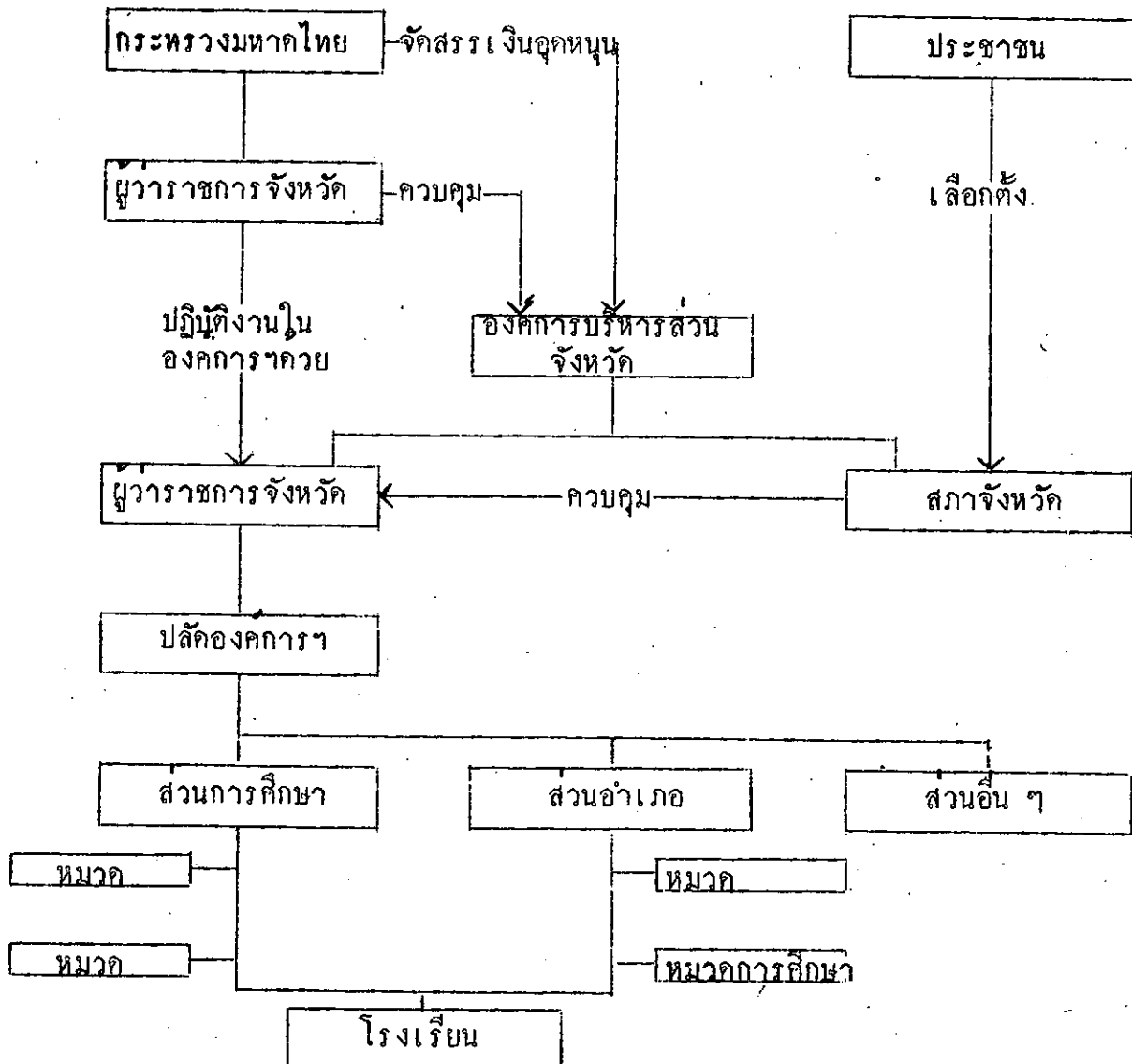
4. รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในปัจจุบัน

ปัจจุบันได้กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้หน่วยปกครองท้องถิ่น 3 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, และกรุงเทพมหานคร โดยถือหลักว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการของตนเอง และการจัดการศึกษาก็คือกิจการอย่างหนึ่งของท้องถิ่น ดังนั้น รูปแบบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในปัจจุบัน จึงต้องพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น มากกว่ารูปแบบของการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ดังนี้

4.1 รูปแบบของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่งจะได้ดำเนินการอย่างจริงจังหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลให้ดำเนินการเมื่อ 1 ตุลาคม 2509 ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ทั้งนี้ เพราะรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะที่ซ้อนกันอยู่ คือ จังหวัดมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น และจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการจัดรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เจ้าพนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังยมีลักษณะเช่นที่มานี้ อยู่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็เป็นทั้งตัวแทนของราชการส่วนกลาง และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสมียนตราจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง ซึ่งส่วนมากก็เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนมีผู้กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สิ่งที่เป็นนามธรรมอย่างหนึ่งของราชการบริหารส่วนจังหวัด หามิว่าตัวคนที่แท้จริงไม่⁴⁹ ดังนั้น เมื่อมีการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีสภาพเหมือนกับโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยมากกว่า โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะซ้อนกันดังที่กล่าวมา ซึ่งโดยกฎหมายแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีรูปแบบในการบริหารของตนเองโดยเฉพาะ ในอันที่จะดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษา ซึ่งมีโครงสร้างในการบริหารตามแผนภูมิ 9

⁴⁹ครูองค์การ (นามแฝง) "องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ที่ไหน" สยามรัฐ

แผนภูมิ 9 โครงสร้างและการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 50



⁵⁰ คัดแปลงจาก:

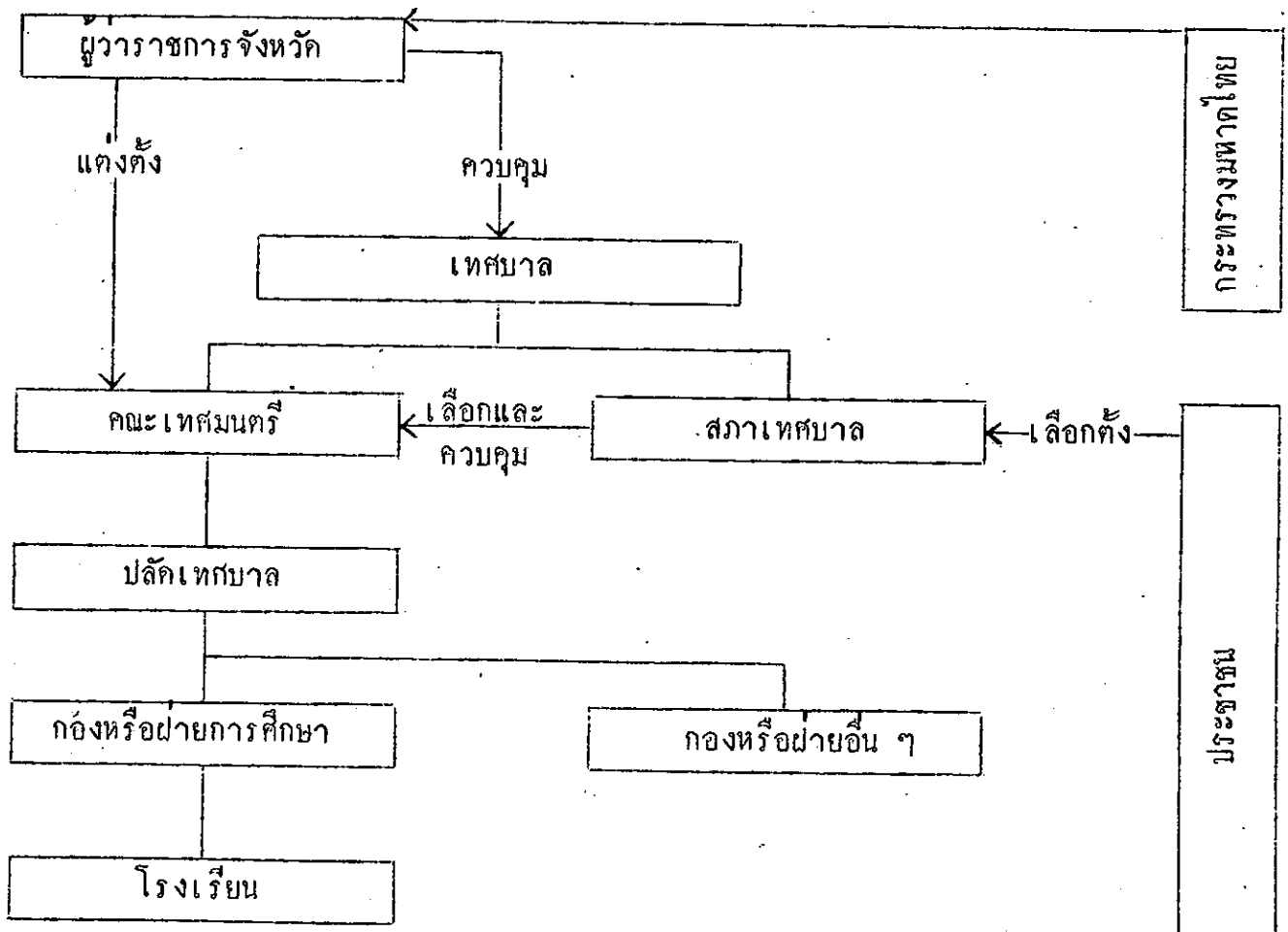
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2516 หน้า 66.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 71 ตอนที่ 16 9 มีนาคม 2498.

กระทรวงมหาดไทย "หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0328/ว.427 ลงวันที่
25 เมษายน 2520 เรื่อง การแบ่งงานในส่วนการศึกษา".

4.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาของเทศบาล การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล นับว่าสมบูรณ์ในลักษณะของการปกครองท้องถิ่นกว่ารูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะการจัดและดำเนินการเทศบาลนั้น ปกติจะกระทำในท้องถิ่นที่เจริญแล้วประการหนึ่ง นอกจากนี้ เทศบาลมีบุคลากรของตนเองทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนของตนเข้าทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังมีโครงสร้างในการบริหารและการจัดการศึกษา ดังแผนภูมิ 10

แผนภูมิ 10 โครงสร้างและการจัดการศึกษาของเทศบาล 51



51 คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14
17 กุมภาพันธ์ 2496.

4.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

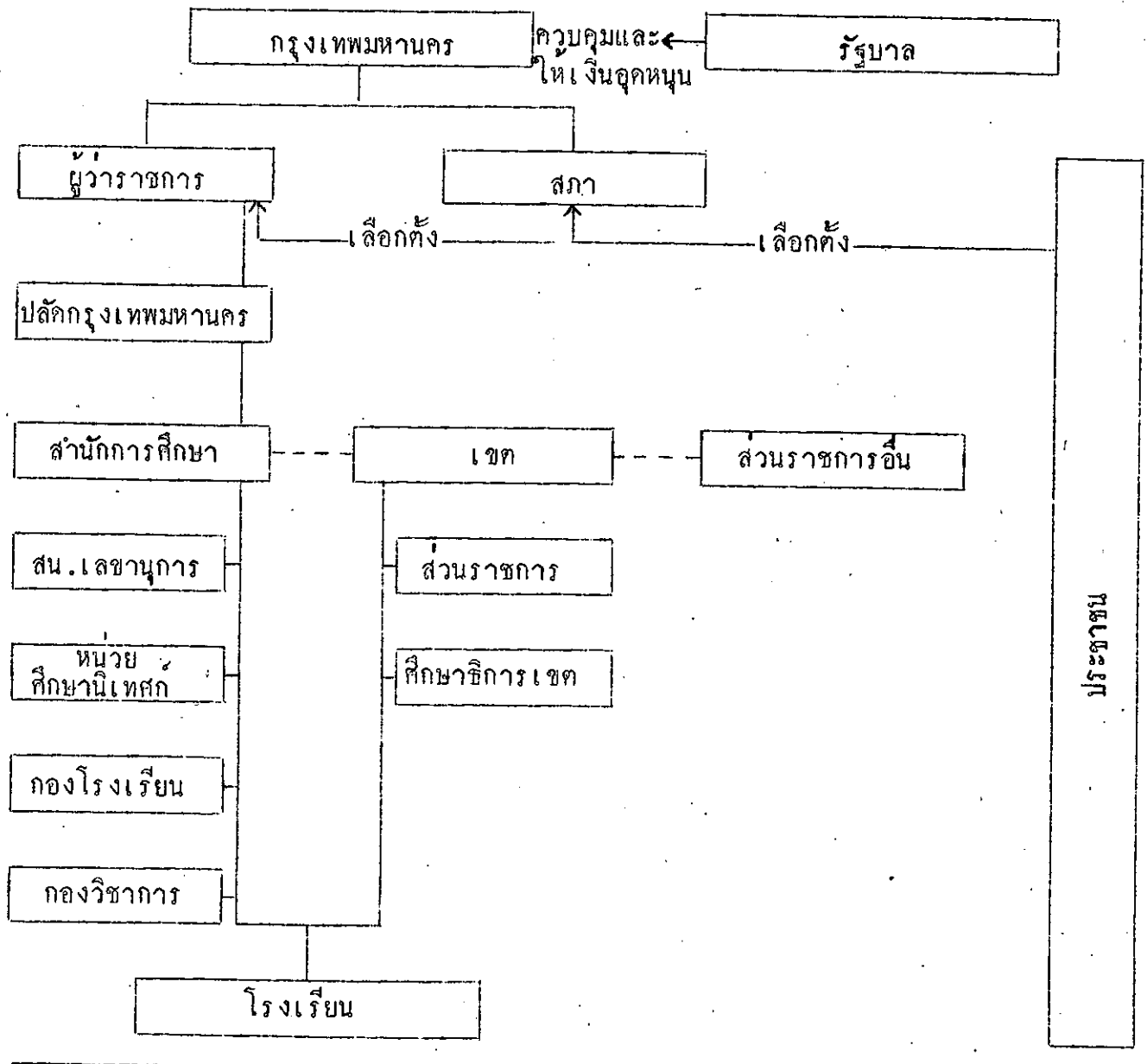
รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ มีลักษณะที่แตกต่างกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆหลายประการ โดยพิจารณาจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 คือ

- 1) เป็นรูปการปกครองมหานคร ซึ่งมีแห่งเดียวในประเทศไทย (มาตรา 6)
- 2) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่ เป็นการเลือกจากประชาชนโดยตรงทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (มาตรา 36) และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 21)
- 3) มีสถานะตามกฎหมายเทียบเท่ากระทรวง (มาตรา 6) คือ กำหนดให้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง
- 4) รายได้ในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้รับการจัดสรรโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทยเหมือนกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมเท่านั้น (มาตรา 86)
- 5) มีคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของตนเอง ทำให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัว (พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2516)

จากลักษณะที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น อันเป็นลักษณะที่ทำให้การบริหารกิจการของท้องถิ่นมีอิสระ จึงนับว่ากรุงเทพมหานครมีอิสระในการดำเนินการมากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และรูปเทศบาล

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ สำนักการศึกษา ก็มีหน่วยงานที่ให้บริการได้ทั้งด้านบริหารและด้านวิชาการ โดยเฉพาะด้านวิชาการมีกองวิชาการและหน่วยศึกษานิเทศก์ของตนเอง ซึ่งแตกต่างกับการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งหน่วยงานที่จัดการศึกษา คือ ส่วนการศึกษาและกองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา ให้บริการกับโรงเรียนได้ในด้านธุรการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านวิชาการเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

โดยสรุป รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะการกระจายอำนาจสมบูรณ์กว่าการปกครองและการจัดการศึกษาของหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ดังเห็นได้จากแผนภูมิ 11



"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.

หน้า 13-23.

