

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีศึกษาจังหวัดพิจิตร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย โดยได้นำเสนอเนื้อหาที่สำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้

#### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ...

ขั้นตอนการทำงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางที่จะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใดจึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ

### การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีต

ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ใดในการบริหารปกครองบ้านเมือง แต่จากหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 พบว่า มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และให้ราษฎรช่วยกัน "ถือบ้านถือเมือง" ครั้นล่วงมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแยกการบริหารออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร มีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบด้านพลเรือนบริหารกิจการเกี่ยวกับเวียง วัง คลัง และนา และสมุหกลาโหมรับผิดชอบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ แต่ภายหลังทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมต้องรับผิดชอบทั้งด้านการทหารและพลเรือนพร้อมกัน แต่ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นหัวเมืองด้านใต้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหกลาโหม และหัวเมืองด้านเหนือให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหนายกและการปกครองในรูปแบบนี้ ที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองสืบต่อกันมาถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารบ้านเมืองของไทยเริ่มเข้าสู่รูปแบบที่ทันสมัยและมีความเป็นอาริยะมากขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก และสมุหกลาโหม รวมทั้งจุดศตมภ์ด้วย และได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นกระทรวง ตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ให้มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบแต่ละกระทรวงทั้ง 12 กระทรวง มีปลัดทูลฉลองเป็นผู้กำกับการรองงานและช่วยราชการภายในกระทรวง มีการประชุมคณะเสนาบดีซึ่งพระมหากษัตริย์ประทับเป็นองค์ประธานหรือให้ที่ประชุมเลือกประธานเป็นครั้งคราว การบริหารราชการแผ่นดินในรูปคณะเสนาบดีได้ดำเนินมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการจัดตั้งองคมนตรีสภา ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการปกครองและการออกกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐสภา และจัดตั้งเสนาบดีสภา เป็นที่ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการของเสนาบดีทั้งหลาย

การบริหารราชการแผ่นดินก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจผ่านพระมหากษัตริย์โดยตรง การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง การกำหนดนโยบายในการบริหาร การควบคุมการบริหาร ล้วนแต่เป็นเรื่องของพระราชอำนาจตามพระราชอัชฌาศัย

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า "คณะกรรมการราษฎร" มี "ประธานกรรมการราษฎร" ทำหน้าที่หัวหน้าคณะ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แล้วตำแหน่งเหล่านี้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "คณะรัฐมนตรี" รับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน มี "รัฐมนตรี" รับผิดชอบบริหารราชการในกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย โดยมี "นายกรัฐมนตรี" ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน

### ผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากตามการกราบบังคมทูลของประธานสภาผู้แทนราษฎร และทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนตามการกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ก่อนเข้ารับหน้าที่รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และต้องรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อนำแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอต่อประชาชนในคราวหาเสียงเลือกตั้ง หรือที่ประกาศเป็นสัญญาประชาคมให้ผู้สมัครของพรรคได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มาปฏิบัติเป็นนโยบายให้เกิดผลอย่างแท้จริง และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และเมื่อเข้ารับหน้าที่แล้ว ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี

บรรดารัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการในกระทรวงที่ได้รับมอบหมายแต่งตั้งนั้น ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนรวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือในเมื่อมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยที่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ในการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมากนั้น เพื่อให้สถานะของนายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย และย่อมส่งผลให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ในฐานะผู้นำของประเทศซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา

### การบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 วางแนวทางให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ อย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินงานตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

2. จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

3. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4. พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

5. การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามหลักนิติธรรม

7. จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนและมาตรฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

8. ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

การวางแนวทางดังกล่าวไว้ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลัก การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยที่รัฐต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน สนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม สนับสนุนงบประมาณให้จังหวัด มีศักยภาพในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนา

ทุกด้านตามแนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ในด้านบุคลากร ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคู่คุณธรรมและจริยธรรม จัดระบบงานเพื่อ บริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ พัฒนา วิชาชีพบริหารราชการโดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น

#### การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่แบ่ง ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมนี ส่วน สหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลมล รัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัด มี 2 ประเทศ คือ ไทย และฝรั่งเศส

การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของ รัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้านการเมืองการ ปกครองและการบริหารของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการ ควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึง การกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติกรอำนวยการอำนวยความสะดวกและการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

**การบริหารราชการส่วนกลาง :** ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับ บัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและ ศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือ ไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

**การบริหารราชการส่วนภูมิภาค :** ใช้หลักการแบ่งปันอำนาจโดยราชการส่วนกลาง เป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไป ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อ นโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือด้วยบทกฎหมายของประเทศ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

**การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น :** ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบ อำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ขัดไม่ ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำให้ส่วนใหญ่จะ เป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของ ท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อ กฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมีรูปแบบ (1) องค์การบริหารส่วน จังหวัด (2) เทศบาล และ(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ หน้า 1. 4 กันยายน 2534

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของคำว่าประชาธิปไตย มีผู้รู้ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้ ต่าง ๆ กันซึ่งพอจะสรุป ได้ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542 : 565) ได้ให้ความหมายของ คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง ระบบการปกครองที่ถือมติปวงชน เป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

สถิต นิระเสน (2538 : 18) สรุปความหมายของประชาธิปไตย จากการรวบรวม แนวคิดของนักทฤษฎีทางประชาธิปไตยไว้ดังนี้

คำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากรากศัพท์ ภาษากรีก 2 คำบวกกัน คือ Demos แปลว่าประชาชน กับ Kratos แปลว่า อำนาจหรือการ ปกครองความหมายคือ การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรือการปกครอง โดยประชาชน ต่อมากรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า“อำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน” ในปัจจุบันมีผู้ใช้คำว่า ประชาธิปไตยในความหมายที่แตกต่างกันมาก แม้แต่ที่มีระบบการเมือง การปกครองระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมแตกต่างกันด้วยเหตุนี้ในการศึกษาเรื่อง ประชาธิปไตยจึงควรแยกการพิจารณาเรื่องของประชาธิปไตยออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน คือ

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ (An ideology)
2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง (A form of government)
3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีของชีวิต (A way of life)

อับราฮัม ลินคอล์น (1965) (นีออน กลินรัตน์. 2526 : 17) ให้ความหมาย “ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” นั่นคือ การที่ประชาชนทั้งหมดทำการปกครองตนเอง สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเองและสามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่ง ๆ มีประชาชนพลเมืองมากมายไม่สามารถที่จะให้ประชาชนมาทำการปกครอง แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่ง ๆ มีประชาชนพลเมืองมากมายไม่สามารถที่จะให้ประชาชนทั้งหมดขึ้นมาดำเนินการปกครองพร้อมกันได้จึงได้เลือกผู้แทนขึ้นมาจัดตั้งเป็นสถาบันสำหรับดำเนินการปกครองในนามของประชาชนทั้งหมด

มัลลิกา มัลยานนท์ (2537 : 7-12) ได้ให้ความหมายคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากรากศัพท์ ภาษากรีก 2 คำบวกกัน คือ Demos แปลว่า ประชาชนกับ Kratos แปลว่า อำนาจ หรือการปกครองความหมายคือ การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรือการปกครองโดยประชาชน

#### 1.1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ มีดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวนิช (2524 : 56-62) ให้หลักการไว้ดังนี้

1. การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีศรัทธาในสติปัญญาความสามารถทำงานร่วมกันของมนุษย์
2. เชื่อในสิทธิ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์
3. เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถ เท่าเทียมกันการมีสิทธิเสรีภาพทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันการมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และการดำเนินชีวิตเท่าเทียมกันโดยไม่แยกเพศ ชาติ กำเนิด และฐานะทางเศรษฐกิจสังคม ว่าเป็นเช่นไรรวมทั้งการได้รับโอกาสในการแสวงหาการศึกษา การทำงานที่เท่าเทียมกันอีกด้วย
4. เชื่อว่าอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความยินยอมจากประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่ชอบธรรมจึงต้องเป็นรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน
5. เชื่อว่าสถาบันทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมเป็นกลไกของรัฐที่มีอยู่เพื่อรับใช้บุคคลในสังคม รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงในกิจการของเอกชนให้น้อยที่สุด

นีออน กลินรัตน์ (2526 : 17-19) ให้หลักการไว้ดังนี้

1. เสรีภาพ (Liberty) คือความอิสระของบุคคลในสังคมไม่ใช่อิสระเสรีภาพที่ปราศจาก

สังคม ครั้งหนึ่งเรามีความเข้าใจว่า อีสรเสรีภาพของบุคคล หมายถึง การที่บุคคลสามารถกระทำหรือประกอบกรใด ๆ ได้ตามใจชอบ เมื่อการกระทำหรือการประกอบกรนั้นไม่ผิดกฎหมายอันตั้งงามของสังคมนั้น การที่เราเข้าใจเช่นนั้นเป็นความเข้าใจที่ผิวเผินเท่านั้นบุคคลในสังคมประชาธิปไตยนอกจากที่เข้าใจเช่นนั้นแล้วยังต้องรู้ เข้าใจสิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่อีกด้วยเสรีภาพต่าง ๆ ในสังคมประชาธิปไตยอาจมีได้ดังต่อไปนี้