ตอนที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระทำตามวิธีการของ เบอริเคย์ (Bereday's comparative analysis) วิธีการนี้ประกอบด้วยลำดับขั้นต่าง ๆ คือ ขั้นพรรณา ขั้นแปลความขั้นเทียบเคียง และขั้นเปรียบเทียบ การวิเคราะห์เปรียบเทียบจะกระทำระหว่างรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

1. ขั้นพรรณา (description)

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ ร.ศ.116 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน กลไกขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ยังคงรูปเดิมไม่เปลี่ยนแปลงให้ก้าวหน้าขึ้นแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่มีคำวิพากษ์ที่เปลี่ยนแปลงหลายครั้งหลายหน⁵³ แต่ก็เปลี่ยนแปลงได้เพียงส่วนน้อย มีแต่เพิ่มประเภทขึ้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมี 4 รูป คือ สุขาภิบาล (ก่อตั้งเมื่อ ร.ศ.116) เทศบาล (ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ.2476) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ.2498) และกรุงเทพมหานคร (ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ.2518) ส่วนโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานคร ยึดหลักเอกภาพ (uniformity) กล่าวคือ จัดเป็นรูปเดียวกันหมด โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและตามสภาพของท้องถิ่น อาจจะเป็นผลดีในการควบคุมตรวจสอบ แต่ไม่เป็นผลดีในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเสมอไป⁵⁴ นอกจากนี้ การปกครองรูปสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังคงอาศัยการนำของข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดยถือว่าการศึกษาของประชาชนยังไม่เจริญเท่าที่ควร จึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีการบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนเองมากนัก⁵⁵ การแต่งตั้งข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ย่อมมีผลกระทบไปถึงสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพราะข้าราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวมากเท่าใด สิทธิของประชาชน

⁵³ เสน่ห์ วัฒนาร "การประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น" รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการครั้งที่ 3 การพัฒนาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เล่ม 5 หน้า 448.

⁵⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น หน้า 103.

⁵⁵ เสน่ห์ วัฒนาร น.ค.

ในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็มีน้อยลงเท่านั้น⁵⁶ โดยหลักการถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเองก็ตาม รัฐบาลจะต้องควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นอยู่แล้ว เพราะถ้าไม่ควบคุมเสีย ก็เท่ากับว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งกลายเป็นรัฐอิสระต่างหากออกไป และจะทำให้ต่างท้องถิ่นอาจดำเนินการปกครองโดยไม่คำนึงถึงนโยบายส่วนรวมของประเทศ นโยบายของท้องถิ่นต่าง ๆ จะขัดกันเองและขัดกับนโยบายของรัฐบาลก็ได้⁵⁷ การควบคุมท้องถิ่นโดยรัฐบาลกระทำใน 2 ลักษณะ คือ ควบคุมการดำเนินงาน และควบคุมการเงิน ในการดำเนินงานจะควบคุมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) สงวนอำนาจที่จะให้ปฏิบัติเฉพาะบางกรณี 2) สงวนอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน และให้คุณให้โทษ 3) สงวนอำนาจในการที่รัฐบาลจะเข้าไปร่วมปฏิบัติงาน เช่น เข้าไปชี้แจง หรือปฏิบัติงาน หรือเป็นกรรมการร่วมด้วย 4) กำหนดกิจการบางอย่างไว้ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาต ซึ่งอาจตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือกระทำโดยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ส่วนการควบคุมการเงินกระทำโดย 1) ควบคุมการจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดให้บัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เพื่อจะได้ควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่สมควร 2) กำหนดอำนาจให้จ่ายเงินได้โดยมีวงเงินจำกัด 3) สงวนอำนาจที่จะส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลางไปตรวจสอบ⁵⁸ โดยเฉพาะประเทศไทย เงินที่ใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด ท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามความต้องการของรัฐบาลกลาง มากกว่าความต้องการของท้องถิ่น⁵⁹ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้เองตามความจำเป็น อันอาจเนื่องมาจากนโยบายที่ยังไม่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ก็ได้⁶⁰

⁵⁶ ธงชัย ทรงประศาสน์ สุขาภิบาล: การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง หน้า 38.

⁵⁷ ศิริ วิชิตะกุล ล.ก. หน้า 7-8.

⁵⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร ล.ก. หน้า 100-101.

⁵⁹ John W. Ryan, "Municipal Government and Administration" in Problem of Politics and Administration in Thailand, p.117.

⁶⁰ ธรรมนูญ ตันตะเทมีย์ การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาเทศบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 184.

การจัดการศึกษา ตอนที่เริ่มจัดการศึกษาอย่างมีระเบียบแบบแผน โดยเฉพาะระดับประถมศึกษา องค์การที่จัดการศึกษา คือ โรงเรียนประชาบาลนั้น มีกฎหมายรับรองเป็นนิติบุคคล และมีลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดและดำรงโรงเรียนต่อมาองค์การในการบริหารการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบมาเป็นระยะ ระยะที่สำคัญคือ ในพ.ศ. 2478 โอนให้เทศบาลดำเนินการ และเทศบาลคืนให้กระทรวงศึกษาธิการเมื่อ พ.ศ. 2486 และกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการทั้งหมดใน พ.ศ. 2491 จนกระทั่ง พ.ศ. 2506 โอนการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล ให้เทศบาลดำเนินการอีก ในที่สุด พ.ศ. 2509 ก็โอนการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶¹ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐบาลแต่ละสมัย โดยหลักการ นโยบายในการศึกษา ย่อมเกิดจากเจตนารมณ์ของประชาชน องค์การต่าง ๆ หรือบุคคลทั้งปวงที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา จะต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการเลือกนโยบายสำคัญ ๆ ส่วนจะร่วมมืออย่างไรนั้นย่อมแล้วแต่กรณี⁶² นโยบายของรัฐบาลหรือท้องถิ่นก็ตาม ที่ปรากฏในการจัดการศึกษา ก็อาจจะถือได้ว่าเป็นนโยบายของประชาชนได้ หากรัฐบาลนั้นมาจากการเลือกตั้ง ในส่วนที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม หรือเลือกผู้แทนของตนเข้าไปจัดการศึกษาโดยตรง นอกจากการดำเนินการในรูปโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 แล้ว ไม่ปรากฏว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงอีก มีแต่เข้าร่วมโดยอ้อมในลักษณะที่การศึกษาเป็นกิจการส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการของท้องถิ่น และยังไม่มีที่เท่าว่าการศึกษา จะแยกการดำเนินงานมาเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ จึงทำให้ขาดความมีอิสระในการดำเนินการไปมาก ทั้งนี้ เพราะการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นในปัจจุบัน ไม่เป็นการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดองค์การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยในงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทางด้านวิชาการ และคุรุสภาควบคุมทางด้านบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะด้านการเงิน ที่ใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ส่วนใหญ่ก็ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2514-2518 อันอยู่ในระหว่างช่วงแผนพัฒนา ระยะที่ 3 อัตราส่วนระหว่าง

⁶¹ จีระพันธ์ พูลพัฒน์ พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย หน้า 227.

⁶² ยูเนสโก การศึกษาเพื่อชีวิต: โลกแห่งการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต หน้า 247.

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินรายได้ของท้องถิ่น มีความแตกต่างกันมาก ดังแสดงใน
ตาราง 5

ตาราง 5 งบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)*

ประเภทรายได้ ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุน		เงินรายได้จังหวัด		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2514	2,455,717,080	96.19	97,240,351	3.81	2,552,957,431	100.00
2515	2,680,000,000	97.71	62,708,473	2.29	2,742,708,473	100.00
2516	2,920,000,000	94.48	170,602,652	5.52	3,090,602,652	100.00
2517	3,306,590,020	96.53	118,767,814	3.47	3,425,357,834	100.00
2518	5,075,135,040	97.84	112,220,000	2.16	5,187,355,040	100.00

2. ชั้นแปลความ (Interpretation)

การปกครองท้องถิ่น

สถานะตามกฎหมาย

การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ เกิดขึ้นโดยกฎหมายอื่น อันเป็นกฎหมายเฉพาะของการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป และโดยเหตุผลทางการเมืองทั้งสิ้น ดังแสดงในตาราง 6

*ที่มา:

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การศึกษาประมาณ 2520 หน้า 24

ตาราง 6 ผลทางการเมืองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น

ช่วงเวลา (พ.ศ.)	เหตุการณ์ทางการเมือง การปกครองประเทศ	ความเปลี่ยนแปลง ด้านการปกครองท้องถิ่น
2440 - 2474	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสสมลายุ และทรงเห็นแบบอย่างการปกครอง ท้องถิ่น	มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 3 ฉบับ 1) พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) 2) ประกาศตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ.2448 3) พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาลตาม หัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)
2475 - 2480	คณะราษฎรยึดอำนาจ และเปลี่ยน แปลงการปกครอง ต้องการปลูกฝัง ประชาธิปไตย	ตรา พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476
2481 - 2494	จอมพล ป.พิบูลสงคราม ครอง อำนาจ ต้องการแก้ไขการปกครอง ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายทางการเมืองของ ประเทศ	แก้ไขและตรากฎหมายการปกครอง ท้องถิ่น 3 ฉบับ 1) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2481 2) พ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ.2481 3) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2486
2495 - 2500	จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไปดูงาน รอบโลก ต้องการปรับปรุงประชา ธิปไตย	แก้ไขและตรากฎหมายการปกครอง ท้องถิ่น 4 ฉบับ 1) พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495 2) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 3) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

ช่วงเวลา (พ.ศ.)	เหตุการณ์ทางการเมือง การปกครองประเทศ	ความเปลี่ยนแปลง ด้านการปกครองท้องถิ่น
2501 - 2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครอง อำนาจ ต้องการความรวดเร็ว ในการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาประเทศ	4) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ.2499 การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่มีการ เลือกตั้ง
2507 - 2515	จอมพลถนอม กิตติขจร ครอง อำนาจต่อจาก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประสบความล้มเหลว ในการปกครองระบบรัฐสภาในระดับ ประเทศ	1) เริ่มปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น รูปนครหลวง 2) ยกเลิกการปกครองท้องถิ่น รูปองค์การบริหารส่วนตำบล
2516 - 2518	ประชาชนและนิสิตนักศึกษาเดินขบวน ขับไล่อำนาจคณะปฏิวัติ ของจอมพล ถนอม กิตติขจร และมีการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 2 ประการ 1) ตรา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราช การกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 2) ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขกฎหมายการ ปกครองท้องถิ่นทุกรูปให้สอดคล้อง กับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ
2519 - 2520	คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึด อำนาจการปกครอง (2519) และ คณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง (2520)	ห้ามมิให้มีการเลือกตั้งทุกกรณี

เมื่อการปกครองท้องถิ่นมิได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (constitutional basis) อันแสดงถึงนโยบาย ที่จะกระจายอำนาจการปกครองไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้ท้องถิ่นขาดความมั่นคง⁶³ ขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศ ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 6 ส่วนองค์กรของการปกครองท้องถิ่นทุกรูป กำหนดให้มี 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และเป็นแบบที่มีผู้บริหารคนเดียว⁶⁴ (single executive plan) เว้นกรุงเทพมหานครที่เป็นคณะผู้บริหาร แต่อำนาจก็ยังคงเป็นของผู้ว่าราชการอยู่ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา หรือรับรองการปฏิบัติของฝ่ายบริหารเท่านั้น เห็นได้ชัดในรูปสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดรัฐธรรมนูญ คัดพระเทียม⁶⁵ ศึกษาและสรุปว่า กิจกรรมการควบคุมการบริหารของสมาชิกสภาจังหวัดมีน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานในสภา ในคณะกรรมการ หรือเป็นส่วนบุคคล เป็นแต่เพียงเสนอแนะ ตั้งข้อสังเกต หรือการแสดงความคิดเห็น ไม่ใช่หน้าที่ที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม

การเลือกตั้งผู้แทน

การเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่นั้น แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองตนเอง ปรากฏว่าในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อย เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ประการแรก กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ จะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูป ที่มีอยู่ มีเพียง 2 รูปเท่านั้น ที่ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้แทนของตนทำหน้าที่บริหาร คือ เทศบาลกับกรุงเทพมหานคร ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนจริง ๆ ตามที่ได้กล่าวในตอนสถานะตามกฎหมายแล้ว ประการที่ 2 ประชาชนเองก็ขาดการเอาใจใส่

⁶³United Nations, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁴EROPA, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁵รัฐธรรมนูญ คัดพระเทียม ล.ก. หน้า 183.

ฮอว์ริแกน⁶⁶ เห็นว่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบน มิได้เกิดจากความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ โรเยอร์ส⁶⁷ ว่า ถ้าความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นนอกระบบสังคม แล้วมากระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบสังคม สมาชิกในสังคมจะไม่กระตือรือร้นที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น และเหตุผลประการสุดท้าย ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองตนเองก็คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นพิสดารจนเกินไป จนการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเอง กลายเป็นศาสตร์เฉพาะของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งสามัญสำนึกไม่อาจทำให้เกิดความเข้าใจได้⁶⁸ โดยสรุปในค่านี คือ ประชาชนยังขาดโอกาส และขาดความสนใจ ต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ความมีอิสระ

พิจารณาจากเงื่อนไข 4 ประการ ที่แสดงถึงความมีอิสระของการปกครองท้องถิ่น คือ ลักษณะของหน้าที่และบริการที่ได้รับมอบหมาย, ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงาน, ทรัพยากรของท้องถิ่น, และเจตน์จำนงของรัฐที่จะให้ท้องถิ่นมีอิสระ พบว่า ลักษณะของหน้าที่และบริการที่ได้รับมอบหมาย ดังแสดงในตาราง 3.1 ไม่สอดคล้องกับรายได้ ซึ่งมีจำกัด ดังแสดงในตาราง 4 ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลให้รัฐบาลมีโอกาสควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จะเห็นว่ากระบวนการงบประมาณของท้องถิ่น รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจะควบคุมโดยตลอด ดังแสดงในตาราง 3.3 ด้านความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงาน ถ้าพิจารณาจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุภาพิบาล มีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศิริ วิชิตะกุล⁶⁹ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ได้มีการกลั่นกรองจากกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้ใคร่ผู้ที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ ความประพฤติดี ไปปกครองราษฎรในจังหวัดต่าง ๆ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁶⁶Frederick J.Horrigan, op. cit., p. 290.

⁶⁷Everett M.Rogers, Modernization Among Peasants:The Impact of Communication, pp. 3-5.

⁶⁸สุจินต์ หังสุบุตร ล.ก. หน้า 72.

⁶⁹ศิริ วิชิตะกุล ล.ก. หน้า 188-190.

ถ้าจะพิจารณาความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีความสามารถในการบริหารงาน น่าจะมีอิสระมากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น แต่ปรากฏว่า กลับถูกควบคุมจากส่วนกลางมาก ส่วนรูปเทศบาลและกรุงเทพมหานคร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่า อาจสรุปในด้านนี้ได้ว่า การที่ท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใดนั้น องค์ประกอบอื่น ๆ จะมีความสำคัญน้อยกว่าเจตนเจ้านงของรัฐบาล

ทรัพยากร

รายได้ที่ใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้ที่จัดเก็บเองภายในท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนดและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับรายได้ที่กฎหมายกำหนด ตามตาราง 4 นั้น ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บ ระหว่าง สุขาภิบาล, เทศบาล, และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ) แล้วสามารถจำแนกได้ตามตาราง 7

ตาราง 7 รายได้ที่ต้องขึ้นจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดให้ ⁷⁰

สุขาภิบาล	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2. ภาษีเช่าส้วม 3. ภาษีป้าย 4. ภาษีบำรุงท้องที่ 5. ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และ ล้อเลื่อน ร้อยละ 25 (เฉลี่ยให้สุขาภิบาลทุกแห่ง) 6. ภาษีของเทศบาล (ข้อ 7) (เฉลี่ยให้สุขาภิบาลทุกแห่ง)	1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2. ภาษีเช่าส้วม 3. ภาษีป้าย 4. ภาษีบำรุงท้องที่ 5. ค่าธรรมเนียมรถยนต์และ ล้อเลื่อน ร้อยละ 50 (เฉลี่ยให้เทศบาลทุกแห่ง) 6. อกรขาชอก -ข้าวสาร 100 กก. คอ 1 บาท	1. ภาษี 7 ประเภท เก็บได้ ไม่เกินร้อยละสิบ 1) ภาษีการค้า 2) ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ 3) ภาษีสุรา 4) ค่าธรรมเนียมขายสุรา 5) ภาษีเครื่องคิม 6) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการพนัน 7) อกรมหรสพ

⁷⁰คัดแปลงจาก:

"พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32
 ตอนที่ 11 8 กุมภาพันธ์ 2498.

"พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71
 ตอนที่ 16 9 มีนาคม 2497.

"พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73
 ตอนที่ 2 6 มีนาคม 2499.

"พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2501" ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 75 ตอนที่ 78 7 ตุลาคม 2501.

"พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 82
 ตอนที่ 94 1 พฤศจิกายน 2508.

สุขาภิบาล	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
	-ข้าวเปลือก 100 กก. ต่อ 50 สตารางค์ 7. ภาษี 7 ประเภทเก็บได้ ไม่เกินร้อยละสิบ 1) ภาษีการค้า 2) ภาษีโรงเรือน และที่ดิน 3) ภาษีสุรา 4) ค่าธรรมเนียม ขายสุรา 5) ภาษีเครื่องดื่ม 6) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต 7) อากรมหรรสพ 8. น้ำมันเบนซินเก็บได้ ไม่เกินลิตรละ 5 สตารางค์	2. น้ำมันเบนซินเก็บได้ ไม่เกินลิตรละ 5 สตารางค์ 3. อากรฆ่าสัตว์ 4. ภาษีบำรุงท้องที่ <u>หมายเหตุ:</u> รายได้ตามข้อ 1. 1), ข้อ 4. (ร้อยละ 80) และ ภาษีโรงเรือนเป็นของ สภาตำบล ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งออก โดยอาศัยอำนาจตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

รายได้ตามที่กำหนดไว้นี้ ไม่เพียงพอแก่การดำเนินงานกิจการของท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
ท้องถิ่นจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาดำเนินงาน ถ้าไม่มีการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น
แล้ว ภาระในด้านการเงิน ก็ยังเป็นของรัฐบาลอยู่ตลอดไป วิญญู อังคนารักษ์⁷¹ เห็นว่า ถ้าจะ
ให้การปกครองท้องถิ่นเจริญ นอกจากจะปรับปรุงในเรื่องระบบแล้ว ที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ ต้อง

⁷¹วิญญู อังคนารักษ์ "ภาษีบำรุงท้องถิ่นเก็บให้เป็นธรรม" บางกอกเคลิไทย

ปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน ทุกวันนี้ ภาษีท้องถิ่นของเรา เป็นภาษีท้องถิ่นที่ล้าหลังที่สุดในโลก คนที่ให้บริการของท้องถิ่น ไม่ได้เสียภาษีให้ท้องถิ่นเลย

การจัดการศึกษา

สถานะตามกฎหมาย

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเพียงระดับเดียว ที่มีการกระจายอำนาจ มีฐานะเป็นระบบย่อย (sub-system) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่งตลอดมา เว้นแต่โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ที่บัญญัติให้กรรมการจัดการเป็น "บุคคลตามกฎหมาย" ทำหน้าที่จัดตั้งและดำรงโรงเรียน โดยมีทางราชการเป็นผู้ดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง ที่มีการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ แล้ว อาจจะเป็นเพราะว่า ถ้าหากให้มืองค์กรจัดการศึกษาขึ้นในระดับท้องถิ่นด้วย จะเป็นการตั้งท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกรูปหนึ่ง จะเป็นการซ้ำซ้อนรูปแบบ ของการจัดการปกครองโดยรวมก็ได้ ⁷²

การเลือกตั้งผู้แทน

นอกจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตามที่ได้กล่าวในคานสถานะตามกฎหมายแล้ว ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงอีก แต่มีส่วนร่วมโดยอ้อมในรูปของสภาท้องถิ่น คือ สภาจังหวัด, สภาเทศบาล, และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะถือว่าการที่ให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษายังไม่ได้ เพราะในเรื่องของการจัดการศึกษาโดยตรง รัฐบาลไม่เคยแสดงเจตน์จำนงว่า จะจัดโดยวิธีกระจายอำนาจ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แม้แต่การโอนการศึกษาประชาบาล มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อ พ.ศ.2509 และการโอนการศึกษาในเขตเทศบาลเมื่อ พ.ศ.2506 ก็มิได้เป็นไปเพื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่เพื่อความมุ่งหมายที่จะ " . . .กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ . . . "

⁷²กระทรวงมหาดไทย บันทึกของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและบันทึกของกระทรวง-
มหาดไทย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) หน้า 3.

เพื่อให้เป็นไปทันองเคียงกับนานาประเทศ. . ." 73 เท่านั้น ส่วนแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น เพิ่งมีความเคลื่อนไหว เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเมื่อ พ.ศ.2518 ถือได้ว่า เป็นครั้งแรกที่คิดจะมีการกระจายอำนาจทางการศึกษากันอย่างจริงจัง โดยเสนอให้ระบบบริหารการศึกษา กระจายอำนาจในการบริหารไปให้ท้องถิ่นให้มากที่สุด ท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึงองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบและควบคุมอย่างแท้จริง 74

ความมีอิสระ

ในการจัดการศึกษาตามลักษณะที่เรียกว่ากระจายอำนาจ จะในด้านของการศึกษา โดยเฉพาะ หรือในด้านที่เป็นกิจการขององค์กรส่วนท้องถิ่น พบว่าระดับของความมีอิสระในการดำเนินกิจการอยู่ในระดับต่ำ เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่มีองค์กรทางการศึกษาโดยเฉพาะ ดังกล่าวในด้านสถานะตามกฎหมายแล้ว และแม้แต่โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ก็ไม่พบว่ากรรมการจัดการที่ประชาชนเลือกตั้งจะมีอิสระในเรื่องใด เว้นแต่การจัดตั้งและดำเนินการในโรงเรียน ซึ่งก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากอำเภอ จังหวัด จนกระทั่งส่วนกลาง

ทรัพยากร

งบประมาณในการจัดการศึกษา ในลักษณะกระจายอำนาจนั้น ที่เคยมีกฎหมายระบุไว้ มีเฉพาะเงินศึกษาพลีและเงินที่ประชาชนสมัครใจออก ส่วนการจัดการศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการส่วนท้องถิ่นนั้น ระบุให้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาร้อยละ 25 ของเงินรายได้ 75 ซึ่งไม่พอเพียง ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังแสดงในตาราง 5 ในชั้นพรรณา

73"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57 25 กรกฎาคม 2509.

74กระทรวงมหาดไทย ด.ค. หน้า 3.

75กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย "หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวนมาก, ที่ มท.0309/ว.99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 เรื่อง การตั้งงบประมาณส่วนจังหวัด" คู่มือปฏิบัติ-งานองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 221-224.

3. ชั้นเทียบเคียง(juxtaposition)

จากการศึกษาในชั้นแปลความ ทำให้เห็นลักษณะที่สอดคล้องกัน และต่างกัน ของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ดังตาราง 8

ตาราง 8 แสดงการเทียบเคียงของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

จุดเปรียบเทียบ	การปกครองท้องถิ่น	การจัดการศึกษา
1. สถานะตามกฎหมาย	ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เกิดขึ้นโดยกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด, พระราชบัญญัติเทศบาล, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งแตกต่างหากจากรัฐบาล ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร	เป็นระบบย่อยขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ส่วนการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, กองหรือฝ่ายการศึกษา ของเทศบาล, สำนักการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร
2. การเลือกผู้แทน	ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร (อาจเลือกตั้งโดยตรง เช่น กรุงเทพมหานคร หรือโดยสภา เช่น เทศบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ และบางรูปยังแต่งตั้งข้าราชการประจำ ให้ทำหน้าที่ฝ่าย	ไม่มีผู้แทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง ที่มีอยู่ เช่น กรรมการศึกษาของโรงเรียน ก็มีได้มีบทบาทในการจัดการศึกษามากนัก เพียงแต่ให้ความช่วยเหลือ หรือให้คำปรึกษาเป็นบางครั้ง เมื่อทางโรงเรียน หรือทางราชการมีความประสงค์เท่านั้น

จุดเปรียบเทียบ	การปกครองท้องถิ่น	การจัดการศึกษา
3. ความมีอิสระ	บริหาร เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละรูปมีมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กรุงเทพมหานคร มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐบาลแต่ละสมัยอีกด้วย	ขึ้นอยู่กับความมีอิสระของการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคือ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเกี่ยวข้องกับครูสภา ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคล (ข้าราชการตำแหน่งครู) และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวิชาการ
4. ทรัพยากร	รายได้ที่กฎหมายกำหนดไม่เพียงพอสำหรับดำเนินการของท้องถิ่น เพราะหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีมากเกินไป เงินของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่น ส่วนใหญ่จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	ขึ้นอยู่กับรายได้ของหน่วยปกครองท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่มีรายได้ที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ

ตามตาราง 8

จากการเทียบเคียง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา เท่าที่ผ่านมา และที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะกระจายอำนาจในลักษณะที่เป็นกิจการส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ

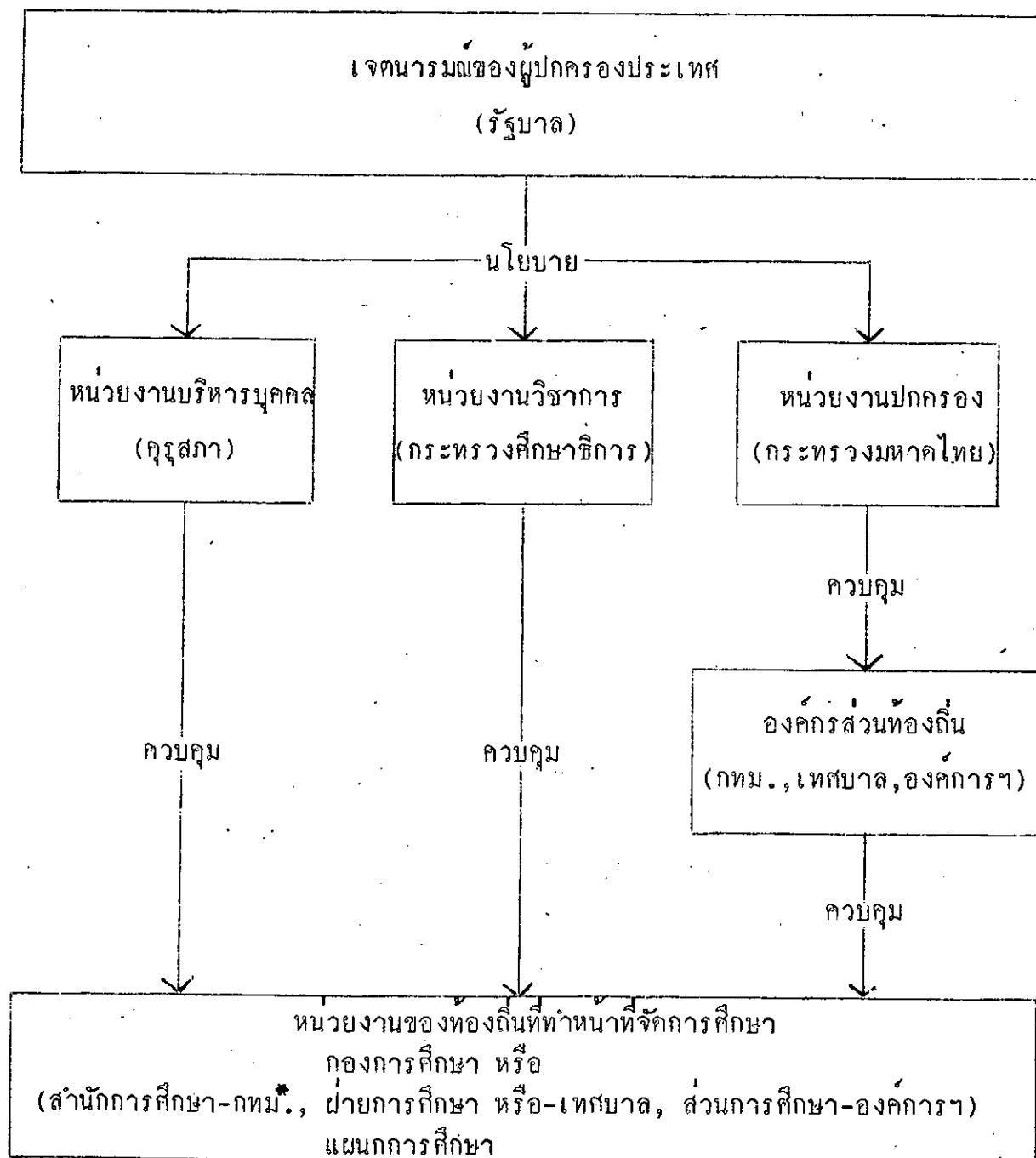
4. ชั้นเปรียบเทียบ (comparison)

จากการศึกษาในชั้นเทียบเคียง คือ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาชั้นอยู่กับการกระจายอำนาจทางการปกครอง และนโยบายของผู้ปกครองประเทศ จากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- 1) การปกครองท้องถิ่นมีสถานะที่มีกฎหมายรับรอง ถึงแม้จะไม่ได้มีความมั่นคงเหมือนกับกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การจัดการศึกษาไม่มีกฎหมายฉบับใด ที่ตราไว้ว่าให้จัดโดยวิธีกระจายอำนาจ นอกจากกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- 2) ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยอ้อม ในฐานะที่การศึกษาเป็นกิจการของท้องถิ่น
- 3) ท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองเพียงใด ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ ระดับความมีอิสระของท้องถิ่นจะมีมากน้อยเพียงใดไม่มีผลต่อความมีอิสระในการจัดการศึกษามากนัก เพราะหน่วยงานในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคอยควบคุมถึง 3 หน่วยงาน
- 4) เพราะระบบภาษีอากรของประเทศไม่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยเฉพาะการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินมาก ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะดำเนินการศึกษาตามความเหมาะสมของท้องถิ่นได้

โดยเหตุผลดังกล่าวมานี้ จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีผลต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่ยังคงขาดความมีอิสระ เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองน้อย และการจัดการศึกษา ยังมีองค์กรประกอบอื่นมาเกี่ยวข้อง ได้แก่ การควบคุมทางวิชาการ และการควบคุมด้านบริหารบุคคล จึงทำให้การศึกษาถูกควบคุมถึง 3 ทาง คือ ทางการปกครองในฐานะที่เป็นกิจการของหน่วยปกครองท้องถิ่น ในด้านวิชาการในฐานะที่จัดการศึกษา และทางด้านบุคคลในฐานะที่บุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพครู ทั้งนี้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งมีลักษณะพิเศษ และเป็นท้องถิ่นที่มีอิสระในการดำเนินการมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ถ้าจะเขียนแผนภูมิ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และการจัดการศึกษา ได้ดังแผนภูมิ 12

แผนภูมิ 12 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และการจัดการศึกษา



*สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานทำหน้าที่บริหารบุคคล และทำหน้าที่
งานวิชาการของตนเอง.