- 1.1 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา
- 1.2 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย
- 1.3 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในเคหสถาน
- 1.4 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา
- 1.5 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม
- 1.6 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม
- 1.7 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- 1.8 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง
- 1.9 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการสื่อสารถึงกัน
- 1.10 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรไทยและใน

การประกอบอาชีพ

2. สมภาพ ( Equality) คือ ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันของบุคคล ถ้าพิจารณาดูอย่างเป็นกลาง จะเห็นว่าบุคคลจะมีความเท่าเทียมกันทุก ๆ อย่างย่อมไม่ได้ เช่น ความโง่ ความฉลาด เพศ วัย ฉะนั้น การพูดถึงความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย จึงเท่ากับพูดถึงสภาพของความไม่เป็นจริง แต่ระบอบประชาธิปไตย เราพยายามที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันนั้นให้หมดสิ้นไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. ภราดรภาพ ( Fraternity) คือความรักกันฉันพี่น้อง มีการเห็นอกเห็นใจกันช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนญาติพี่น้อง

**ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง**

บุญเย็น วอทอง (2510 : 5-7) ให้หลักการรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้

1. การมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของบุคคลผู้ใดจะละเมิดมิได้และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ในรัฐไว้เป็นการแน่นอน
2. หลักการปกครองภายใต้กฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นโดยกระบวนการปรึกษาหารือมาอย่างถูกต้องไม่ยอมรับการปกครองโดยอำนาจโดยอำเภอใจของบุคคล
3. การตัดสินใจปัญหา โดยอาศัยเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่ฝ่ายมีเสียงข้างน้อย
4. การให้สิทธิในการคัดค้านได้เถียง โดยใช้เหตุผลและด้วยความบริสุทธิ์ใจ

5. หลักสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยเสรี เพื่อประโยชน์ในการหาทางเลือกของนโยบายหรือการตัดสินใจที่ดีที่สุด

6. กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนจะเลือกตัวแทนขึ้นใช้อำนาจในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งที่ปลอดจากการข่มขู่หรือไม่เป็นธรรม

### ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต

วัชรีย์ ต่านกุล (2541 : 28-30 ) ได้พิจารณาถึงตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคมในการปกครองระบบประชาธิปไตยแล้วควรที่จะมีแนวทางวิถีชีวิตปฏิบัติ ดังนี้

1. ความเคารพซึ่งกันและกัน (Respect for the individual) หรือ เรียกว่า คารวะธรรม คือ ต้องยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถที่จะอำนวยความสะดวกแก่หมู่คณะได้ ดังนั้น ต้องนับถือเกียรติศักดิ์และความสำคัญของแต่ละคน (individual) มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น โดยความเคารพ ไม่พูดดูหมิ่นเหยียดหยาม สติปัญญาหรือความสามารถของกันและกัน คนเรามีความสามารถไปคนละทาง ดังนั้นการใช้คนเราต้องใช้ให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของเขา ความรู้ความสามารถ ยังไม่เป็นการเพียงพอ บุคคลที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตยยังต้องมีความเชื่อในวิธีการแห่งปัญหาอีกด้วย กล่าวคือ การกระทำกิจการใดๆ ต้องไม่ทำไปตามกำลังผลักดันของหมู่พวกแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องทำไปด้วยความคิดเห็นที่ตรงใคร่ควรอยู่อย่างรอบคอบ ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็โดยสมาชิกของสังคมตั้งอยู่ในเหตุผล ไม่หลงเชื่อมงาย ในทางที่ผิด

2. ความมีใจกว้าง (open- mindedness) สังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ยอมรับแตกต่างในแง่ความคิดเห็น การนับถือและการประกอบพิธีกรรมในทางศาสนา การเลือกอาชีพ การเลือกฟังเพลง อ่านหนังสือ แต่งกาย ฯลฯ เรายอมรับว่าคนจะต้องแตกต่างกัน ฉะนั้นคนในสังคมประชาธิปไตยจะต้องมีใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีขัตติคุณ อดทนต่อสิ่งที่ขัดแย้งไม่ว่าจะในแง่ศาสนาความเชื่อขนบธรรมเนียมประเพณีหรือ สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ทั้งสิ้น มีความใจกว้างจะช่วยให้ผู้อื่นสามารถใช้สิทธิภาพในการเลือกเข้าได้มากขึ้นเพราะสิ่งที่ลิดรอนเสรีภาพของมนุษย์นั้นบางทีก็เกิดจากความใจแคบของมนุษย์ด้วยกันเอง

3. ความคิดสร้างสรรค์ (Creativeness) คุณธรรมข้อนี้มีความจำเป็นในระบบประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตยไม่ได้สร้างกฎเกณฑ์ วิธีการ หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดไว้ให้ทุกคนยอมรับปฏิบัติเป็นการตายตัว เราถือว่าทุกคนจะสามารถคิดเป็นและสามารถที่จะปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่ในขณะนี้ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นได้เสมอ สังคมประชาธิปไตยได้เปิดช่องให้สมาชิกใช้ความคิดสร้างสรรค์ได้เต็มที่ เพราะได้ประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะแสดงความคิดเห็นของคนได้อย่างกว้างขวาง

4. ความเป็นผู้ห่วงใยในผู้อื่น (Concern for other and common welfare) การห่วงใยผู้อื่นนับว่าเป็นคุณธรรมที่มุ่งประสงค์ที่จะขัดธรรมเนียมชาติของมนุษย์ที่เห็นแก่ตนและคิดเพื่อตน

สังคมประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ไม่ได้ถ้าสมาชิกแต่ละคนจะเห็นแต่คนฝ่ายเดียวไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพของผู้อื่น

5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) สังคมประชาธิปไตยมีสิ่งที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัวอย่างหนึ่ง คือ ในขณะที่เดียวกันที่ยอมรับนับถือสิทธิของแต่ละบุคคลที่จะทำอะไรตามปรารถนา ถ้าการกระทำนั้นได้ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบกระเทือนต่อศีลธรรมอันดีแต่เรียกร้องให้บุคคลรับผิดชอบต่อด้วย ดังนั้น ก็เพราะถ้ายอมให้กระทำหรืองดเว้นกระทำได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีปัจจัยมาจากความรับผิดชอบต่ออย่างสูงของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศนั้น ๆ

6. หรือเรียกว่าสามัคคีธรรม คือ เมื่อเราจะทำกิจการใด ๆ ก็มีการร่วมมือร่วมใจแบ่งงานกันไปทำตามทำได้ไปจัดทำ ไม่หลีกเลี่ยงเกี่ยวกับงานให้ผู้อื่น งานทุกอย่างจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกันร่วมมือและประสานงานกันทุกฝ่าย

7. ความเชื่อในวิถีการแห่งปัญญา (The method of intelligence) หรือเรียกว่าปัญญาธรรมการเคารพในสิทธิซึ่งกันและกัน การร่วมมือร่วมใจแบ่งงานกันไปทำตามความรู้ความสามารถยังไม่เป็นการเพียงพอ บุคคลที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตยยังต้องมีความเชื่อในวิถีการแห่งปัญญาอีกด้วยกล่าวคือ การกระทำกิจการใด ๆ ต้องไม่ทำไปตามกำลังผลักดันของหมู่พวกแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องทำไปด้วยความคิดเห็นใคร่ตรง ใคร่ควรอย่างรอบคอบ ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็โดยสมาชิกของสังคมตั้งอยู่ในเหตุผล ไม่หลงเชื่อมงายในทางที่ผิด

8. การมีการศึกษาพอสมควรเป็นพื้นฐานสำคัญประชาธิปไตย เพราะบุคคลที่มีการศึกษาพอสมควรจึงจะรู้เท่าทันนโยบายที่บุคคลผู้สมัครเลือกตั้งหาเสียงไว้ เมื่อเลือกตั้งเป็นผู้แทนแล้วก็จะยังต้องติดตามดูผลงานของผู้แทนนั้น ๆ อีก

9. การมีระเบียบวินัย มีศีลธรรม และวัฒนธรรมระบบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ให้เสรีภาพแก่พลเมืองโดยกว้างขวาง เมื่อให้เสรีภาพโดยกว้างขวางก็จะต้องมีระเบียบวินัยที่เข้มแข็งเข้ามารักษาดุลยภาพไว้

## แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชานาญ ยูบุรณ (อ้างอิงใน ตระกูล มีชัย, 2538) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory)

หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

## 2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization Byfunction)

หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจาย ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่แก่หลายองค์การ เรียกอองค์การเหล่านี้ว่าองค์การกระจายอำนาจ

เจเลียว ตามสิรัมย์ (2544) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจขององค์การภาครัฐในส่วนกลาง มาให้องค์การส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาครัฐและเอกชน เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์กับประชาชน

ชเนตร์ เจริญเมือง (2537) ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ (2537) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำเป็นอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

จากการศึกษาสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหรือโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

### องค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจคือการที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสาธารณะต่างๆเพื่อบริการประชาชน ทั้งนี้ต้องมีผู้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของการกระจายอำนาจ 4 ประการ คือ