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จากการที่ได้มีการกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา ตั้งแต่แรกเริ่มมาจนกระทั่งปัจจุบัน มีปัญหาอยู่หลายประการ สำหรับปัจจุบัน ได้มีผู้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไว้มาก ซึ่งจะได้เสนอปัญหาที่น่าสนใจ ดังนี้

ปัญหาในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการศึกษาของ สกฤต อินทุโสภณ ⁷⁶ ขรรณบุญ คันทะเทมีย์ ⁷⁷ พันธุ์ ศกุนตนาค ⁷⁸ และคณะกรรมาธิการการศึกษาแห่งชาติ ⁷⁹

ปัญหาในการจัดการศึกษาของเทศบาลที่ ศิลป ชื่นนิรันดร์ ⁸⁰ ได้ทำการศึกษาไว้

ปัญหาในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จากข้อเขียนของ ภิญโญ สาธร ⁸¹ และจากการให้สัมภาษณ์ของ สมพงษ์ จิวะนนท์ ⁸²

โดยจำแนกตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น ว่าปัญหานั้นเนื่องมาจาก สถานะตามกฎหมาย, การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้แทน, ความมีอิสระ, หรือทรัพยากรของท้องถิ่นอันเป็นลักษณะที่แสดงถึงการกระจายอำนาจ ดังตาราง 9

⁷⁶สกฤต อินทุโสภณ ล.ค. หน้า 156-159.

⁷⁷ขรรณบุญ คันทะเทมีย์ ล.ค. หน้า 182-187.

⁷⁸พันธุ์ ศกุนตนาค การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดคนโทบุรี หน้า 127-133.

⁷⁹"ปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด" จุลสารการศึกษา ธันวาคม 2520 หน้า 1 หน้า 4-5 หน้า 12.

⁸⁰ศิลป ชื่นนิรันดร์ บทบาทของเทศบาลเกี่ยวกับการศึกษา: ศึกษาด้านการบริหารการศึกษา หน้า 44-45.

⁸¹ภิญโญ สาธร "ระบบการศึกษาของนครหลวง" แนวคิดใหม่ ๆ ในการบริหารการศึกษา หน้า 91-104.

⁸²"สัมภาษณ์พิเศษ สมพงษ์ จิวะนนท์ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กทม. เรื่อง ปัญหาการศึกษาภาคบังคับใน กทม." วิทยาสาร 1 กรกฎาคม 2521 หน้า 14-16 หน้า 51.

ตาราง 9 ปัญหาในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจำแนกตามเกณฑ์แสดงลักษณะการกระจายอำนาจ

ผู้ศึกษา	สถานะตามกฎหมาย	การเลือกผู้แทน	ความอิสระ	ทรัพยากร
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด				
สกต. อินทผลัม (2511)	- เจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจไม่ แน่นอน - การกระจายอำนาจ ทางการศึกษาไม่สอดคล้อง กับการกระจายอำนาจ ทางการปกครอง	- ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษาอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการควบคุมและการแก้ปัญหา ด้านการศึกษาให้ เหมาะสมกับท้องถิ่น	- มีการควบคุมจากส่วน กลางมากเกินไป เช่น มีอำนาจในการยุบ สภาจังหวัด เป็นต้น	
ธรรมบุญ คันทะเทมย (2514)	- อำนาจของฝ่ายบริหาร มากกว่าอำนาจของ สภาจังหวัด	- สภาจังหวัดมีกิจกรรม ในการควบคุมการบริหาร การควบคุมไม่ใกล้ชิด ผู้พิพากษาบริหารของ ปฏิบัติ	- อิสระในการดำเนิน การส่วนท้องถิ่นน้อย มาก โดยเฉพาะเรื่อง การศึกษาหน่วยงาน ถึง 3 หน่วยงาน คือกระทรวงศึกษา, กระทรวงมหาดไทย,	- ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง น้อยและไม่เพียงพอในการ จัดเก็บภาษีตามความจำเป็น ของอาศัยเงินอุดหนุน - การใช้จ่ายเงินยังไม่ประหยัด และรัดกุม

ผู้ศึกษา	สถานะตามกฎหมาย	การเลือกผู้แทน	ความอิสระ	ทรัพยากร
พนัส ศุภนาค (2516)	- หน่วยงานและสายการบังคับบัญชาค่อนข้างซับซ้อน - การแบ่งงานให้หลายหน่วยรับผิดชอบเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ	- ประชาชนยังไม่สนใจเท่าควร เพราะไม่เข้าใจระบบงานของท้องถิ่น - สมาชิกสภาจังหวัดให้ความสนใจกับการศึกษา - ความสนใจกับการเรียนของนักเรียนท้องถิ่น	และครูสภา - เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบ และขาดความสามารถในการบริหารจึงทำให้เกิดความยุ่งยาก - ท้องถิ่นยังไม่เจาพัฒนาของตนเองโดยเฉพาะผู้บริหารทำให้การบริหารขาดความเป็นอิสระ	- รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษา - การจัดทำงบประมาณโดยไม่จริงจัง ผิดเกี่ยวกับของ เช่น ครุ ไม่สมบูรณ์ - การใช้เงินงบประมาณไม่รัดกุม

ผู้ศึกษา	สถานะตามกฎหมาย	การเลือกผู้แทน	ความอิสระ	ทรัพยากร
เทศบาล คูป รัตนรินทร์ (2517)	-	-องค์กรเทศบาลมองไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา เพราะทำไปเนื่องจากรัฐบาลหยิบยื่นให้ -ประชาชนไม่เข้าใจในการจัดการศึกษาของเทศบาล	-ขาดบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารการศึกษาจึงถูกควบคุมจากส่วนกลาง และสวนภูมิภาค	-มีรายได้ไม่พอที่จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ว่างไว
กรุงเทพมหานคร กัญญ์ ดาสร (2515)	-การจัดระบบบริหารการศึกษาซับซ้อนยุ่งเหยิงจัดกันหลายหน่วยงานในเขตเดียวกัน -ไม่มีการกำหนดเขตการศึกษาไว้	-	-	-สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะงานบางอย่างทำพ่วงเจ้าหน้าที่ของกระทรวง และท้องถิ่น -กระจายหน้าที่ไม่เหมาะสมบางเขตมีโรงเรียนมาก บางเขตมีน้อย

ผู้ศึกษา	สถานะตามกฎหมาย	การเลือกผู้แทน	ความอิสระ	ทรัพยากร
สมพงษ์ จิวะนนท์ (2521)	-ขั้นตอนในการดำเนินงานมีมากทำให้งานล่าช้า	-ได้รับความร่วมมือจากประชาชนโดยเคร่งครัด	-การจัดการศึกษาอยู่ภายใต้อิทธิพลของการเมืองผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งปฏิบัติงานเองแทนที่จะควบคุมและกำหนดนโยบาย	-ขาดการระดมสรรพกำลัง เช่น นิสิต นักศึกษาจากสถาบันฝึกหัดครู ครัวเรือนช่วยเหลือนักเรียน -การจัดการศึกษาสิ้นเปลืองเงินมาก เช่น ค่าก่อสร้างราคาสูง -การกระจายอัตราครูไม่เหมาะสม เขตชนนอกขาดครู เขตชนในครูเกิน

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อการจัดการศึกษา
2. เพื่อศึกษารูปแบบของการจัดการศึกษา ตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

วิธีดำเนินการ

กระทำแบบวิจัยเอกสารในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำว่า บทความ และเอกสารอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่จะศึกษา ใช้วิธีรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยทางประวัติศาสตร์ ของ เควิก เจ.ฟอกซ์ ซึ่งเป็นวิธีเลือกข้อมูลที่มีศักยภาพ และจัดกระทำกับข้อมูลโดยวิธีพรรณนา แล้วแปลความ และวิเคราะห์เปรียบเทียบของ ยอร์จ ซี.เอฟ.เบอร์เคย์

ผลของการศึกษาค้นคว้า

1. วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา จัดเป็นคาบเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้ 5 ระยะ

1.1 ระหว่าง พ.ศ.2440 - พ.ศ.2474 ได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระเบียบแบบแผน โดยเริ่มจากกรุงเทพฯ ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ.116 และขยายออกไปทั่วประเทศ โดยพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ปีเดียวกันนี้เอง ได้มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในระยะนี้ ไม่มีผลต่อการจัดการศึกษา เพราะการจัดการศึกษาคำเนินการจัดเป็นเอกเทศออกไป ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ไปให้ประชาชนโดยตรง

1.2 ระหว่าง พ.ศ.2475 - พ.ศ.2480 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบ

การปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองประเทศ จึงมีรูปการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง คือ เทศบาล โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กฎหมายฉบับนี้ทำให้การปกครองท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 มาใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

และตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดเรื่องสภาจังหวัดไว้ อันเป็นจุดเริ่มให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะต่อมา

1.3 ระหว่าง พ.ศ.2481 - พ.ศ.2497 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนทั่วไป ไม่เฉพาะในเขตชุมชน ได้มีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น โดยการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อกรมการจังหวัด กำนันสุขาภิบาล ก็มีการปรับปรุงแก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลที่ใช้อยู่เดิม โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 สำคัญ คือ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น กำนันเทศบาล ก็ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เปลี่ยนแปลงการตั้งคณะเทศมนตรีเสียใหม่ ให้สภาเทศบาลเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล แทนที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลอื่น ที่ใช้อยู่เดิม การเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองท้องถิ่นในระยะนี้ ไม่มีผลต่อการจัดการศึกษามากนัก แต่การจัดการศึกษากลับมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระยะนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2491 ได้ยกฐานะครูประชาบาลและเทศบาล เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมด ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ นับว่าเป็นระยะที่มีการรวมอำนาจในการจัดการศึกษา

1.4 ระหว่าง พ.ศ.2498 - พ.ศ.2508 มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่เกิดขึ้น 2 รูป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ระยะนี้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 4 รูป คือ องค์การบริหารส่วนตำบล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, สุขาภิบาล, และเทศบาล และในระยะนี้ เริ่มมีการกระจายอำนาจ

ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาอีก โดยการโอนการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล ให้เทศบาล
ดำเนินการอีกใน พ.ศ.2506

1.5 ระหว่าง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2520 (ปัจจุบัน) ระยะนี้ มีการเปลี่ยนแปลง
ที่สำคัญหลายประการ คือ เริ่มปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนคร โดยประกาศรวมจังหวัด
พระนครและธนบุรี เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี เข้าด้วยกัน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 ซึ่งต่อมาก็พัฒนาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยพระ
ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ใน พ.ศ.2515 ได้ยกเลิกการ
ปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ที่สำคัญคือ
ระยะนี้นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไป เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

การจัดการศึกษาในระยะนี้ มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ คือ กระจายอำนาจ
ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อ พ.ศ.2509 มีการ
เคลื่อนไหวที่จะปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ.2518 ซึ่งได้พิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจในการ
บริหารการศึกษาด้วย และประการสุดท้าย มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่
ใน พ.ศ.2520 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไว้เช่นเดียวกัน
ถึงแม้ว่ายังมีได้ดำเนินการ แต่ก็มีความโน้มที่จะบังเกิดผลในทางปฏิบัติในการกระจายอำนาจในการ
จัดการศึกษาขึ้น ในโอกาสต่อไป

2. ลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

2.1 สถานะตามกฎหมาย การปกครองท้องถิ่นทุกรูป เมืองคกรนิติบุคคลแยก
ต่างหากจากรัฐบาลกลาง เมืองคกรประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร (นอกจาก
รูปสุขาภิบาลตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ รัตนโกสินทร์ศก 116 ไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ)
บางรูปมีการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น กรุงเทพมหานคร และ
เทศบาล บางรูปฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้ง ประชาชนเลือกตั้งเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล ด้านการจัดการศึกษา ไม่เป็นองค์กรอิสระ แต่เป็น

ส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น (นอกจากการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ที่มีองค์กรนิติบุคคลทำหน้าที่จัดการศึกษา)

2.2 การเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นทุกรูป แต่ในทางปฏิบัติ โอกาสของประชาชนในการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่บริหารและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองประเทศและเจตนารมณ์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ ในระยะที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนใหญ่ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศจะไม่ให้มีการเลือกตั้ง เช่น ช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปกครองประเทศโดยอำนาจปฏิวัติ ระหว่าง พ.ศ.2501 - พ.ศ.2506 เป็นต้น เหตุการณ์เช่นนี้ มีผลถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา อันเป็นกิจการหนึ่งของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

2.3 ความมีอิสระ ทั้งการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ไม่มีอิสระในการดำเนินงานเท่าที่ควร เนื่องจากเหตุ 4 ประการ คือ

- 1) หน้าที่และบริการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับอำนาจและความสามารถของท้องถิ่นที่จะจัดทำ
- 2) ความสามารถของบุคลากรของท้องถิ่นไม่เพียงพอ และบางรูปก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด, สุขาภิบาล
- 3) รายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 4) เจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่ยังไม่ต้องการให้มีอิสระมากนัก เนื่องจากคำนึงถึงเอกภาพของรัฐ

2.4 ทรัพยากรของท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นถูกจำกัดโดยกฎหมาย ซึ่งมีน้อยทั้งประเภทของภาษีที่อนุญาตให้จัดเก็บ และน้อยทั้งปริมาณที่เก็บได้ รวมทั้งขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บอีกด้วย รายได้จึงไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นให้เกิดผลก็ได้ นอกจากนี้ ทรัพยากรที่เป็นตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ก็ไม่ต้องการปฏิบัติงานในส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าค้อยในศักดิ์ศรีและโอกาสที่จะก้าวหน้า

3. รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.1 ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ได้แบ่งหน้าที่ในการจัดการศึกษา ระหว่างกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงธรรมการจัดการศึกษาระดับสูงกว่าประถมศึกษา กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดโดยการตั้งกรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน อธิการวัด และแพทย์ประจำตำบล และให้กรมการชุดนี้เป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในตำบล นับว่าเป็นการปูพื้นฐานในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไว้เป็นเบื้องต้น

3.2 ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 เป็นการวางรูปแบบในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง ทั้งในด้านการดำเนินการ และสนับสนุนด้านการเงิน โดยออกเงินช่วยและเงินศึกษาฟรี โดยทางราชการเพียงแต่สนับสนุนด้านวิชาการ และควบคุมให้ดำเนินการไปตามระเบียบเท่านั้น

3.3 ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 รูปแบบของการกระจายอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ แตกต่างกับการจัดการศึกษาใน 2 ระยะแรก คือ กระจายอำนาจมาในรูปที่ให้การศึกษาเป็นกิจการหนึ่ง ของการปกครองท้องถิ่น

3.4 รูปแบบในการกระจายอำนาจในปัจจุบัน มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้ท้องถิ่น 3 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, และกรุงเทพมหานคร เป็นผู้จัด กรุงเทพมหานครมีความคล่องตัวในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษา มากกว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความคล่องตัวในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด เพราะมีหน่วยงานอื่น ๆ อีก 3 หน่วยควบคุม คือ กระทรวงมหาดไทยควบคุมด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมด้านวิชาการ และวุฒิสภาควบคุมด้านบริหารงานบุคคล

4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

4.1 ในเรื่องรูปแบบการปกครอง พบว่า การปกครองท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานคร ยึดหลักเอกรูป คือ รูปแบบเหมือนกันหมด ไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและสภาพของ

แต่ละท้องถิ่น และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากนัก การจัดการศึกษาโดยหน่วยปกครองท้องถิ่น ยังไม่เป็นการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ เพราะถูกควบคุมทั้งโดยท้องถิ่นเอง และจากส่วนกลาง ในลักษณะต่าง ๆ กัน

4.2 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง การดำเนินการกระจายอำนาจทุกรูปแบบ เกิดขึ้นโดยเหตุผลทางการเมือง และจากความต้องการของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศทั้งสิ้น ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชน

4.3 ผลของการเปลี่ยนแปลง ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อมีการปกครองท้องถิ่นแล้ว การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นตลอดมา จนปัจจุบัน

4.4 เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นและทางการจัดการศึกษา กฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดลักษณะที่แสดงว่า เป็นการกระจายอำนาจ 4 ประการไว้ แต่ไม่ได้กำหนดลักษณะการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาไว้ คือ สถานะตามกฎหมาย, การเลือกผู้แทน, อิสระในการดำเนินการ, และทรัพยากรที่จะดำเนินการ