เสาวนีย์ ชินสิทธิรัตน์ (2545) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Persons) การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์กรของรัฐบาลกลางการมีองค์กรนิติบุคคลต่างหากเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของคนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจกระทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการก็อาจจะทำได้

4. มิ่งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนการจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

#### ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังต่อไปนี้

วิชา ไชยสาร (2545: 48) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง "กิจกรรมทางกฎหมายทางการเมืองของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารราชการหรือคัดค้านรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ"

นรรนิติ เศรษฐบุตร (มปป.) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. การกระทำในการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและเผด็จการก็ได้ เช่น การออกเสียงประชามติ

2. ความพยายามที่สำเร็จในการสร้างผลกระทบท่อการดำเนินการของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล

3. การกระทำหรือกิจกรรมทางการเมืองที่กำหนดไว้ในคัวบทกฎหมาย เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การยื่นข้อเรียกร้อง การวิ่งเต้นในเรื่องต่างๆ ที่เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการกระทำเหล่านี้จะต้องไม่ขัดกฎหมาย

4. การใช้สิทธิเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตัวเองในระบอบ ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

5. ความรู้สึกแปลกแยกหรือแปลกปลอม หรือคิดนอกจากระบบการเมืองเนื่องจากการถูกกีดกันไม่ให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม

6. การกระทำที่ตื่นตัวทางการเมืองซึ่งการกระทำยังหมายรวมถึงการพูดคุยถกเถียงปัญหาทางการเมืองหรือพวกที่ในสนใจข่าวสารทางการเมืองในสื่อสารมวลชน ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของการใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอไป

7. เป็นกิจกรรมทางการเมืองทุกชนิดทั้งแบบที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช้ความรุนแรง

8. เป็นกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมที่มองว่าต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการและดำเนินการของข้าราชการด้วย

9. บางคนก็มีเพียงการกระทำที่จะมีผลต่อการดำเนินการทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่ที่จริงก็รวมถึงการดำเนินการที่มีผลต่อการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ

10. การปฏิบัติทางการเมืองและเป็นกิจกรรมทุกชนิดที่เป็นการเมือง

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2537: 35) ได้ให้ความหมายมีส่วนร่วมทางการเมือง“หมายถึงการกระทำที่มีจุดมุ่งหมาย ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐ หรือการเลือกตั้งผู้นำรัฐบาล และการกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจเป็นไปในทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้”

อำพร สุรนรัตนสุข (2544 : 34) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “เป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันในสัมพันธ์ภาพที่ต้องการพึ่งพาอาศัยกัน คือทุกรูปแบบของสังคมมนุษย์จะมีการเมืองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแฝงอยู่ด้วยเสมอ”

พัชรี พงษ์ศิริ (2541 : 56) ได้สร้างกรอบพื้นฐานการมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making) เป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตั้งระยะเริ่มต้น

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) เป็นการเข้าร่วมโดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร เข้าร่วมในการบริหารและเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) โดยอาจจะรับผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

จันทนา สุทธิจารี (2544) ได้ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ทิพากร พิมพ์สุทธิ (อ้างถึงใน วรธรรม กาญจนสุวรรณ, 2547: 24) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง “หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกระทำ (Activity) ของแต่บุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมที่มาจากแต่ละบุคคลโดยตรงต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เรียกว่า การมีส่วนร่วมโดยตนเอง และการมีส่วนร่วมซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลทางอ้อม เรียกว่า การมีส่วนร่วมโดยการถูกระดม”

สิทธิพันธ์ พุทธหุน (2547 : 56) ได้ให้ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “เป็นกิจกรรมที่ราษฎร โดยส่วนตัวมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล”

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายทางการเมืองที่มีอิทธิพลเพื่อจุดมุ่งหมายในทางการเมืองและเพื่อเป็นกระตุ้นให้ประชาชนแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายตามระบอบประชาธิปไตยในการเข้ามามีส่วนร่วมทางในดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ มุ่งหมายการมีส่วนร่วม 4 ด้าน คือ ด้านการพัฒนา ด้านการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการจัดบริการสาธารณะตามหลัก (NPM : New Public Management) และด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

### รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่ารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมีอยู่มากมายและแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง Verba and Nie (อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2542 : 325) ได้กล่าวถึงรูปแบบทางการเมือง มีลักษณะ ดังนี้

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำให้ประชาชนมีอิทธิพลเหนือผู้นำไปแ่งที่ว่าเป็นแรงกดดันให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนคะแนนเสียงเป็นเสมือนอาวุธของประชาชนทำให้มีอำนาจควบคุมรัฐบาล ดังนั้น บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญในหน้าที่ของพลเมือง มีความสำคัญในบรรทัดฐานของสังคม และวิธีการดำรงชีวิตในฐานะสมาชิกที่ดีของชุมชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไปลงคะแนนเสียงนั้นอาจไม่เห็นความสำคัญของการกระทำของตนต่อผลทางการเมืองก็เป็นได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจไม่ได้เข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองในรูปแบบอื่นใดเลย และผู้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองบางส่วนจะพบว่าเมื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็ยุติเพียงเท่านั้น และการเลือกตั้งที่ไม่สามารถมีขึ้นได้บ่อยครั้งก็เท่ากับเป็นข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

2. กิจกรรมชุมชน (Community Activities) คือ การสร้างกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาสังคม เป็นการเข้าร่วมกับกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นองค์การที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะแต่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล

3. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Contacting Official) หมายถึง การกระทำของบุคคลในลักษณะที่เป็นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีจุดมุ่งหมายให้ได้มาหรือปกป้องผลประโยชน์บางอย่างของคนหรือกลุ่มของคนถือว่าการมีส่วนร่วมแบบคับแคบ (Parochial Participation)

4. การล็อบบี้ (Lobbying) คือ ความพยายามของบุคคลในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำทางการเมืองโดยหาทางที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร

5. การประท้วง (Protest) เป็นการต่อต้านการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม

6. การเป็นผู้สื่อสาร (Communicators) หมายถึง การที่บุคคลจะติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การส่งจดหมายแสดงความสนับสนุนต่อผู้นำทางการเมืองในการดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมถูกต้อง การส่งคำประท้วงต่อการดำเนินการที่เห็นว่าไม่ดี การให้ข่าวสารทางการเมืองแก่เพื่อนบ้าน การแสดงความคิดเห็นของคนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล การเขียนจดหมายแสดงความเห็นของคนต่อหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ

จุฑามาศ ประยูรทอง (2547 : 21) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระ หมายถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใดๆ ด้วยความพึงพอใจในส่วนตัว เป็นไปด้วยความสมัครใจและได้พิจารณาวิเคราะห์แล้วมองเห็นประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าตนเองสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการถูกปลุกกระดม หมายถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประโยชน์โดยไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของตนเอง แต่เกิดจากการถูกปลุกกระดมให้เข้าดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น การขู่เข็ญบังคับชักจูงหรือใช้อิทธิพลทางวัตถุเป็นต้น

บุญเสริม นาคสาร (2546 : 78) สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง 4 รูปแบบ คือ

1. การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชนหากผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ "ตัวแทน" มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3. การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดู ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชนในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

4. การแสดงประชามติ (Referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลฟังมติของประชาชนเสีย ก่อนที่จะตรากฎหมายหรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

วงศกร เจียมเผ่า (2556) ที่ได้ให้แง่คิดและมองเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้ว่า “การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี จะต้องได้รับการตอบสนองจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะจากองค์กรหรือภาครัฐที่มีอำนาจอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง เพราะถ้าเรามองย้อนกลับไป จะเห็นได้ว่ากว่า 2,500 ปีมาแล้ว ที่มนุษย์มองเห็นในคุณค่าของตนเอง และเริ่มที่จะปฏิเสธอำนาจจากชนชั้นปกครองที่มาในรูปแบบของการปกครองทั้งเผด็จการจากราชหรือจากคณะบุคคล และเริ่มที่จะเห็นถึงความสำคัญในสิทธิของการเป็นพลเมืองที่ตนเองจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเส้นทาง และการดำเนินชีวิตของตนเองและชุมชนอย่างเป็นเอกภาพและมีคุณค่า โดยจะเห็นได้ตั้งแต่สมัยพุทธกาล กรีก โรมัน จนถึงยุคแห่งการปฏิวัติในฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงของโลกคอมมิวนิสต์ ทั้งในรัสเซียและจีน จนถึงการตื่นตัวของคนทั้งโลกต่อความต้องการที่จะเรียกร้อง “สิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเรียกกลับเอาคืนในอำนาจของตน ตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือเป็นการแสดงออกของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ” จึงกล่าวได้ว่า จากทัศนะของท่าน ดร.วงศกร เจียมเผ่า ก็ได้สะท้อนมุมมองให้ผู้วิจัยได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมแก้ไขปัญหาในสังคม เพราะสิ่งเหล่านี้ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ประชาชนต้องเรียนรู้ และได้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในการดำเนินชีวิต และเป็นที่ยอมรับด้วยกันทุกๆ ฝ่ายในสังคม