อภิปรายผล

1. จากการศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา เห็นว่าการวางพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่น ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ. 116 เป็นงานของกรมสุขาภิบาล ในกระทรวงนครบาล ผู้บริหาร คือ เจ้าพนักงานช่างใหญ่ และเจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล ก็เป็นเจ้าหน้าที่ในกรมสุขาภิบาล แต่ปฏิบัติงานให้ท้องถิ่น ต่อมาการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้พัฒนามาโดยลำดับ รัฐบาลค่อยกระจายอำนาจในการปกครองให้ประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ รูปแบบของการปกครองก็เกิดขึ้นหลายรูป ตามความเหมาะสมของแต่ละลักษณะของท้องถิ่น จนในที่สุด การปกครองท้องถิ่นบางรูปประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมาก ทั้งในลักษณะการปกครองและควบคุมการปกครอง เช่น รูปการปกครองเทศบาล และกรุงเทพมหานคร ส่วนบางรูป เช่น สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนได้มีส่วนร่วมในลักษณะการควบคุมการปกครอง ส่วนในลักษณะการปกครองรัฐบาลยังแต่งตั้งข้าราชการทำหน้าที่ฝ่ายบริหารอยู่

การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปมีความเหลื่อมล้ำกัน เพราะให้โอกาสแก่ประชาชนไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนในเขตเมืองมีโอกาสในการปกครองตนเองมากกว่าประชาชนที่อยู่ในเขตชนบท ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจในการตัดสินใจ อันเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ¹ อยู่ที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นข้าราชการ แทนที่จะเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้ง เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง

ด้านการจัดการศึกษา แรกทีเดียวมีลักษณะการกระจายอำนาจถึงประชาชนโดยตรงตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ต่อมากระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาล เป็นผู้จัด ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 แล้วมีการรวมอำนาจเนื่องจากไต่ถามฐานะครูประชาบาลและเทศบาลเป็นข้าราชการพลเรือน เมื่อ พ.ศ. 2491 ต่อมากระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่นอีกใน พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2509 จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งการพัฒนาในเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาแตกต่างกับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ประชาชนโดยตรงแล้วกระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่น แล้วรวมอำนาจ และในที่สุดก็กระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่นอีก ทำให้มองได้หลายด้านเป็นต้นว่า นโยบายในเรื่องการจัดการศึกษาของประเทศไม่แน่นอนว่า จะจัดในลักษณะใดกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ หากกระจายอำนาจจะดำเนินการอย่างไร จะกระจายอำนาจให้ประชาชนโดยตรง หรือจะกระจายไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น และการศึกษาระดับใดที่รัฐบาลจะจัดเอง ระดับใดจะมอบให้ประชาชนหรือท้องถิ่นจัด หากเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางของการเมือง เพราะวิถีทางการเมืองย่อมกำหนดทิศทางของการศึกษา² แต่ถ้าหากยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีผลดีหลายประการ ประการแรก การจัดการศึกษาจะเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ประการที่ 2 ลดภาระรับผิดชอบของรัฐบาล เพราะไม่มีรัฐบาลใดที่สามารถแก้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศได้ และที่สำคัญคือ ลดภาระในค่านงบประมาณแผ่นดิน ที่ใช้จ่ายในด้านการศึกษาลงได้เป็น

¹อมร รัชชาสัตย์ ด.ค. หน้า 42.

²ยูเนสโก ด.ค. หน้า 392.

จำนวนมาก ประการสุดท้าย ประชาชนในท้องถิ่นจะได้ทำหน้าที่ของตน ซึ่งจะสร้างความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักในการจัดการศึกษาที่ ยูเนสโก³ เสนอไว้ คือ การศึกษาต้องเป็นขบวนการของมวลชน เพื่อมวลชน

2. จากการศึกษาลักษณะของการกระจายอำนาจ ในการปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา พบว่า เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ในการกระจายอำนาจ 4 ประการแล้ว ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ในด้านสถานะตามกฎหมาย ยังมีความยุ่งยากซับซ้อนยากแก่การปฏิบัติ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังขาดความสนใจ ขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วม เมื่อเหตุการณ์ระดับประเทศเปลี่ยนแปลง ในด้านความมีอิสระของท้องถิ่นในการดำเนินงาน รัฐบาลยังควบคุมมาก ในรูปแบบต่าง ๆ ในด้านทรัพยากร ท้องถิ่นยังมีรายได้ไม่เพียงพอ และขาดบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

ปัญหาคังกล่าว นอกจากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของรัฐแล้ว ปัญหาที่น่าวิตกอีกประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างในการบริหารทุกระดับอาศัยระบบราชการซึ่ง อมร รักษาสิทธิ์⁴ เห็นว่า สังคมเปลี่ยนไปความต้องการบริการจากรัฐเพิ่มขึ้น หากยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นบริการให้ตรงกับความต้องการตามสมัย ย่อมเป็นไปได้ ซึ่งความเห็นนี้ สอดคล้องกับความเห็นของ เบนนิส⁵ ที่ยืนยันว่า รูปขององค์การที่เป็นระบบราชการ จะกลายเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพน้อยลง ๆ ไม่สามารถเชื่อมโยงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันได้

การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นกิจการส่วนหนึ่งของท้องถิ่นมีปัญหามาก เนื่องจากการศึกษาเป็นงานใหญ่ ใช้เงินมาก และต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาโดยเฉพาะ เป็นผู้ดำเนินงาน แต่ที่ปฏิบัติกันอยู่ การศึกษาได้รับความสนใจน้อยกว่ากิจการอื่นของท้องถิ่น และผู้มีอำนาจในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นจริง ๆ ก็ไม่ใช่ นักการศึกษา

³ยูเนสโก ด.ค. หน้า 56.

⁴อมร รักษาสิทธิ์ สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการ - ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หน้า 75

⁵Warren G.Bennis, "Beyond Bureaucracy" in Reading on Modern Organizations, pp. 1-8.

การที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้ความสนใจในเรื่องของการศึกษาน้อย นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะการศึกษานั้น เป็นการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมาก ต่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ยูเนสโก⁶ เชื่อว่า การศึกษาย่อมมีผลสะท้อนถึงอนาคตของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งที่จะสร้างอิทธิพลโดยของชาติ และการที่ผู้บริหารการศึกษาไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ในด้านการศึกษานั้น จะทำให้การจัดการศึกษาดำเนินไปในแนวทางที่ไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการทั้งในค่านส่วนบุคคลและส่วนรวม คิมโบรห์ และ นันเนอร์⁷ เห็นว่า ถึงแม้ว่าการศึกษามีลักษณะที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจการอื่น แต่ก็มีลักษณะที่เป็นพิเศษเฉพาะ (education is unique) ที่ต้องใช้คนที่เป็นนักการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ ไม่เช่นนั้นการศึกษาก็จะไม่บรรลุผลตามเป้าหมายได้

3. จากการศึกษารูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น 3 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, และกรุงเทพมหานคร นั้น รูปแบบในการจัดไม่เหมือนกัน บางรูป เช่น กรุงเทพมหานครมีความคล่องตัวมาก บางรูปเกือบจะเรียกได้ว่า ส่วนกลางเป็นผู้บริหารงานของท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาในเรื่องนี้ คือ รูปแบบในการกระจายอำนาจทางการศึกษาในทางปฏิบัติ มิได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เนื่องจากกำหนดแนวทางไว้ไม่ชัดเจน เพียงแต่ดำเนินการตามความต้องการของรัฐบาลแต่ละสมัย

ปัญหาที่สำคัญ คือ 1) หน่วยงานและสายการบังคับบัญชาค่อนข้างสับสน หลายหน่วยงานรับผิดชอบ ซากเอกภาพ ซากพลังร่วมที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และบางหน่วยยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง 2) ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง แม้แต่สภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ก็ยังไม่ให้ความสนใจกับการศึกษาเท่าที่ควร 3) ส่วนกลางควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นมากเกินไป การดำเนินงานจึงเป็นไปตามความต้องการของส่วนกลาง มากกว่าความต้องการของท้องถิ่น และท้องถิ่นเองก็ยังขาดความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษา 4) ท้องถิ่นมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะจัดการศึกษา ต้องอาศัย

⁶ยูเนสโก ล.ค. หน้า 247.

⁷Ralph B. Kimbrough and Micheal Y. Nunnery, Educational Administration: An Introduction, p. 254.

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นยังไม่รัดกุม ทำให้ได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่

การลบล้างเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ 1) แกไขที่โครงสร้างในการบริหาร ให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่ทำให้มีเครื่องมือที่จํายึด (inter-locking machinery) คือ นโยบายการศึกษาของชาติ⁸ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำหรับแต่ละท้องถิ่น เพื่อความเป็นเอกภาพ 2) ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ การแก้ปัญห ในการศึกษาของท้องถิ่นของตน และในการกำหนดนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ มีตัวแทนของประชาชนร่วมในรูปของคณะกรรมการ ที่มีอำนาจที่สามารถดำเนินการการศึกษา เพราะถ้าปราศจากอำนาจแล้ว รูปของคณะกรรมการก็ไร้ประโยชน์⁹ 3) ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปในลักษณะที่ องค์การสหประชาชาติ¹⁰ เรียกว่า "ความร่วมมือ" มากกว่าลักษณะที่เรียกว่า "การควบคุม" รัฐบาลต้องกระจายอำนาจมิใช่กระจายแต่หน้าที่¹¹ 4) การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้เป็นเรื่องสำคัญ ระบบภาษีที่ยังล้าหลังอยู่ เช่น รายได้ส่วนใหญ่ท้องถิ่นต้องส่งรัฐบาล และรัฐบาลค่อยจัดสรรมาให้ท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเลี้ยงตัวเองได้ ต้องคอยพึ่งส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

4. จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ พบว่า การพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจในการปกครอง และการจัดการศึกษายังไม่สมบูรณ์ และไม่สอดคล้องกัน เป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจมากกว่าเป็นความต้องการของประชาชน

สังคมไทยมีลักษณะที่สำคัญอยู่หลายประการ กล่าวคือ ในทางการเมือง ฦรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พริสเซีย¹² เห็นว่า มีลักษณะที่เป็นปัญหาอยู่ ดังนี้คือ ประชาชนทั่วไปไม่ค่อยมีโอกาส

⁸ โปยม วรพนศิริ ล.ก. หน้า 82.

⁹ Ralph B. Kimbrough and Micheal Y. Nunnery, op. cit., p. 254.

¹⁰ United Nations, op. cit., p. 69.

¹¹ สุจินต์ หังสุบุตร ล.ก. หน้า 83.

¹² ฦรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พริสเซีย อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย หน้า 57-68.

ที่จะรับการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยโดยการปฏิบัติ หรือ การอบรมทางการเมือง(Political Socialization) เพราะส่วนใหญ่ประเทศถูกปกครองโดยอำนาจปฏิวัติรัฐประหารเกือบตลอดเวลา ทหารมักถือโอกาสที่บ้านเมืองระส่ำระสาย ยึดอำนาจการปกครองไปจากประชาชน นักการเมืองเองก็ขาดอุดมการณ์ที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมและเพื่อประชาชน และยังมีผู้ที่นิยมการปกครองระบอบอื่นคอยก่อความวุ่นวาย และประชาชนเองก็มีลักษณะที่เรียกว่า "บุคลิกภาพเผด็จการ" (Authoritarian Personality) ชอบความเด็ดขาด ซึ่งขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทางเศรษฐกิจ สมพงศ์ เกษมสิน¹³ กล่าวว่า เป็นระบบสังคมที่มีโครงสร้างถ้อยที่ถ้อยแบ่งปัน (Redistributive) โดยมีศูนย์กลางที่จุดหนึ่ง และกระจายรายได้ไปตามลำดับชั้นรายได้ส่วนใหญ่มาจากการเกษตรที่ต้องอาศัยธรรมชาติ ทำให้มีรายได้ต่ำ ทางสังคม เป็นสังคมเกษตร, ยึดถือชาติกำเนิด(Ascriptive) ยึดถือตัวบุคคล (Particularism) มีการเคลื่อนไหวถ่ายเทน้อย, และเน้นในเรื่องแบบพิธี (Formalism)¹⁴ และไพฑูริย์ ช่างเรียน¹⁵ ว่าคนไทยยังยกย่องระบบอาวูโส และยกย่องอำนาจ

จากลักษณะดังกล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคในการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจนั้น นอกจากรัฐบาลจะต้องสนับสนุนแล้ว ประชาชนต้องช่วยตัวเองด้วย การช่วยตัวเองนี้ พัทธน์ บุญยรัตพันธุ์¹⁶ เชื่อว่า เป็นจุดสำคัญในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาการศึกษาซึ่ง วิชัย ตันศิริ¹⁷ เน้นว่า เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ผสมกลมกลืน (Integration) ระบบต่าง ๆ ของสังคม ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น การกระจายอำนาจในการปกครองและการจัดการศึกษาไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองนั้น มีผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน

¹³สมพงศ์ เกษมสิน การปกครองของไทย หน้า 5-10.

¹⁴ค. หน้า 11.

¹⁵ไพฑูริย์ ช่างเรียน ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย หน้า 3-4.

¹⁶พัทธ์ บุญยรัตพันธุ์ การสร้างพลังชุมชนโดยขบวนการพัฒนาชุมชน หน้า 4.

¹⁷วิชัย ตันศิริ "ความต้องการของสังคมที่มีต่อการศึกษา" ศูนย์ศึกษา มกราคม-มีนาคม

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ในส่วนที่เห็นว่าเป็นปัญหา 2 ประการ คือ 1) การปรับปรุง การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นตามเกณฑ์ 4 ประการ และ 2) เสนอรูปแบบในการ จัดการศึกษาของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. การปรับปรุงการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

1.1 สถานะตามกฎหมาย

ปัญหาในเรื่องนี้ คือ การกำหนดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นชั้นซ้อนเข้าใจยาก ควรมี การปรับปรุงมาตั้งแต่ระดับประเทศ คือ ควรมีการปกครองเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การปกครอง ส่วนกลางระดับหนึ่ง และการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง ส่วนการปกครองในระดับภูมิภาค ควรตัดออกไป ชูวงศ์ ฉายะบุตร¹⁸ มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า การพัฒนาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นก้าวที่ผิด เพราะเป็นการเสียเวลาโดยไม่จำเป็น เพราะว่า ที่จะให้การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ ไม่สามารถ จะก้าวต่อไปได้ เนื่องจากต้องใช้เวลานานที่จะปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เสียก่อน ประการต่อมา การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการส่งเสริมและแพร่ขยายระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่น ประการสุดท้าย ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถ ศึกษาความต้องการของท้องถิ่นได้โดยอ้อมแท้ เพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องทำงานตามคำสั่ง ของส่วนกลาง และต้องโยกย้ายสับเปลี่ยนอยู่เสมอ ฉะนั้น การปกครองประชาธิปไตย ซึ่งจะ สำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค จึงอาจเป็นเครื่อง ถ่วงความเจริญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ได้

เมื่อการปกครองมีเพียง 2 ระดับ รูปแบบของการปกครองมีลักษณะ ดังนี้

ก. การปกครองส่วนกลาง แบ่งเป็น 2 ส่วน

(1) ส่วนที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง คือ กระทรวง, ทบวง, กรม ต่าง ๆ

(2) ส่วนที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างจังหวัด คือ เขต หรือ ภาค อาจจะมี 4-5 เขต หรือ ภาค ความลักษณะภูมิศาสตร์ เป็นศูนย์รวมของตัวแทนกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

¹⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร ล.ก. หน้า 20.