ที่สำคัญ แม้แต่ในส่วนของการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนถึงแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ประเด็นหลัก คือ ประเด็นที่หนึ่ง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประเด็นที่สอง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ประเด็นที่สาม ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือสมาคมอาชีพที่ให้คุณค่าถึงความหลากหลาย รวมไปถึงรูปแบบอื่นๆ ประเด็นที่สี่ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และประเด็นที่ห้า คือ ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

### แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดจำนวนข้าราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การปฏิรูประบบราชการลักษณะที่นิยมเรียกว่า "การจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New public Management : NPM) หรือเรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) หรือ การบริหารภาครัฐระบบตลาด (market-based public Administration) หรือรัฐบาลผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) (เรื่องวิทย์เกษสุวรรณ, 2545:9) คำว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลายจนนำไปสู่ความสับสนในการจำกัดความและขอบข่ายเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้น การปฏิรูป การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เป็นตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมมีอาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังเช่นในอดีต โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญคือการเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นผลงาน และประสิทธิภาพการมุ่งปรับโครงสร้างในระบบราชการที่มีความเทอะทะและใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการ

แข่งขันการตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้ายได้แก่ การปรับปรุงรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการใช้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 จนถึงปัจจุบัน ผู้นำประเทศต่างๆ เริ่มไม่พอใจกับระบบราชการที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการท้าทายของกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ประกอบกับการเผชิญกับภาวะวิกฤตการณ์ครั้ง เมื่อระบบราชการต้องเผชิญกับปัจจัยต่างๆ ซึ่งสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐประเทศต่างๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ ทำให้การบริหารภาครัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยมีการนำกลไกตลาดมาใช้กับภาครัฐ โดยการทำให้รัฐเป็นระบบตลาดซึ่งเป็นการนำเทคนิคกลยุทธ์แบบเอกชนมาใช้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของภาครัฐกับเอกชนเปลี่ยนแปลงไป รัฐกลายเป็นผู้ประกอบการที่ผลิตและบริการสาธารณะให้ประชาชนในฐานะลูกค้า ประกอบกับรัฐเองก็เผชิญหน้ากับวิกฤตทางการคลัง รัฐจึงต้องลดการงบประมาณค่าใช้จ่ายลง ขณะเดียวกันภาคธุรกิจเอกชนเองก็เสนอตัวเข้ามาให้บริการสาธารณะมากขึ้น ด้วยเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้เองที่ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้นรวมถึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้นไม่ว่าจะด้วยวิธีการรื้อปรับระบบและการใช้วิธีทางธุรกิจกับภาครัฐ

ในการประชุมของ The Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนกว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุปว่าองค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2541: 45-46)

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนด วัตถุประสงค์ และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรในระดับบุคคล
- 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
- 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้ออกชนทำถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่การนำแนวคิดมาปรับใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่นของการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้าน

ประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐแนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรง เพราะวิกฤตการณ์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ด้วยเหตุ 4 ประการคือ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545: 56-57)

1. ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
2. การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารงานได้สำเร็จ

3. การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันทั้งฝ่ายบริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้างๆ เหมือนเมื่อก่อน

4. ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติกลับปรากฏว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของราชการ

จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดใหม่ในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลายแต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งหมด

- 2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ให้หมายถึงระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงและยอมรับความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมในอดีต ที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันและมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้

- 3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีต ที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบ ตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้

4) การจ้าง การถนอมรักษาลอตจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการเน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ

5) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่างๆ เกี่ยวกับข้าราชการจึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ

6) การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้ง (1) กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุ (2) กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง (3) กลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิม ที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียว คือข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการ แม้จะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลายแต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการแบบเดียวกัน

7) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงานแต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ

8) การประเมินผลปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างการประเมินผลการทำงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน

9) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์กรผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบราชการแบบเดิม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่างๆ ระหว่างกัน เช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กรทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข

10) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจและหน้าที่การบริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่

องค์การกลางบริหารและสงวนอำนาจและหน้าที่งานด้านการบริหารบุคคล เพื่อดำเนินการเอง เป็นส่วนใหญ่

จากแนวคิดและอุดมการณ์ของการบริหารการเมืองยุคใหม่ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ รัฐธรรมนูญ ปี 2550 มุ่งที่จะให้ประชาชนได้รับการบริหารจัดการที่ดี ของผู้มีอำนาจทางการเมือง ต้องทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขถึงประชาชนโดยตรงและมีคุณภาพ นี่ถือเป็นเรื่องหัวใจของการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จัดระบบงานเพื่อสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ตรงต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้หลายท่าน ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ ( 2543 : 146) ให้ความหมายว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ( 2543:133) ให้ความหมายว่า บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงานเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลต่องานสาธารณะ

เฉลิมพงษ์ มีสมนัย (2547:133) ให้ความหมายว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและมุ่งเน้นที่ผลงาน อันได้แก่ ผลผลิต (Output) กับผลลัพธ์ (Outcome) และความพึงพอใจของประชาชนหรือหน่วยงานที่ทำงานร่วมกัน มากกว่าที่จะเน้นที่ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานหรือปัจจัยนำเข้า (input) และกระบวนการทำงาน (process) ซึ่งเป็นวิธีการที่จะให้ได้ผลสำเร็จของงาน

วิระยุทธ ชาติกาญจน์(2547:2) การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารที่เน้นผลลัพธ์ของงาน โดยจะให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของงานมีเป้าหมายชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกงานในองค์กรให้สอดคล้องเป็นไป

ในทางเดียวกันกับการกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators) ไว้อย่างชัดเจน การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้เป็นตัวบ่งชี้ การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสมการประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้คำตอบแทนตามผลงานตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2550:3) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จาก การเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด

จากแนวความคิดในเรื่องการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของนักวิชาการและนักทฤษฎีต่าง ๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ ปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators : KPIs)รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objective) ที่ชัดเจนโดยผลการดำเนินงานขององค์กรจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและขององค์กร มีการประเมินผล วัดผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าตรงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ และต้องเป็นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด

วัตถุประสงค์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. 2550:4) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงผลที่ปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้นระดับสูงซึ่งมีหน้าที่ควบคุมทิศทางการปฏิบัติงานขององค์กรให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์จะมีรายงานผลการปฏิบัติงานจากระบบงานประยุกต์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) เป็นเครื่องช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ และให้บรรลิวสัยทัศน์ขององค์กรเพียงใด หากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายผู้บริหารจะมีเวลาพอสำหรับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ขององค์กรบรรลิวสัยทัศน์

ลักษณะขององค์กรที่บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

สำนักงาน ก.พ. (2545:38-40) กล่าวว่า องค์กรการที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่ว ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมโดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
2. ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือและเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์กรนั้น
3. เป้าหมายจะวัดได้โดยเป็นรูปธรรมโดยมีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถติดตามผล

การปฏิบัติงาน และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้

4. การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่าง ๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่บุคลากรที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างาน ที่องค์กรคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์กรจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำนั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไรผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์กรอย่างไรและทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

5. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารเงิน คนสู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์ เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป ซึ่งนอกจากจะช่วยลดขั้นตอนในการทำงานแก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้วยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

6. มีระบบสนับสนุนการทำงานในเรื่องระเบียบการทำงาน สถานที่ อุปกรณ์ในการทำงาน เช่น มีระเบียบที่สั้นกระชับในเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น มีสถานที่ทำงานที่สะอาดเป็นระเบียบ และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนให้สามารถตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ต้องการและให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา

7. มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์กรที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี

8. เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจดีเนื่องจากมีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้นทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์

### แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

นักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนคนกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

สำนักคณะกรรมการเลือกตั้ง (2548 : 8) ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า เป็นกิจกรรมสำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่ง

เจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง หรือสนับสนุนต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 68 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 21(1) (สุขุม นวลกสุล. 2521 : 97) เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐของผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าว ต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงอย่างทั่วถึง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่านั้น โดยกระทำการลับด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อที่จะประกันให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ( 2534:716 ) ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนโดยอิสระว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนของตน เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือก และผู้ที่ได้เลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประเทศ มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วม

พรศักดิ์ ผ่องแก้ว (2540:217) ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง เป็นกระบวนการทางการเมืองและการปกครองเพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้องหรือสนับสนุนต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

วัชรวิทย์ ไชยสาร ( 2541:8-9) ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นกลไกที่แสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชน ที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

สรุปว่า การเลือกตั้งหมายถึง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในแง่ของการกำหนดตัวผู้บริหารประเทศและการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารประเทศด้วยการไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็นการที่ประชาชน

ได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนเลือกตัวแทนของเจ้าตามความคิดเห็นโดยอิสระเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของคนไปใช้อำนาจอธิปไตยทั้งในด้านนิติบัญญัติและการบริหารและผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด

### ความสำคัญของการเลือกตั้ง

ความสำคัญของการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ (อ้างใน ชัชวาล ทัดติวัช 2549 : 78) ดังนี้

#### ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้งกล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตามความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นที่ยอมรับในอำนาจของประชาชน ในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติแทน ตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี ที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ

#### ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ว่า “เจตจำนงของประชาชน ย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี” ตามความหมายนี้ การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติ หรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

#### รูปแบบของการเลือกตั้ง

รูปแบบของการเลือกตั้ง แบ่งเป็น 2 รูปแบบ (ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก 2551 :79) ดังนี้

1) การเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนให้เป็นผู้แทนได้โดยตรง

2) การเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

ลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลหรือสภาเสียชั้นหนึ่งก่อน บุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่งเป็นรอบที่สอง

### ประเภทของการเลือกตั้ง

การแบ่งประเภทของการเลือกตั้งที่มาของการเลือกตั้งนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท (วิชา ไชยสาร 2541 : 12-13) ดังนี้

1. การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หมายถึง การเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อมกัน เป็นการเลือกตั้งคราวเดียวกันทั้งประเทศโดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปได้ใน 2 กรณี คือ (1) การครบวาระที่จะต้องมีการเลือกตั้งและ (2) การยุบสภาผู้แทนราษฎร

2. การเลือกตั้งซ่อม (By-Election) หมายถึง การเลือกตั้งแทนตำแหน่งบุคคลที่พ้นจากสมาชิกภาพ เช่น ตาย ลาออก ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ก็จะมีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งเดิมแต่มีบางกรณีที่มีคำพิพากษาหรือมีคำวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปโดยมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นการขาดสมาชิกภาพอีกกรณีหนึ่งและกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “การเลือกตั้งซ้ำ” (Re-Election)

### ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้ง โดยทั่วไปที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันมีอยู่ 4 ระบบ (ปราโมทย์ ประจนปัจจนิก 2551 : 79 ) คือ

1. ระบบการเลือกตั้ง โดยเสียงข้างมาก (Majority Electoral System ) ระบบการเลือกตั้งแบบนี้เป็นระบบง่าย ๆ มีความสะดวกและรวดเร็ว กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้งแบบลงคะแนนครั้งเดียว ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง (โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ 2526 : 149) ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ แบ่งออกอีกเป็น 2 ระบบ คือ

ก. ระบบเขตเดียวคนเดียวหรือเขตเดียวเบอร์เดียว คือ แต่ละเขตผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้แทนได้ 1 คน ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนมากที่สุดถือว่าได้รับเลือกตั้ง

ข. ระบบเขตเลือกตั้งเดียวแต่มีผู้แทนได้หลายคน ระบบนี้มีหลักการคือในแต่ละเขตเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้แทนได้มากกว่า 1 คนหรือมากกว่านั้นก็ได้ตามแต่ละเขตจะพึงมีผู้แทนได้ตามอัตราส่วนของประชากรในเขตเลือกตั้งโดยผู้สมัครคนใดได้คะแนนสูงสุดและเรียงลำดับตามที่แต่ละเขตจะพึงมีผู้แทนได้ เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ

2. ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากรอบสอง การเลือกตั้งแบบนี้ถ้าในการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด (Absolute Majority) ก็จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในรอบที่สอง (Second Ballot) ซึ่งจะใช้สิทธิเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้ที่ 1 และที่ 2 ของรอบแรกเท่านั้นที่จะเข้าแข่งขัน และในรอบนี้ ผู้สมัครคะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง

3. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) ระบบนี้เป็นการเลือกตั้งโดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนน เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอเป็นบัญชี ๑ ไป ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมด จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในรูปแบบนี้ ระบบการเลือกตั้งแบบนี้เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยเชื่อว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และยังเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั่วทั้งหมด นอกจากนั้น ยังเป็นการบังคับทางอ้อมให้กลุ่มต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกัน เพื่อจัดตั้งหรือรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ คือ นอร์เวย์ สวีตเซอร์แลนด์ และไทย

ระบบการเลือกตั้งแบบผสม เป็นการเลือกตั้งระหว่างแบบเสียงข้างมากและแบบ สัดส่วน ทั้งนี้ ในระบบการเลือกตั้งแบบนี้ ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ผสมกับระบบ การเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 รูปแบบ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2542 : 100-101) คือ

- ก. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งทั่ว ๆ ไป ในขณะที่เขตเลือกตั้งใหญ่จะใช้วิธีคิดสัดส่วน
- ข. ระบบการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งทั้งหมดแต่ ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งตามระบบสัดส่วนควบคู่กันไป

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ...

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 78 (3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีความหมายรองรับหลักการดังกล่าว อีกทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบันตามที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ บริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุด

แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีใจความสำคัญ ดังนี้

แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีใจความสำคัญ ดังนี้

#### สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ...มีทั้งหมด 135 มาตรา แบ่งออกเป็น 10 หมวด ดังนี้

- (1) หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป
- (2) หมวด 2 ว่าด้วยจังหวัดปกครองตนเอง
- (3) หมวด 3 ว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
- (4) หมวด 4 ว่าด้วยการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล
- (5) หมวด 5 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) หมวด 6 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับจังหวัดปกครองตนเองและจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(7) หมวด 7 ว่าด้วยการคลังและรายได้

(8) หมวด 8 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน

(9) หมวด 9 ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ

(10) หมวด 10 ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

(11) บทเฉพาะกาล

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... มีดังต่อไปนี้

#### การกำหนดบทนิยาม

กำหนดบทนิยามของบทบัญญัติที่สำคัญในกฎหมายนี้ เช่น กำหนดบทนิยามคำว่า "จังหวัดปกครองตนเอง" ให้หมายความว่าจังหวัดที่มีความพร้อมโดยประชาชนในจังหวัดได้แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง และนิยามคำว่า "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง" หมายความว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง เป็นต้น (ร่างมาตรา 3)

### การกำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันการขัดกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กำหนดให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดที่อ้างถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น อ้างถึงจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 4)

### การกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา 5)

### การจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน กล่าวคือเมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิแสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองนั้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองนั้นให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งกระบวนการเสนอให้มีการออกเสียงประชามติสามารถกระทำได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ในขั้นตอนการออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนออกเสียงประชามติจำนวนสามในห้าของผู้มาออกเสียงเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง และเมื่อประชาชนในจังหวัดใดลงประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองแล้ว ให้มีการดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ (ร่างมาตรา 6)

### การกำหนดให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง

กำหนดให้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใด ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น กล่าวคือ เมื่อจังหวัดใดได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว โดยผลของ

พระราชบัญญัตินี้จะทำให้จังหวัดและอำเภอในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นยกเลิกไป ตัวอย่างเช่น เมื่อกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับแล้ว หากประชาชนในจังหวัดใดแสดงเจตนาารมณ์ผ่านการออกเสียงประชามติต้องการให้จังหวัดนั้นเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และเมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ แล้ว เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้บังคับแล้ว ก็จะเป็นเงื่อนไขให้กฎหมายว่าด้วยการตั้งจังหวัดนั้น ตลอดจนอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคถูกยกเลิกไป โดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ร่างมาตรา 8)

นอกจากนี้ เมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดแล้ว ก็จะทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อตั้งฐานะนิติบุคคลให้กับจังหวัดปกครองตนเองนั้น โดยถือว่าจังหวัดปกครองตนเองที่ได้ก่อตั้งขึ้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิม (ร่างมาตรา 9)

#### **การกำหนดหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการกระจายอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง การที่รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระทั้งในการจัดทำบริการสาธารณะ งานบริหารงานทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคล เมื่อรัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐส่วนกลางจะคงไว้ซึ่งอำนาจกำกับดูแล โดยการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (ร่างมาตรา 10 และร่างมาตรา 11)

#### **การกำหนดหลักการทั่วไปของจังหวัดปกครองตนเอง**

1. กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดปกครองตนเองมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสภา

พลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ร่างมาตรา 12)

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง โดยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ได้กำหนดข้อพิจารณาเพื่อเป็นหลักการของการประสานอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าวไว้ว่าการกำหนดโครงการ แผนงานและทิศทางการพัฒนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ อนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองประโยชน์ของพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก (ร่างมาตรา 13)

3. กำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน โดยกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ หรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ส่วนรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง (ร่างมาตรา 14)

4. กำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ร่างมาตรา 15)

## การกำหนดให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน

### ส่วนที่ 1 สภาจังหวัดปกครองตนเอง

1. กำหนดให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติ การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริมสนับสนุน และให้ความร่วมมือกับสภาพลเมือง ทั้งนี้ สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยการกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชาชน (ร่างมาตรา 17 – ร่างมาตรา 20, ร่างมาตรา 23 และร่างมาตรา 29)
2. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองที่สำคัญ เช่น ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และมีการกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง และกำหนดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองไว้ในกรณีต่าง ๆ เช่น สภาจังหวัดปกครองตนเองมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น (ร่างมาตรา 22, ร่างมาตรา 24 และร่างมาตรา 25)
3. กำหนดให้มีสำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา (ร่างมาตรา 28)

### ส่วนที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดปกครองตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย (ร่างมาตรา 32 และร่างมาตรา 36)
2. กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พิจารณาและออกประกาศ ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เป็นต้น โดยเหตุที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพ้นจากตำแหน่งที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองได้เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และเพื่อให้การบริหารงานในระหว่างที่ไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความต่อเนื่อง ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว(ร่างมาตรา 38 – ร่างมาตรา 41)