ทำหน้าที่ประสานงาน, ส่งเสริม, ดูแล ให้ท้องถิ่นดำเนินการของคน ให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

ข. การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเขตจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งในแต่ละจังหวัด มีการปกครอง 4 รูป คือ

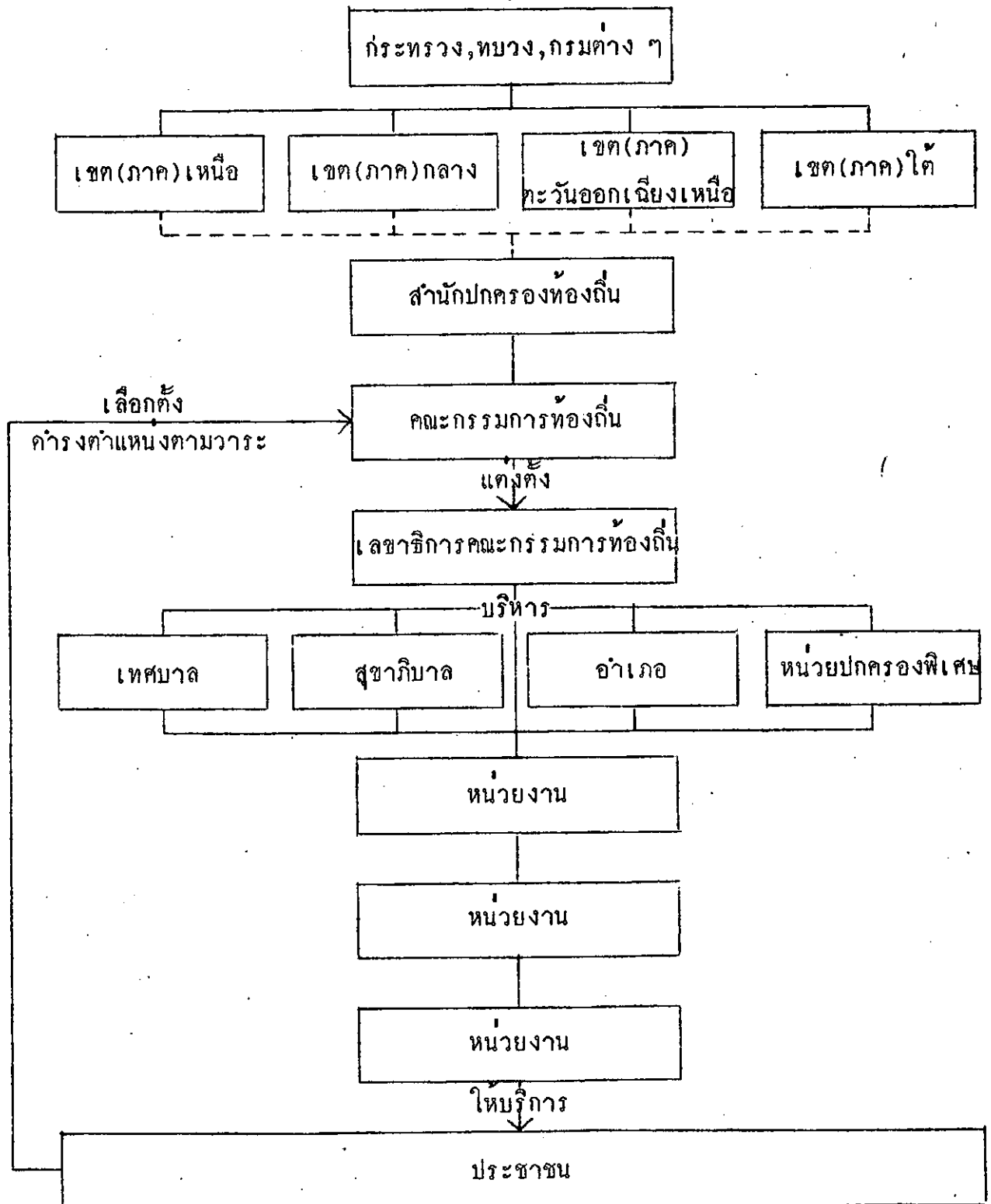
- (1) เทศบาล สำหรับชุมชนที่เจริญ
- (2) สุขาภิบาล สำหรับชุมชนที่กำลังเจริญ ซึ่งต่อไปจะเป็นเทศบาล
- (3) อำเภอ สำหรับเขตชนบท
- (4) หน่วยปกครองพิเศษ สำหรับดำเนินการของท้องถิ่นที่ต้องใช้ความชำนาญ

เฉพาะอย่าง เช่น การศึกษา

รูปขององค์การให้มีคณะกรรมการ ซึ่งราษฎรในเขตปกครองต่าง ๆ ของจังหวัดเลือกตั้งทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ในฝ่ายบริหารให้มีเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นเป็นหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในเขตการปกครองต่าง ๆ จะใช้พนักงานประจำทั้งหมดและย้ายสับเปลี่ยนกันได้ เว้นหน่วยปกครองพิเศษ ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนจากประชาชนมาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และกำหนดนโยบายในการนั้นด้วย

ในแนวทางนี้ เชื่อว่า จะแก้ปัญหาที่ว่า รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมีมากเกินไป และซับซ้อนยากแก่การเข้าใจได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นจะมีเพียงรูปเดียว คือ จังหวัด รูปอื่น ๆ เป็นเพียงหน่วยงานรองของจังหวัดเท่านั้น โครงสร้างของการปกครองจะมีลักษณะดังแผนภูมิ 13 (เขต (ภาค) ที่ปรากฏในแผนภูมินั้น เป็นการปกครองส่วนกลาง ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างจังหวัด ทำหน้าที่ ประสานงาน ส่งเสริม ดูแล ท้องถิ่น)

แผนภูมิ 13 โครงสร้างระบบบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น



1.2 การเลือกตั้งผู้แทน

ปัญหาในเรื่องนี้ คือ ประชาชนขาดโอกาสในการปกครองตนเองบ่อยครั้ง และบางครั้งเป็นเวลานาน ๆ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองระดับประเทศ เป็นเหตุให้ประชาชนเบื่อ และขาดความสนใจในกิจการของท้องถิ่น แนวทางในการปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหา มีดังนี้

1) มีการกำหนดหน้าที่ ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน การปกครองส่วนกลาง ควรปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับ การป้องกันประเทศ, การต่างประเทศ, การกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม เป็นต้น ส่วนหน้าที่อื่น เช่น เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ, การให้การศึกษาอบรมขั้นพื้นฐาน, การอนามัยและสาธารณสุข, การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น ฯลฯ ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยส่วนกลางเพียงกำหนดนโยบาย และควบคุมมาตรฐาน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกรับผิดชอบ และเห็นความสำคัญในกิจการของท้องถิ่น เพราะได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ หรือขาดผลประโยชน์ ในกิจการของท้องถิ่น คือ

ก. ได้มีส่วนได้ทราบแนวนโยบายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เพราะคณะกรรมการท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (ตามแผนภูมิ 13) ในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องชี้แจงแนวนโยบายในการดำเนินงาน ให้ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้รับทราบ

ข. ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยจะเลือกตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นที่มีแนวนโยบายตรงกับปัญหา ความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น

ค. ประชาชนจะได้รับบริการจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน หากมิได้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ ประชาชนในท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยน เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระ เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น ถ้าประชาชนไม่สนใจ ไม่ให้ความร่วมมือ ก็ไม่มีใคร หรือ หน่วยงานใด จะช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาให้ได้

2) ประการต่อมา ในระดับประเทศ จะต้องกำหนดหลักการในการดำเนินงาน

ให้แน่นอนว่า ในการกระจายอำนาจนั้น จะดำเนินการอย่างไร เพื่อไม่ให้เสียหลักเอกภาพของรัฐ เรื่องนี้ สุจินต์ หังสุบุตร¹⁹ ให้ความเห็นไว้ว่า คุณค่าในการกระจายอำนาจ มักจะถูกเพ่งเล็งในแง่ที่ขัดเอกภาพของรัฐ อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากกำหนดหลักการที่แน่นอนไว้ ปัญหาเรื่องนี้จะหมดไป อีกประเด็นหนึ่ง หลักการที่ว่า จะกระจายอำนาจในกิจการใดบ้าง ต้องกำหนดไว้เช่นเดียวกัน แม้จะกระจายอำนาจออกไปพร้อมกันทุกกิจการไม่ได้ ก็ต้องกำหนดเป็นขั้นคั่นไว้อย่างชัดเจน ไม่ใช่กระจายอำนาจเฉพาะเรื่อง ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ยุกา อุดมศักดิ์²⁰ ที่ว่า การกระจายอำนาจนั้น สมควรกระทำอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่ทำเฉพาะในเรื่องหนึ่งเรื่องใด

3) การปกครองท้องถิ่นต้องมีหลักประกันโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง ในรูปของการปกครองท้องถิ่นว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นในทางการเมืองการปกครองประเทศ จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะเท่าที่ผ่านมา ปราโมทย์ นาครทรรพ²¹ เห็นว่า เมื่อการปกครองระบอบชาติดอยหลังเข้าคลอง ท้องถิ่นก็ถูกบังคับให้ดอยหลังเข้าคลองพร้อมกันหมด ทั้ง ๆ ที่ไม่มี ความจำเป็นต้องทำเช่นนั้นเลย

1.3 ความมีอิสระ

เรื่องความมีอิสระของท้องถิ่น จะต้องแก้ที่ความรู้สึกรับผิดชอบและอำนาจต่อรองของประชาชน ทำอย่างไรประชาชนจึงสามารถที่จะรักษาสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นไว้ได้ เพราะตามที่เสนอไว้ในข้อ 1.2 เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลง ก็จะทำให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิและหน้าที่ อันหมายถึงอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นด้วยเสมอโดยไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกัน และประชาชนก็ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้อง

¹⁹สุจินต์ หังสุบุตร ล.ก. หน้า 69-70.

²⁰ยุกา อุดมศักดิ์ "ครูถูกกดคั่นหนัก รัฐบาลอย่ามองปัญหาผิวเผิน" สยามรัฐ

19 มกราคม 2521 หน้า 1 หน้า 12.

²¹ปราโมทย์ นาครทรรพ "อนาคตของชาติอยู่ที่การปกครองท้องถิ่น" เอกสารประกอบ-ความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 11 หน้า 281.

สิทธิคืน เช่น เมื่อ พ.ศ.2519 สมัยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²² แถลงว่า "...ในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐบาลคณะปฏิรูปจะไม่แต่จะต้องให้การเมืองระดับท้องถิ่นต้องกระทบกระเทือน แต่จะสนับสนุนให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย..." แต่พอถึง พ.ศ.2520 รัฐบาลเดียวกันนั่นเอง นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สั่งปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งแทน โดยที่ประชาชนไม่มีอำนาจในการคัดกรอง ที่จะทวงสิทธิในการปกครองของตน

ดังนั้น หากได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และสร้างอำนาจต่อรองให้กับประชาชนที่จะทวงสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างสม่ำเสมอ ดังที่เสนอไว้ในข้อ 1.1 แล้วคงแก้ปัญหานี้ได้

1.4 ทวิพยากรณ์

ปัญหาเรื่องนี้ คือ ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจการของตนให้สำเร็จตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ ทางแก้ก็คือ จะต้องปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรใหม่ โดยถือหลักว่า เก็บที่ไหนใช้ที่นั่น โดยกำหนดให้เงินภาษีอากรหรือรายได้ที่เก็บได้ในแต่ละจังหวัดทุกประเภท แบ่งเป็น 2 ส่วน (มิใช่แบ่งตามประเภทเช่นที่เป็นอยู่) ส่วนหนึ่งส่งส่วนกลาง ส่วนหนึ่งใช้ในจังหวัด การแบ่งให้แบ่งตามเกณฑ์รายได้ของประชากร คือ

(1) จังหวัดที่มีรายได้สูง หมายถึง จังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรทั้งประเทศ จังหวัดเหล่านี้ จะต้องส่งเงินรายได้ในส่วนที่เกินกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรของประเทศจำนวนร้อยละ 50 ให้กับรัฐบาล

(2) จังหวัดที่มีรายได้ระดับกลาง หมายถึง จังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากร อยู่ในระดับเดียวกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรทั้งประเทศ จังหวัดเหล่านี้

²²"สมัครให้คำมั่นการปฏิรูปจะไม่แต่ต้องการการเมืองระดับท้องถิ่น" สยามรัฐ

ให้นำเงินรายได้ทั้งหมดของจังหวัดใช้จ่ายในจังหวัดนั้น และไม่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เว้นแต่มีภัยพิบัติ เช่น ประสบภัยธรรมชาติ

(3) จังหวัดที่มีรายได้ต่ำ หมายถึง จังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากร ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรทั้งประเทศ จังหวัดเหล่านี้ รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือ ในรูปของเงินอุดหนุน ตามความจำเป็น เพื่อให้ดำเนินกิจการของจังหวัดนั้น ๆ ไปได้ และเพื่อความก้าวหน้าอีกตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

พร้อมนี้ ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้แต่ละจังหวัด มีอิสระในการจัดเก็บภาษีบางประเภท เพื่อนำมาใช้ในกิจการพิเศษของท้องถิ่น เช่น การศึกษา สวัสดิ์ สุขนรงค์²³ เห็นว่า ควรใช้ ภาษีทรัพย์สิน วิญญู อังคณารักษ์²⁴ ว่าควรจะต้องจัดเก็บภาษีจากบริการสาธารณะในท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า, ประปา, ขนส่ง, และจากรายได้ของเอกชนจากค่าเช่าทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าบ้าน, ค่าเช่าที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ท้องถิ่นควรมีรายได้จากการจำหน่ายอากรที่ใช้ในท้องถิ่น และการจำหน่ายพันธบัตรมาใช้ในการศึกษาด้วย ถ้าเป็นไปได้ในลักษณะนี้ เชื่อว่าท้องถิ่น แต่ละแห่งจะมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินกิจการของตนได้ และมีผู้ให้ความเห็นว่า หากจะให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัด มีบทบาทในการบริหารการปกครอง จะต้องต้องมีเงินใช้จ่ายใช้สอย จึงควรแบ่งเงินภาษีอากรที่จะต้องเก็บจากท้องถิ่นนำส่งรัฐบาลจำนวนหนึ่ง เพื่อการบริหารงานของท้องถิ่นให้เจริญ²⁵ และถ้าแบ่งเป็นสัดส่วนเช่นนั้น อมร รักษาสัตย์²⁶ เห็นว่า จะทำให้การบริหารประเทศง่ายเข้า ไม่ยุ่งยากซับซ้อนยุ่งยากกันอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่

2. รูปแบบในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

การแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบต่าง ๆ ในสังคม เป็นเรื่องจำเป็น เพราะการศึกษาถูกกำหนดโดยระบบเหล่านี้ การศึกษาที่มีได้คำนึงถึงระบบอื่น

²³Swat Sukontarangsri, Development of Thai Educational Bureaucracy, pp.141-146.

²⁴วิญญู อังคณารักษ์ ล.ค. หน้า 3.

²⁵วิศณุรักษ์ (นามแฝง) "ส่วนจังหวัด" แนวหน้าแห่งยุคเดลินิวส์ 3 ธันวาคม 2519 หน้า

²⁶อมร รักษาสัตย์ ล.ค. หน้า 80.