### ส่วนที่ 3 สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

1. กำหนดให้สมาชิกสภาพลเมืองประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ โดยที่สมาชิกสภาพลเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งเป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น โดยสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ โดยกำหนดให้สภาพลเมืองสามารถมีหนังสือให้ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองัดการบริหรส่วนตำบล สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือบุคคลใด ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาพลเมืองได้ (ร่างมาตรา 44 – ร่างมาตรา 46 )

2. กำหนดให้มีสำนักงานสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองรับผิดชอบงานธุรการของสภาพลเมือง ตลอดจนสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของสภาพลเมือง พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาพลเมืองเพื่อเสนอต่อผู้ว่าการจังหวัด สภาจังหวัดปกครองตนเอง และสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง (ร่างมาตรา 47)

การกำหนดให้การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน เช่นเดียวกับโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการร่วมกันของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในกรณีการกำหนดจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบว่าจะต้องพิจารณาถึงจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล หรืออาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เคยประกาศใช้บังคับในเขตจังหวัดเดิม โดยที่จำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ร่างมาตรา 50 – ร่างมาตรา 51)

#### ส่วนที่ 1 สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และกำหนดให้ใช้เขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้งโดยจำนวนสมาชิกจะพึงมีเท่าใดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ร่างมาตรา 52 – ร่างมาตรา 56)

2. กำหนดให้มีสำนักงานกิจการเทศบาลหรือสำนักงานกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ร่างมาตรา 60)

3. กำหนดให้เทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ เช่นการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ รวมตลอดจนอนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล (ร่างมาตรา 61)

### ส่วนที่ 2 นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำหนดให้นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้ ทั้งนี้ ในการลงสมัครรับเลือกตั้ง กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย(ร่างมาตรา 62 – ร่างมาตรา 63 และร่างมาตรา 66)

2. กำหนดให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ เช่น การกำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล (ร่างมาตรา 70)

3. ส่วนที่ 3 สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ในส่วนที่ 3 หมวด3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา 71)

**การกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล**

### อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

1. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองในเชิงปฏิเสธ กล่าวคือ จังหวัดปกครองตนเองย่อมมีอำนาจหน้าที่ทุกประการภายในจังหวัด ยกเว้นอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก อำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ประการที่สาม อำนาจ

หน้าที่ด้านการศาล และประการสุดท้ายอำนาจหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ร่าง มาตรา 72)

2. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การฝึกอาชีพ การจัดการศึกษา และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา 73 – ร่างมาตรา 74)

3. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจฝ่ายเดียว หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือมีความเกี่ยวเนื่องจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือกรณีจัดทำขึ้นนอกเขตพื้นที่แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่จังหวัดปกครองตนเองนั้นนอกจากนี้ จังหวัดปกครองตนเองยังมีอำนาจฝ่ายเดียว หรือร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้น (ร่างมาตรา 75 และร่างมาตรา 76)

สำนักงานจังหวัดปกครองตนเองกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการจังหวัดโดยให้มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีที่มาจากกรสรรหาของผู้ว่าการจังหวัด จากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ มีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพื่อมาทำหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง โดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับสรรหาใหม่อีกได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การแบ่งส่วนองค์กรภายในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและข้อบัญญัติ (ร่าง มาตรา 77 – ร่างมาตรา 78)

#### อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่ (ร่างมาตรา 79)

2. กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำมีสาธารณูปโภคในพื้นที่ เป็นต้น และรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่อื่นนอกเหนือจากนี้ให้เป็นไปตามความตกลงร่วมกันระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา 80)

3. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้มีหัวหน้าสำนักงานซึ่งมีที่มาจากการสรรหาของนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี โดยคัดเลือกสรรมาจากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ มีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพื่อมาทำหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน โดยหัวหน้าสำนักงานมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับสรรหาใหม่อีกได้(ร่างมาตรา 81)

**การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง**

**การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสามรูปแบบ คือ จังหวัดปกครองตนเองเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน กล่าวคือในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองส่วนเทศบาลตำบลนั้น กำหนดให้นายอำเภอ มีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล และในกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้นายอำเภอกำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายปัจจุบันเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำเป็นหลัก เช่น ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องให้ผู้กำกับดูแลเห็นชอบก่อนถึงจะประกาศใช้บังคับได้ หรือการที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการลา โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการลาประเภทต่าง ๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างเคร่งครัด เช่นผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดจะเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างจังหวัด หรือปฏิบัติราชการ ณ กรุงเทพมหานคร จะต้องขออนุญาตผู้กำกับดูแลล่วงหน้า เป็นต้น ดังนั้นหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลได้ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หลักการดังกล่าวเน้นไปที่การกำกับดูแลหลังการกระทำเป็นหลัก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย (ร่างมาตรา 82)

## การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำหนดให้เพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่นหรือเพื่อความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงร่วมกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผน นอกจากนี้ยังกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีหน้าที่ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้มีการร้องขอ (ร่างมาตรา 83)

2. กำหนดหลักการเรื่องส่วนแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีหน้าที่จัดสรรรายได้จากการจัดเก็บให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผน เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นหน่วยในการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ แล้วทำหน้าที่จัดสรรภายในระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งมีหลักในการจัดสรรรายได้ คือ การจัดสรรรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้คำนึงถึงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวนประชากรในท้องถิ่น และอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดหลักการให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ของท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม (ร่างมาตรา 84 และมาตรา 85)

### การกำหนดหลักการในเรื่องการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การกำหนดหน้าที่ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการคลังและรายได้ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกันและต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ (ร่างมาตรา 86)

## การกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย (1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสรรพสามิต และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกแห่ง (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านภาษีอากร ด้านการคลัง ท้องถิ่น ด้านนิติศาสตร์ และด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละสองคน และ (4) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรีจำนวนเก้าคน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเจ็ดคน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการจัดเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสามคน (ร่างมาตรา 87)

2. กำหนดให้คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำแผนการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) กำกับการจัดแบ่งภาษีอากร และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (4) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) เสนอแนะหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แก่คณะกรรมการประสานแผน (6) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรี (8) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกันต่อคณะรัฐมนตรี และ (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น (ร่างมาตรา 93)

### การกำหนดภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. กำหนดหลักการให้อำนาจจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ โดยให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจการจัดเก็บรายได้ออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ คือ ภาษีที่รัฐาร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น โดยเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดินแต่อย่างไรก็ดีภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้และตามที่มิกฎหมายกำหนด เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด นอกจากนี้รายได้ของจังหวัดปกครองตนเองตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจังหวัดปกครองตนเองไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้ก็ได้ โดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละหนึ่งของเงินภาษีที่จัดเก็บได้หรือตามที่มิกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ (ร่างมาตรา ๙๖)

2. กำหนดหลักการโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย (1) รายได้ประเภทภาษีอากร เช่น ภาษีท้องถิ่น และภาษีที่รัฐาร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร เช่น รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ หรือ รายได้จากทรัพย์สิน ตลอดจนจรรยาได้จาก การพาณิชย์หรือวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (ร่างมาตรา 97)

3. กำหนดรายละเอียดรายได้ประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีท้องถิ่น ภาษีสถานร่วมการกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทใหม่ หรือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้อื่น เช่น ค่าธรรมเนียม เป็นต้น (ร่างมาตรา 98 - ร่างมาตรา 104)

### การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้พ้นจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ตลอดจนกำหนดสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น(ร่างมาตรา ๑๐๕ ถึงร่างมาตรา 110)

**การกำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” ขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง**

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ความเห็นชอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ด้านการโยธาธิการและผังเมือง ด้านการบัญชีและการตรวจสอบภายใน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบกิจการของจังหวัดปกครองตนเองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้นด้านละสองคน และเมื่อสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคก่อนแล้ว ให้ส่งรายชื่อบุคคลดังกล่าวแก่สภาจังหวัดปกครองตนเองเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวนเก้าคนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ (ร่างมาตรา 111)

2. กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงิน งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น พิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชนในท้องถิ่นและสภาพลเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละสองครั้ง (ร่างมาตรา ๑๑๕)

**การกำหนดให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” ขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้**

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” ประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการ ซึ่งกรรมการเลือกกันเองจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธาน (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเลขาธิการ ก.พ.ร. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ได้แก่ บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนา

ท้องถิ่นด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขาวิชาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ด้านกฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านภาษีอากร ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านละหนึ่งคน โดยการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แลกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองเป็นกรรมการและเลขานุการ (ร่างมาตรา 116)

2. กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ (2) สนับสนุนคณะกรรมการในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย (3) สนับสนุนการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้สิน และเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรา 131 ของพระราชบัญญัตินี้ (4) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ (5) เสนอการจัดระบบบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (6) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการ (7) กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสภาท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การตรวจสอบภายใน การสรรหาหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (8) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 122)

3. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 123)

4. กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ (3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และ (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา 124)