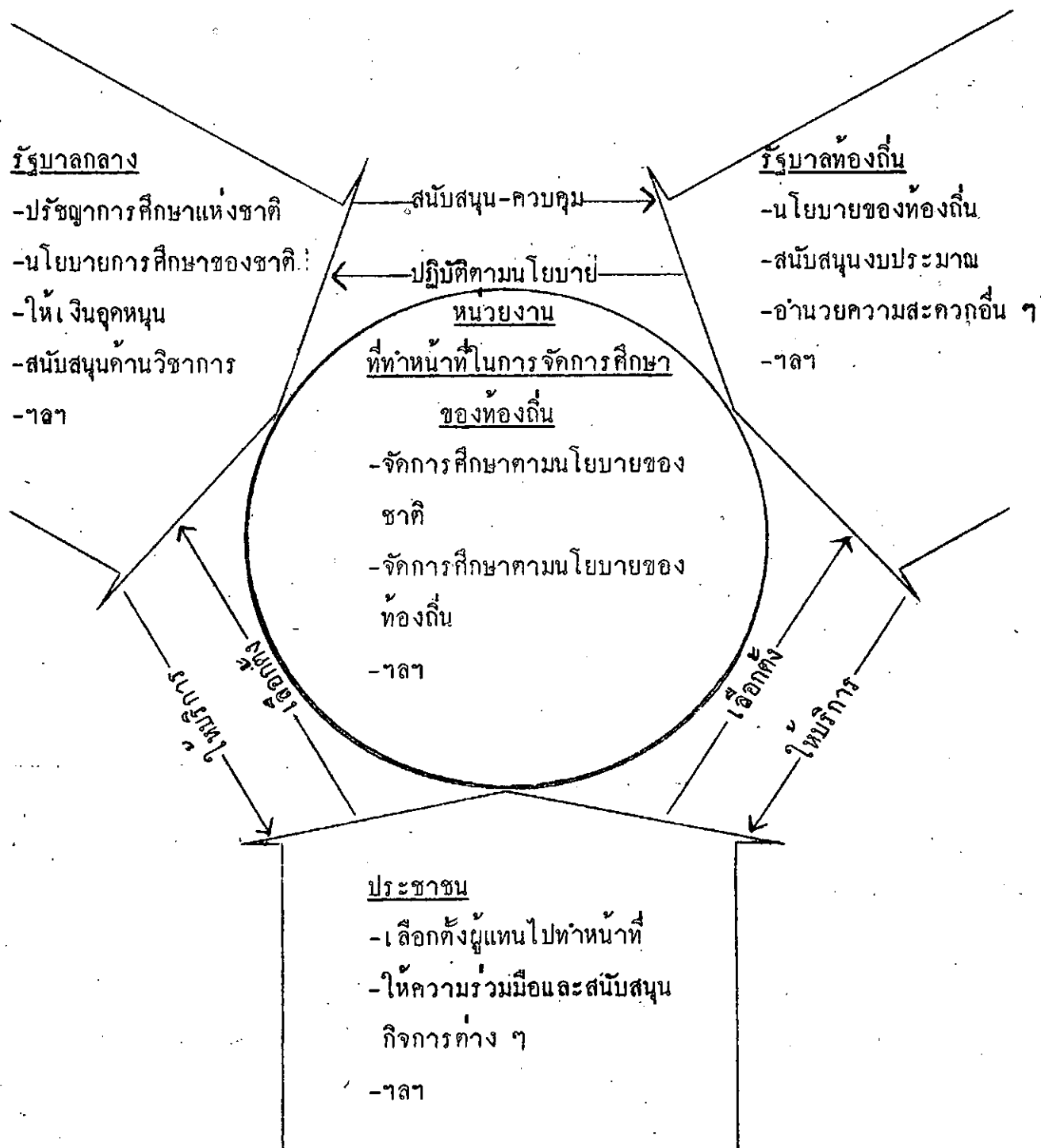
ย่อมเป็นการศึกษาที่มีอาจดำเนินการอย่างกว้างขวางได้ โดยเฉพาะระบบการปกครอง ผู้วิจัยขอเสนอแนะในเรื่องของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในลักษณะที่สอดคล้องกับระบบสังคมไทย ดังนี้

การบริหารการศึกษาของประเทศควรมีเพียง 2 ระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับระบบการปกครองที่เสนอไว้ในตอนต้นแล้ว และในการจัดการศึกษา จะต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ ในสังคมอย่างน้อย 4 สถาบัน คือ ประชาชน, หน่วยการปกครองท้องถิ่น, รัฐบาล, และหน่วยงานที่จัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- (1) ประชาชน มีหน้าที่ในการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในหน่วยงานที่จัดการศึกษาของท้องถิ่น และให้ความร่วมมือในกิจการอื่น
- (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดนโยบาย สนับสนุนด้านการเงิน และการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ
- (3) รัฐบาล มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และปรัชญาการศึกษาของชาติ สนับสนุนด้านวิชาการ และให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็นตามที่ท้องถิ่นร้องขอ
- (4) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษาของชาติและของท้องถิ่น

สถาบันทั้ง 4 นี้ จะมีลักษณะเกี่ยวพันตามแผนภูมิ 14

แผนภูมิ 14 แสดงความเกี่ยวพันระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา



สำหรับขอบเขตในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

ก. ท้องถิ่นแต่ละจังหวัดควรจัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา เพื่อให้ทำให้ท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายที่จะดำเนินการและให้การศึกษาแก่เยาวชนในท้องถิ่นให้เป็นแนวเดียวกัน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงชั้นมัธยมศึกษา เพราะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา สามารถที่จะออกไปประกอบอาชีพตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นได้ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษายังสังกัดจังหวัด (ภูมิภาค) ดำเนินการไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการอยู่ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ ไม่สนองความต้องการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่มีความต้องการกำลังคนในลักษณะที่แตกต่างกัน

ข. การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ควรจัดในรูปแบบที่มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานพิเศษของท้องถิ่น เพราะลักษณะของการให้บริการด้านศึกษานั้น ไม่เหมือนกับการให้บริการด้านอื่น ๆ ของท้องถิ่น หน่วยงานนี้ควรมีชื่อว่า "สำนักงานการศึกษาจังหวัด" ซึ่งมีโครงสร้างใหญ่อยู่ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการการศึกษา และ สำนักงานเลขาธิการการศึกษา

1) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นส่วนที่กำหนดนโยบาย ประกอบด้วยผู้แทนจากสภาท้องถิ่น (คือคณะกรรมการท้องถิ่นตามที่เสนอไว้) 1 คน, ผู้ซึ่งประชาชนเลือกตั้งจากเขตการศึกษา (คือ อำเภอ, เทศบาล), สุขาภิบาล แห่งละ 1 คน โดยเลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น มีความรู้เกี่ยวกับระดับมัธยมศึกษา, เคยผ่านงานด้านการศึกษา เช่น ครู, ผู้บริหารการศึกษา มาแล้ว, และ เป็นกรรมการศึกษาของโรงเรียนในจังหวัดนั้น เป็นต้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่

(1) กำหนดนโยบายและแผนการศึกษาของจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของประเทศ

(2) พิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของจังหวัด

(3) ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการการศึกษาจังหวัด

(4) คัดเลือกและแต่งตั้งเลขาธิการการศึกษาจังหวัด

2) สำนักงานเลขาธิการการศึกษา เป็นส่วนที่ทำหน้าที่บริหาร ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด, ส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ที่มีอยู่เดิม

โดยมี "เลขาธิการการศึกษาจังหวัด" ที่คณะกรรมการการศึกษาแต่งตั้ง เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา และแบ่งการบริหารเป็นหน่วยย่อยในจังหวัด ดังนี้

(1) เขตการศึกษา แต่ละเขต คือ อำเภอ และ เทศบาลเดิม ทำหน้าที่จัดการศึกษา ในเขตนั้น เจ้าหน้าที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ, หมวดการศึกษา อำเภอ, และกอง หรือ ฝ่ายการศึกษา เทศบาล ที่มีอยู่เดิม โดยมี "ศึกษาธิการเขต" ที่แต่งตั้ง โดยเลขาธิการการศึกษาจังหวัด (โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด) เป็น หัวหน้าบังคับบัญชา

(2) กลุ่มโรงเรียน ในแต่ละเขตจะแบ่งเป็นกลุ่มโรงเรียน แต่ละกลุ่มให้มีโรงเรียน ประถมศึกษาและโรงเรียนเล็กเล็ก กลุ่มละ 7-10 โรงเรียน และมีโรงเรียนมัธยมศึกษา 1 โรงเรียน นอกจากนั้น ในโรงเรียนเหล่านี้ อาจจะสนับสนุนการศึกษานอกโรงเรียนตาม ความเหมาะสม เช่น การตั้งกลุ่มฝึกอาชีพ เป็นต้น ในกลุ่มโรงเรียนให้ประธานกลุ่มโรงเรียน ที่ครูในกลุ่มเลือกตั้งจากครูใหญ่ในกลุ่ม และศึกษาธิการเขตแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ทำหน้าที่ประสานงาน และให้คำปรึกษา ต่อโรงเรียนในกลุ่มและต่อเขตการศึกษา โดยมี กรรมการกลุ่มโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยครูใหญ่ของทุกโรงเรียนในกลุ่มเป็นผู้ช่วยประธานกลุ่ม ในการปฏิบัติหน้าที่

(3) โรงเรียน มีลักษณะและโครงสร้างการบริหารอย่างปัจจุบัน แต่กำหนดให้ แต่ละโรงเรียนมี "กรรมการศึกษา" ที่ประชาชนและผู้ปกครองนักเรียนเลือก แต่ละโรงเรียน มีจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยประธานกลุ่มโรงเรียนเสนอให้เขตการศึกษาแต่งตั้ง ทำหน้าที่ ให้คำปรึกษา และช่วยเหลือกิจการของโรงเรียน ตามที่โรงเรียนร้องขอ

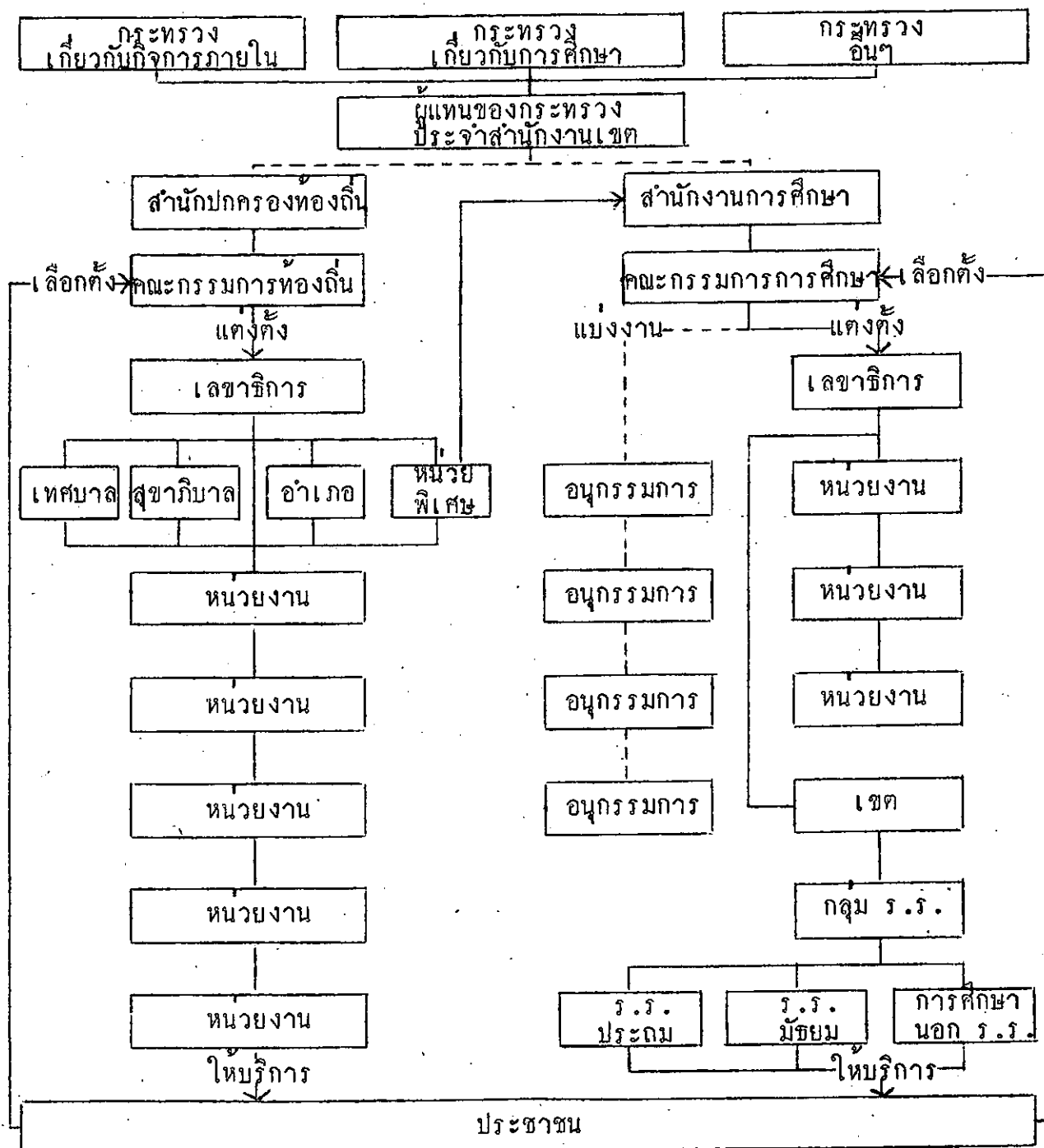
จากโครงสร้างนี้ จะมีสถานศึกษาที่ให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละกลุ่มโรงเรียน รวม 4 ประเภท คือ

- โรงเรียนเล็กเล็ก (อาจจะรวมอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาก็ได้)
- โรงเรียนประถมศึกษา
- โรงเรียนมัธยมศึกษา
- กลุ่มการศึกษานอกโรงเรียน (อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา)

โครงสร้างของการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด จะมีลักษณะตาม

หน่วยงานที่จัดการศึกษาของจังหวัด จะมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และส่วนกลาง ตามที่แสดงในแผนภูมิ 16

แผนภูมิ 16 โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของจังหวัด แสดงความสัมพันธ์ของหน่วยงาน



โดยสรุป หลักการกระจายอำนาจนั้น นานาอารยประเทศใช้เป็นหลักการในการบริหารและจัดการศึกษา โดยเฉพาะประเทศที่เจริญทางการศึกษานั้นก็ใช้หลักการนี้ นอกจากนั้น หลักการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาก็สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ ²⁷ เพราะการกระจายอำนาจย่อมทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและรวดเร็วยิ่งขึ้น ไม่ต้องเสนอเรื่องราวไปตามลำดับชั้นจนถึงรัฐบาล กิจกรรมต่าง ๆ อาจทำสำเร็จได้ภายในท้องถิ่นนั้น ๆ กิจกรรมที่เหมาะสมกับท้องถิ่นราษฎรในท้องถิ่นก็เป็นผู้จัดทำ เพราะเป็นผู้นิยมประเทศ และความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งไป ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบอนาคตการศึกษาของเยาวชน ซึ่งเป็นผลจากการอบรมสั่งสอนของท้องถิ่นนั้น และสามารถปรับปรุงนโยบายทางการศึกษา ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการศึกษา ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ต้องงอมืองอเท้าให้รัฐบาลลงทุนลงแรงเสียทุกอย่าง ²⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมอำนาจในการบริหารการศึกษามาไว้ในส่วนกลางของประเทศนั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายของโอกาสทางการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาการขยายตัวอย่างไม่ได้คุณภาพ ระหว่างเขตชุมชนและเขตชนบท และระหว่างชุมชนต่าง ๆ ²⁹ ดังนั้น ในการประชุมการศึกษาระหว่างชาติ ครั้งที่ 35 ณ กรุงเยนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม - 4 กันยายน 2518 ³⁰ จึงได้ย้ำว่า " . . . ถ้าไม่กระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาออกไปแล้ว การพัฒนาการศึกษาของประเทศนั้น ๆ จะไม่ได้รับผลสำเร็จเลย. . . "

สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมที่ปกครองกันด้วยระบอบ

²⁷เกรียง เอี่ยมสกุล "การรวมและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในแง่ปฏิบัติ" ชุมทางวิชาการ : รายงานการประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 1 หน้า 27.

²⁸อมร รักษาสิทธิ์ "การรวมและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในแง่ทฤษฎี" ชุมทางวิชาการ : รายงานการประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 1 หน้า 40.

²⁹หน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ล.ก. หน้า 298.

³⁰ไพยม วรณศิริ "แนวโน้มการศึกษาของโลก" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ ตุลาคม - พฤศจิกายน 2519 หน้า 64-81.

ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ ยูเนสโก ³¹ ยอมรับว่า เป็นการปกครองลัทธิ
 เดียวที่เหมาะสมกับศักดิ์ศรีและภูมิปัญญาของมนุษย์ ทางเดียวที่มนุษย์จะไม่ตกเป็นเครื่องมือของ
 เครื่องจักรกล ก็คือ มนุษย์จักต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างสุดกำลัง
 การสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็โดยการกระจาย
 อำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้อำนาจต่าง ๆ ถ่วงดุลย์กัน มีการควบคุมซึ่งกันและกัน
 ระหว่างประชาชนและราชการ ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ³² ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ
 ประเทศไทย ที่อยู่ในลักษณะที่ ปราโมทย์ นาครทรรพ ³³ กล่าวว่า

"...ประเทศไทยเป็นประเทศระบบไพรเมท (primate) มากที่สุด
 ในโลก หมายความว่า หัวเมืองใหญ่น้อยต้องพึ่งพาหรือฝากความหวัง
 หรืออนาคต ไว้กับเมืองใหญ่เมืองเดียว คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น
 "ไพรเมทซิตี" ซึ่งถือว่าเป็นระบบการปกครองที่ไม่เข้มแข็ง เพราะ
 กรุงเทพมหานครมีใช้ประเทศไทย และประเทศไทยก็มีใช้กรุงเทพมหา
 นคร. . ."

ดังนั้น จึงควรที่จะให้ความสนใจในการกระจายอำนาจ และลงมือดำเนินการกันอย่างจริงจัง
 เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีความสามารถที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนเอง ช่วย
 ตัวเองได้ แทนที่จะรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลในส่วนกลางอย่างที่เป็นมาแล้ว.

³¹ยูเนสโก ล.ค. หน้า 10.

³²ประมูล สัจวิเศษ "ความเห็นชาวบ้าน:ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ"

สยามรัฐ 18 มกราคม 2521 หน้า 5.

³³ปราโมทย์ นาครทรรพ ล.ค. หน้า 281.

บรรณานุกรม

ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ "องค์การปกครองท้องถิ่นกับการศึกษา" ใน บทความและรายงานสัมมนา-
ทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 151-157 คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2509.

การปกครอง, กรม "หนังสือกรมการปกครอง ที่ 6187/2506 ลงวันที่ 22 เมษายน 2506
เรื่อง การสอบสวนการคลังส่วนจังหวัด" คู่มือปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด
หน้า 283-285 บริษัทพิช จำกัด (แผนกการพิมพ์) 2511.

———— บทความวิทยุ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2509, 76 หน้า.

เกรียง เอี่ยมสกุล "การรวมและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในแง่ปฏิบัติ" ใน
ชุมชนทางวิชาการ: รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 1 หน้า 43-50

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 โรงพิมพ์คุรุสภา 2518.

ครูองค์การฯ (นามแฝง) "องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ที่ไหน" สยามรัฐ 11 กรกฎาคม
2514 หน้า 6-7.

ศิริ วิจิตระกูล การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค วิทยานิพนธ์ ร.ม. คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2495, 252 หน้า.

จิระพันธ์ พูลพัฒน์ พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย วิทยานิพนธ์ ค.ม. คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2514, 252 หน้า.

หุบ กาญจนประกร "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" ใน บทความ-
และรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 1-19 คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2509.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ ร.ม.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2503, 230 หน้า.

———— "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น" ใน
เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 7

หน้า 11-35 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2509.

ชำนาญ ชูบุญ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางกฎหมายปกครองของไทย

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2503, 251 หน้า.

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พรินเซีย อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-

ธรรมศาสตร์ 2517, 136 หน้า.

คำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ

หน้า 113-161 อมร รักษาสุขย์ และ ชัยติยา กรรณสูตร เรียบเรียง คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 2508.

ถนอม สุขสาคร และ สุรัชย์ สุฟโปฏก ทฤษฎีและการปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

อักษำเนา 84 หน้า.

เดกิงศักดิ์ พัดโน การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล วิทยานิพนธ์ รป.ม.

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2514, 185 หน้า.

ธงชัย ทรงประศาสน์ สุขาภิบาล: การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง

วิทยานิพนธ์ รป.ม. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2510,

156 หน้า.

ธรรมบุญ คัมพะเทมีย์ การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหาร-

ส่วนจังหวัด วิทยานิพนธ์ รป.ม. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-

ศาสตร์ 2514, 209 หน้า.

"ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127" ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม 72 9 มกราคม 2458.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 140

15 ธันวาคม 2514.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144

21 ธันวาคม 2514.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144
21 ธันวาคม 2514.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190
13 ธันวาคม 2515.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190
13 ธันวาคม 2515.

ประมูล สัจจวิเศษ "ความเห็นชาวบ้าน: ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ" สยามรัฐ
18 มกราคม 2521 หน้า 5.

ประหยัค หงษ์ทองคำ การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด
น้าอักษรการพิมพ์ 2519, 120 หน้า.

ปราโมทย์ นาคทรรพ "อนาคตของชาติอยู่ที่การปกครองท้องถิ่น" ใน เอกสารประกอบความรู้-
การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 11 พ.ศ.2513 หน้า 281-285
สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2514.

"ปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด" จุลสารการศึกษา ธันวาคม 2520
หน้า 1, 4-5, 12.

พนัส ศฤงคนาค การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาเฉพาะ-
กรณีทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี วิทยานิพนธ์ ร.บ.ม. คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2516, 150 หน้า.

ไพยม วรณศิริ "แนวโน้มการศึกษาของโลก" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ
ตุลาคม-พฤศจิกายน 2519 หน้า 64-81.

"พระราชกฤษฎีการายไ้จังหวัด พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 2
6 มีนาคม 2499.

"พระราชกฤษฎีการายไ้จังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2501" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75
ตอนที่ 78 7 ตุลาคม 2501.

- "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพา รตนโกสินทร์ศก 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14
ตอนที่ 34 21 พฤศจิกายน ร.ศ.116.
- "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 25
13 กันยายน ร.ศ.127.
- "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38
13 พฤศจิกายน 2464.
- "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50
ตอนที่ 6 24 เมษายน 2477.
- "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอนที่ 53
24 พฤศจิกายน 2478.
- "พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 187 ตอนที่ 2
1 เมษายน 2482.
- "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 63
14 ตุลาคม 2495.
- "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14
17 กุมภาพันธ์ 2496.
- "พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 16
9 มีนาคม 2497.
- "พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ตอนที่ 11
8 กุมภาพันธ์ 2498.
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 176
ตอนที่ 11 8 กุมภาพันธ์ 2498.
- "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 98
27 ธันวาคม 2498.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 73 ตอนที่ 16 21 กุมภาพันธ์ 2499.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74
ตอนที่ 11 19 มกราคม 2500.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 74 ตอนที่ 11 29 มกราคม 2500.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 74 ตอนที่ 11 29 มกราคม 2500.

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2505" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79
ตอนที่ 67 27 กรกฎาคม 2505.

"พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2508" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 82 ตอนที่ 94
1 พฤศจิกายน 2508.

"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57 25 กรกฎาคม 2509.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2509" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 22 ตอนที่ 79 16 กันยายน 2509.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 26
21 มีนาคม 2510.

"พระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40
และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัด
ธนบุรี พ.ศ.2510" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 102 24 ตุลาคม 2510.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 46
21 พฤษภาคม 2511.

- "พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 54 21 พฤษภาคม 2511.
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 46 21 พฤศจิกายน 2511.
- "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 202 30 พฤศจิกายน 2517.
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 42 20 กุมภาพันธ์ 2518.
- พัฒนา สุวรรณพาณิชย์ "การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น" ใน วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษา-ประชาบาล หน้า 65-71 กรมการปกครอง โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2515.
- พจน์ บุญรัตพันธุ์ การสร้างพลังชุมชนโดยขบวนการพัฒนาชุมชน บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2517, 437 หน้า.
- ไพฑูรย์ ช่างเรียน ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย ไทยวัฒนาพานิช 2514, 196 หน้า.
- ปิฎก สาสรร "ระบบการศึกษาของนครหลวง" ใน แนวคิดใหม่ ๆ ในการบริหารการศึกษา หน้า 91-104 โรงพิมพ์คุรุสภา 2515.
- มหาดไทย, กระทรวง "หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณมาก ที่ มท.0309/ว.99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 เรื่อง การตั้งงบประมาณส่วนจังหวัด" ใน คู่มือการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 221-224 บริษัทพิมพ์จำกัด (แผนกการพิมพ์) 2511.
- _____, กรมการปกครอง การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2513, 81 หน้า.
- _____, วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2516 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2516, 81 หน้า.

มหาดไทย,กระทรวง กรมการปกครอง การศึกษาประชาชน โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2518,
147 หน้า.

_____ ' กรมการปกครอง การศึกษาประชาชน 2520 ม.ป.ท. 2520, 36 หน้า.

_____ ' "หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0328/ว.427 ลงวันที่ 25 เมษายน
2520 เรื่อง การแบ่งงานในส่วนการศึกษา".

_____ ' บันทึกของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและบันทึกของกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) อัคสำเนา 21 หน้า.

ยุพา อุดมศักดิ์ "ว่าครูถูกกดดันหนักเกินรัฐบาลอย่างมองปัญหาอย่างผิวเผิน" สยามรัฐ
19 มกราคม 2521 หน้า 1,12.

ยูเนสโก การศึกษาเพื่อชีวิต:โลกแห่งการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต คณะกรรมการฝ่ายการศึกษา
ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ
แปลและเรียบเรียง โรงพิมพ์คุรุสภา 2519, 424 หน้า.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนพิเศษ
20 มิถุนายน 2511.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91
ตอนที่ 169 7 ตุลาคม 2517.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93
ตอนที่ 135 22 ตุลาคม 2519.

วิชัย ทันศิริ "ความต้องการของสังคมที่มีต่อการศึกษา" ศูนย์ศึกษา มกราคม-มีนาคม 2516
หน้า 77-84.

วิญญู อังคณาภิรักษ์ "ภาชีบัวรุ่งท้องถิ่นเก็บให้เป็นธรรม" บางกอกเคลิไทย 31 มกราคม 2520
หน้า 3.

วิศณุรักษ์ (นามแฝง) "ส่วนจังหวัด" แนวหน้าแห่งยุคเคลินิวส์ 3 ธันวาคม 2519
หน้า 3.

ศิลป์ ชื่นนิรันดร์ บทบาทของเทศบาลเกี่ยวกับการศึกษา:ศึกษาค้นคว้าบริหารการศึกษา วิทยานิพนธ์ ร.ม.

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2517, 145 หน้า.

ศึกษาธิการ, กระทรวง ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 โรงพิมพ์คุรุสภา 2507,
1133 หน้า.

_____ ' กรมสามัญศึกษา รายงานการวิจัย:สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ
โรงพิมพ์การศาสนา 2516, 119 หน้า.

สกุล อินทุโสภณ การบริหารการศึกษาภาคบังคับ วิทยานิพนธ์ ร.ม. คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2511, 180 หน้า.

สมพงษ์ จิระนนท์ "สัมภาษณ์พิเศษ สมพงษ์ จิระนนท์ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กทม. เรื่อง
ปัญหาการศึกษาภาคบังคับใน กทม." วิทยาสาร 1 กรกฎาคม 2521 หน้า 14-16, 51.

สมพงศ์ เกษมสิน การปกครองของไทย ไทยวัฒนาพานิช 2515, 202 หน้า.

"สมัครให้คำมั่นการปฏิรูปจะไม่แค่ต้องการเมืองระดับท้องถิ่น" สยามรัฐ 8 ธันวาคม 2519
หน้า 1, 12.

สวัสดิ์ จงกล "วิวัฒนาการของการจัดรูปแบบบริหารการศึกษาไทย" ชุมนุมทางวิชาการ:บทเรียนจาก-
การจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา หน้า 173-234 กรมสามัญศึกษา โรงพิมพ์-
การศาสนา 2513.

สุจินต์ หังสุนทร จุดอ่อนระบบการเมืองไทย โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514,
110 หน้า.

เสน่ห์ วัฒนาธร "การประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น" ใน รายงานการ-
ประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 3 การพัฒนาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เล่ม 5 หน้า
445-465 โดย สมาคมไทย-อเมริกัน 2516.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม:รายงานของคณะกรรมการ-
วางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ 2518, 360 หน้า.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 อัดสำเนา
14 หน้า.

หน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519 472 หน้า.

หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร

เอราวัณการพิมพ์ 2520. 67 หน้า.

อมร รักษาสิทธิ์ สภาพการบริหารราชการ: ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง -

ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2511. 83 หน้า.

....., "การรวมและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในแง่ทฤษฎี" ใน
ชมทางวิชาการ: รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 1 หน้า 31 - 42 กรมสามัญศึกษา
พิมพ์ครั้งที่ 2 โรงพิมพ์คุรุสภา 2518.

Adrian, Charles A., State and Local Government, in 2 nd. ed.,
Mc Graw-Hill 1967, 607 pp.

Alderfer, Harold F., Local Government in Developing Countries,
Mc Graw-Hill Inc. 1964, 251 pp.

Bennis, Warren G., "Beyond Bureaucracy" in Reading on Modern Organizations, pp. 1-8, edited by Amitai Etzioni,
Prentice-Hall, Inc., 1969.

Boroday, Gorge Z. F., Comparative Method in Education,
Holt Rinehart and Winston, Inc., New York 1964, 302 pp.

EROPA: Eastern Regional Organization for Public Administration,
Provisional Report on Local Governments, prepared by
Ernesto M. Vergara, Institute of Public Administration,
University of the Philippines, Manila 1962, 121 pp.

Fox, David J., The Research Process in Education, Holt Rinehart
and Winston Inc., 1969, 758 pp.

Horrigan, Frederick James, Local Government and Administration in Thailand: A Study of Institute and Their Cultural Setting.
Doctor's Thesis, Indiana University 1959, 353 pp.

Humes, Samuel and Martin, Eileen M., The Structure of Local Government Throughout the World, Martinus Nijhoff,
the Hague, Netherland 1961, 449 pp.

- Kimbrough, Ralph B., and Nunnery, Micheal Y., Educational Administration: An Introduction, Macmillan Publishing Co., Inc., 1974, 504 pp.
- Knowles, Raymond S. B., Modern Management in Local Government, Butterworths, London, 1971, 281 pp.
- Lockard, Duane, "Local Government" in International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 9 pp. 451-459, edited by David L. Sills, The Macmillan and the Free Press, 1969.
- Robson, William A., "Local Government" in Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 9 pp. 574-584, edited by Edwin R. A. Seligman, The Macmillan Company, New York, 1954.
- Rogers, Everett M., Modernization Among Peasants: The Impact of Communication, Holt Rinehart and Winston, Inc., 1969, 429 pp.
- Ryan, John W., "Municipal Government and Administration" in Problems of Politics and Administration in Thailand, pp. 73-122, edited by Joseph L. Sutton, Institute of Training for Public Services, Indiana University, 1962.
- Sukontarangsi, Swat, Development of Thai Educational Bureaucracy, Kurusapa Press, 1968, 166 pp.
- United Nations, Decentralization for National and Local Development, United Nations, New York, 1962, 246 pp.
- _____, Seminar on Central Services to Local Authorities, United Nations, New York, 1964, 212 pp.
- Wit, Daniel, A Comparative Survey of Local Government and Administration, Institute of Public Administration, University of Thammasat, no date, 144 pp.