#### บทเฉพาะกาล

1. กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองแล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 125)

2. กำหนดให้เมื่อได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการตั้งจังหวัดซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง แสดงความจำนงว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่คนสังกัดอยู่ หรือมีความประสงค์จะโอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง โดยตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือนค่าตอบแทนอย่างอื่น หรือสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองจะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น (ร่าง 126 และมาตรา 127)

3. กำหนดให้ในจังหวัดใดเมื่อมีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง โดยมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในส่วนที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม ไม่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 128)

4. กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น นอกจากนี้หากมีความจำเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดอาจส่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐมาประจำยังจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ก็ย่อมกระทำได้ โดยความตกลงกับจังหวัดปกครองตนเอง(ร่างมาตรา 129)

5. กำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ (ร่างมาตรา 130)

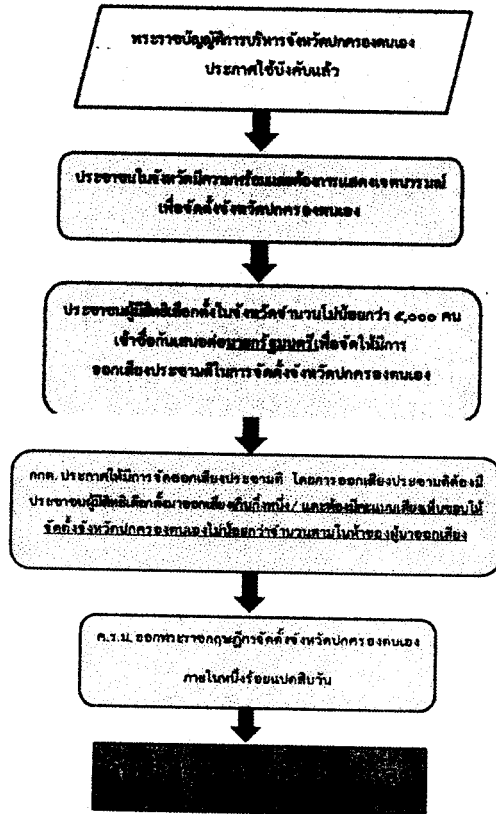
6. กำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิมไปเป็นของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ตลอดจนให้บรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม โอนมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี โดยตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทน อื่นหรือสวัสดิการของบรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของผู้นั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ร่างมาตรา 131 และร่างมาตรา 132)

7. กำหนดให้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัด ตลอดจนให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในการปฏิบัติหน้าที่ (ร่างมาตรา 133 และร่างมาตรา 134)

8. กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารภาชีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน จนกว่าจะมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองครบสิบแห่ง เนื่องจากในวาระเริ่มแรกอาจมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองได้

เพียงบางจังหวัด จึงทำให้สัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งที่กำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดเป็น กรรมการดังกล่าวมีจำนวนน้อย จึงต้องกำหนดบทเฉพาะกาล

แผนผังขั้นตอนการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ เพื่อให้การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีศึกษา จังหวัดพิจิตร ได้มีผู้ศึกษาและทำการวิจัยถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังต่อไปนี้ คือ

ภูสิทธิ์ ชันดิกุล (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตคูสิต กรุงเทพมหานครการวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อค้นหาระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง 3) เพื่อสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตคูสิต กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์โดยมีเทคนิคเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) คือ แบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้อย่างครอบคลุมทุกช่วง ทุกชุมชน และ แบบง่าย (Simple Random Sampling) สำหรับการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับประชาชน จำนวน 400 คน และใช้เทคนิคเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) คือแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำชุมชน 44 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) สถิติเชิงอนุมาน (Inductive Statistics) และวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ผลการศึกษาดังนี้ ประชาชนเขตคูสิตกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมทางการเมืองในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำส่วนรายด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพียง 2 ระดับเท่านั้นได้แก่ ระดับปานกลาง และต่ำ ซึ่งรายด้านที่อยู่ระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านการใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้านการติดตามข่าวสารทางการเมืองและด้านการสนทนาเรื่องการเมือง ส่วนรายด้านที่อยู่ระดับต่ำ ได้แก่ ด้านการประชุมชุมทางการเมือง ด้านการติดต่อกับนักการเมืองและด้านการเข้าร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเขตคูสิต กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ และสถานภาพ ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม บทบาทหน้าที่ในครอบครัว และบทบาทหน้าที่ในชุมชน ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารทางการเมือง และการพัฒนาทางการเมือง ปัจจัยทางจิตวิทยาทางการเมือง ได้แก่ ความสนใจทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง และการกล่อมเกลางทางการเมือง ส่วนปัจจัยที่สามารถพยากรณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีจำนวน 4 ตัว เรียงจากมากไปน้อย ได้แก่ ความสนใจทางการเมืองการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง ค่านิยมพื้นฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และสภาพแวดล้อมทางการเมือง ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเขตคูสิตกรุงเทพมหานครพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะลำดับขั้นฐานเจตีย์ ซึ่งเปรียบเทียบได้ว่าการเป็นฐาน

เจดียันั้นทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ก่อนส่วนอื่น ๆ มากที่สุดและเข้าถึงง่ายที่สุด โดยเปรียบเทียบให้เห็นว่ากิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดและเข้าถึงง่ายที่สุด นั้นจะเป็นฐานของการสร้างประชาธิปไตย ซึ่งกิจกรรมที่ประชาชนเข้าถึงมากที่สุด ได้แก่ รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยไปเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น หรือ ส.ส. หรือ ส.ว. นั้นเอง ทั้งนี้ผลการวิจัยยังพบประเด็นที่น่าสนใจคือประชาชนพร้อมที่จะเลือกไม่ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ เลย หากกิจกรรมทางการเมืองนั้นไม่ได้มีการบังคับโดยกฎหมาย

ปัทมาภรณ์ จันทรคณา (2552) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนชั้นกลางในเขตอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มมีรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่นแตกต่างกันออกไป ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์(แพทย์และพยาบาล) พุดคุยประเด็นทางการเมืองในสถาบันครอบครัว และเพื่อนร่วมงานเป็นสำคัญ 2) กลุ่มข้าราชการและอาจารย์มหาวิทยาลัย จะพุดคุยประเด็นเกี่ยวกับการเมืองในหน่วยงาน โดยเฉพาะประเด็นทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสายงานของตน โดยอาจารย์มหาวิทยาลัยจะใช้ช่องทางการเขียนบทความทางวิชาการด้านการเมืองผ่านสื่อสิ่งพิมพ์และเว็บไซต์ รวมไปถึงส่งจดหมายปิดผนึก แจ้งปัญหาและเสนอแนะแนวทางให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบ 3) กลุ่มผู้ประกอบการและตัวแทนหอการค้าจังหวัดเชียงราย ใช้ช่องทางการประชุมของหอการค้า เป็นเวทีในการเสนอแนะนโยบายให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและรัฐบาล นำไปพิจารณา 4) กลุ่มผู้นำชุมชน ใช้เวทีประชาคมเป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นในชุมชนอยู่เป็นประจำ ส่วนปัจจัยด้านอาชีพมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนชั้นกลางในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายมากที่สุด รองลงมาคือปัจจัยการศึกษา ปัจจัยครอบครัว และปัจจัยด้านการรับข้อมูลข่าวสาร ตามลำดับ สาเหตุที่ปัจจัยด้านการรับข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยที่ในลำดับรองลงมา เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับและเลือกที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ตามแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร เพราะแต่ละแหล่งที่มาของข้อมูลจะมีทัศนคติเอนเอียงสนับสนุน หรือโจมตีฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น ในความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ได้รับเป็นข้อมูลที่เชื่อถือยาก มิได้อยู่บนหลักข้อเท็จจริง

วาริรัตน์ หอมพวงภู (2551) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษา ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ผลการศึกษา พบว่า ทัศนคติทางการเมืองของนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยภาพรวมอยู่ในระดับดี และมีทัศนคติว่าประชาชนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้นจึงจะสามารถบริหารประเทศไปตามความต้องการของประชาชนได้ ส่วนลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาระดับปริญญาโท ได้แก่ การวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลหรือนักการเมือง ปัจจัยด้านสภาพภูมิหลังด้านอายุของนักศึกษา รวมถึงทัศนคติทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มนัสชัย บำรุงเขต (2550) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชน ในองค์การบริหารส่วนตำบลบางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลระดับดีมาก มีความสำนึกทางการเมืองระดับปานกลาง การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยภาพรวมระดับน้อย ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนนั้น ได้แก่ ด้านอายุ สถานภาพครอบครัว ภูมิสำเนา อาชีพ รายได้ และเพศ ส่วนระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชน

สิริพัฒน์ ลาภจิตร (2550) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบจังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านบุคคล ด้านชุมชน และด้านองค์การ (อบต.) มีความสัมพันธ์และมีผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานอบต. ซึ่งหากระดับการมีส่วนร่วมกิจกรรมใดสูงก็จะพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของกิจกรรมอื่นสูงตามกันด้วยการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ส่วนปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมงานกับ อบต. พบว่า ปัจจัยด้านบุคคลได้แก่ การเป็นหน้าที่ของประชาชน อาสาสมัครด้วยใจ มีความรู้ความสามารถ กล้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน มีทักษะและประสบการณ์ เป็นประโยชน์กับตัวเองและชุมชน ส่วนปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคีและมีกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ อบต. ดำเนินงานเป็นไปตามกฎระเบียบเอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาพิจารณ์ประชาคมหมู่บ้าน สาเหตุที่คนตัดสินใจไม่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นปัจจัยด้านบุคคล คือ ในเรื่องการศึกษา ความรู้ทักษะประสบการณ์ความคิดหรือปม (Stigmatizations) ของประชาชนที่คิดว่าตัวเองไม่สำคัญ ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีเวลาขาดโอกาสการประกอบอาชีพ ส่วนปัจจัยด้านชุมชน เป็นปัญหาที่ชุมชนขาดความสามัคคีมีความขัดแย้งกัน ส่วนปัจจัยด้านองค์การ เป็นปัญหาความโปร่งใสและความเป็นธรรมาภิบาลของอบต. เมื่อวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) พบว่า ความมีหน้าตาสังคม จิตสาธารณะ การดำเนินงานของ อบต. และการเป็นเพศชาย เป็นปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิทักษ์พล ปรีชาชาติ (2548) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้นอาจเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการใช้สิทธิตามขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การจัดทำหรือยกร่างกฎหมาย การเข้าชื่อหรือ

รวบรวมรายชื่อประชาชน การตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของ คำร้องขอเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย และการ พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งอาจส่งผลให้การใช้สิทธิขอเข้ามีส่วนร่วมเสนอกฎหมายของ ประชาชนซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจตกเป็นเครื่องมือในการ แสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้โดยง่าย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2540 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกาฝรั่งเศส และญี่ปุ่น วัตถุประสงค์เพื่อ พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยและ ต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังเสนอตัวแบบ (Models) และแนวทางการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวมและสังคมไทย รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้กับ ประเทศไทยต่อไป กลุ่มตัวอย่างที่ใช้การวิจัยครั้งนี้มี 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) ประชาชนทั่วไป 2) ครู อาจารย์และนิสิตนักศึกษา 3) ข้าราชการประจำ 4) กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำกลุ่มรวมทั้ง 5) ผู้ใช้อินเตอร์เน็ต (Internet) ซึ่งสุ่มตัวอย่างจากจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา นนทบุรี สงขลา และภูเก็ต รวมทั้งในกรุงเทพมหานคร ได้ข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 1,090 ราย ซึ่งเท่ากับร้อยละ 87.2 ของตัวอย่างทั้งหมด (1,250 ราย) การรวบรวมข้อมูลที่สำคัญแบ่งเป็น การรวบรวมข้อมูล จากเอกสารและการรวบรวมข้อมูลสนาม การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารได้รวบรวมมาจาก หนังสือตำราทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลที่ส่งผ่านทางอินเตอร์เน็ต สำหรับการ รวบรวมข้อมูลสนามซึ่งเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยนั้นได้มาจากการสัมภาษณ์ รายบุคคลตามแบบสอบถาม การสัมภาษณ์โดยส่งแบบสอบถามทางอินเตอร์เน็ตหรืออีเมล (E-mail) และการสัมภาษณ์แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (Delphi) เฉพาะการรวบรวมข้อมูลสนามได้ ดำเนินการในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึง กรกฎาคม 2540 จากนั้นจึงนำข้อมูลสนามมา

ประมวลและวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science) สำหรับสถิติที่ใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลสนามคือ ความแตกต่างของร้อยละ และการนำตัวแปรที่สำคัญแต่ละตัวมาคำนวณหาความสัมพันธ์กัน (Cross-Tabulation) การนำเสนอและเขียนรายงานผลการวิจัยใช้วิธีการพรรณนาหรือบรรยาย (Descriptive Approach) และวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative and Analytical Approach) พร้อมตารางเปรียบเทียบตามความเหมาะสม

ผลการวิจัยพบว่า ตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นั้น ระบบหรือวิธีการ แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยปัญหาเกิดจากระบบการแต่งตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดมากกว่าตัวบุคคล ดังนั้น นอกจากต้องปรับปรุงแก้ไขที่ระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อมแล้ว ควรนำแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาเป็นแนวทางในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อมอีกด้วย สำหรับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นอาจเป็นชายหรือหญิงก็ได้ที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป มีการศึกษา อย่างต่ำระดับปริญญาตรี มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ทางด้านบริหาร และเคยรับราชการมาก่อน ในส่วนของการควบคุมและตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าประชาชนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ควรมีส่วนร่วมลงชื่อ เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการถอดถอนหรือโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่สำหรับคุณสมบัติของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการ จังหวัดควรมาจากข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมอื่นได้ โดยไม่ควรมาจาก กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และไม่ควรถูกสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในความคิดเห็นของกลุ่ม ตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่มาก และแม้ผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งได้สร้างความเจริญก้าวหน้าและให้บริการแก่ประชาชนใน จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพในระดับปานกลางก็ตาม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวก็ยังไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เหมาะสมกับตำแหน่งและเกียรติยศที่ได้รับ ผนวกกับการบริหารงานที่ เป็นไปในลักษณะไม่ใกล้ชิดกับประชาชน ประชาชนในจังหวัดร้องเรียนหรือควบคุมการ บริหารงานและเข้าพบขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ยากพอสมควร

สำหรับความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการ ประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ ตลอดจนการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดย ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีรายได้และมีสภาพความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม การทำตัวเป็นนายประชาชนจะลดน้อยลง และประชาชนจะได้รับการยก ย่องมากขึ้น สำหรับข้อเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมทางการปกครองและการบริหารของไทยไม่สอดคล้องกับ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาเดียวกัน การเลือกตั้งยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม อันจะมีส่วน สำคัญทำให้ผู้มีอิทธิพลตลอดจนผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ไม่เพียงพอเข้ามาเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ง่าย อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่าการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดและจะนำไปสู่การประกาศตัวเป็นจังหวัดหรือรัฐอิสระ หรือจะทำให้รัฐบาลใน ระดับชาติขาดความเข้มแข็ง และเมื่อนำประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งมาเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งได้พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพใน การปฏิบัติราชการอีกทั้งมีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจาก การแต่งตั้งผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มุ่งพัฒนาที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่คือ ให้มีการ

เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนี้ได้ สำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี นครศรีธรรมราช สงขลา และภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดอื่นที่มีแนวโน้มว่ายังไม่มีความพร้อม เช่น จังหวัดติดชายแดนต่าง ๆ หรือจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของชาติ จังหวัดใดที่มีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ.....(ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) พ.ศ.....มาใช้บังคับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วแต่กรณี ในเวลาเดียวกัน ก็ต้องมีมาตรการอื่นเสริมด้วย เช่น รัฐบาลควรสนับสนุนการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น ส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้มแข็ง ภายใต้การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ปฏิรูประบบราชการและระบบการเมือง กำหนดกลไก ควบคุมตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งให้รัดกุม พร้อมทั้งจำกัดวาระการอยู่ในตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ หรือ 8 ปี พร้อมกันนั้น ผู้วิจัยได้เสนอตัวแบบ (Models) ที่สำคัญ 3 ตัวแบบ ซึ่งในอนาคตผู้ ที่เห็นด้วยหรือผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งหรือ หลายตัวแบบไปเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ โดยตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและยกเลิผู้ว่าราชการจังหวัดที่ มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และยกเลิผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบาง จังหวัด ขณะที่ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการ เลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัดส่วน ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งที่สำคัญนั้นผู้วิจัยไม่เพียง เสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการพร้อมทั้งให้ ความสำคัญกับการจัดการ การให้บริการ การประสานงาน การอำนวยความสะดวกต่อประชาชน และการพบปะใกล้ชิดกับประชาชนเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควร ปราศจากการแทรกแซงจากทุกฝ่าย ควบคู่ไปกับการมีมาตรการตรวจสอบประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อมควร พร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย ท้ายที่สุด ผลการวิจัยได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติในทางวิชาการเป็นการยืนยัน ว่าแนวคิด ข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด ของต่างประเทศอาจนำมาประยุกต์และปฏิบัติได้จริงในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจบริหาร ประเทศ เช่น รัฐบาล รัฐสภาและข้าราชการประจำระดับสูง จะเปิดโอกาสให้หรือไม่ เพียงใด

ส่วนในทางปฏิบัติ ผลการวิจัยได้ช่วยเสนอแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยโดยเสนอให้นำตัวแบบข้างต้นมาประยุกต์ใช้ อันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติมากขึ้น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### ตัวแปรต้น

คุณลักษณะส่วนบุคคล
- เพศ
- อายุ
- สถานภาพการสมรส
- ระดับการศึกษา
- อาชีพ
- รายได้



#### ตัวแปรตาม

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด 4 ด้าน
1. ด้านการพัฒนา
2. ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ด้านการจัดบริการสาธารณะตามหลัก NPM
4. ด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ภาพ 1 : แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย