

# การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย:

การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

Centralization, Decentralization and Public Administration in Thailand:  
Conceptual Review, Debating Issues and Implications for Reform

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งสำรวจถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการออกแบบระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสังคมหนึ่งๆ โดยพยายามจะนำเสนอข้อถกเถียงว่า แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจนั้นมีใช่แนวคิดที่อยู่ชั่วตรงข้าม แต่แนวคิดทั้งสองนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดสรรและแบ่งปันอำนาจภายในรัฐเพื่อใช้ในการจัดโครงสร้างและออกแบบระบบการดำเนินงานของกลไกรัฐในส่วนต่างๆ คำถามสำคัญจึงไม่ใช่เรื่องแนวคิดใดดีกว่ากัน หากแต่เป็นเรื่องการสร้างสมดุลและจัดสัมพันธ์ภาพที่เหมาะสมระหว่างกลไกหรือโครงสร้างในแบบรวมศูนย์อำนาจกับในแบบกระจายอำนาจต่างหาก และคำถามนี้ควรจะเป็นศูนย์กลางของการถกเถียงในการแสวงหารูปแบบแนวทางต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า หัวใจสำคัญของการปฏิรูปได้แก่การมุ่งจัดสัมพันธ์ภาพเพื่อกำหนดบทบาทและกลไกในการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันที่เหมาะสมของกลไกรัฐระดับต่างๆ ทั้งนี้ หลักผลประโยชน์แห่งชาติควรจะเป็นแกนกลางของการพิจารณาทุกภารกิจซึ่งจะต้องนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกลไกรัฐในแบบรวมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลาง ขณะที่หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นควรจะเป็นหลักสำคัญในการจัดสรรแบ่งปันอำนาจและภารกิจต่างๆ ไปยังโครงสร้างในส่วนอื่นๆ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Center for Local Governance Studies – CLGS) สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## Abstract

This article intends to give a brief review on how the ideas relating to centralization and decentralization affect the design of administrative system in a certain society. This article tries to argue that these two concepts should not be conceived as being opposed to each other. Rather, both of them are very important for structuring and designing the way in which the state should allocate and distribute its powers amongst administrative mechanisms. The key question, therefore, is not about which one is better but is on how to balance the centralized structures with the decentralized one or on how to build a proper relationship between these two structures. And these questions should be the focal point of debating on how to reform public administration in Thailand. This article propose that the concept of ‘Intergovernmental Relations’ could be adopted as the core idea for reform in which the government mechanisms at all levels should be reassigned their roles and functions as well as their coordinating and cooperating mechanisms should be redesigned. Additionally, ‘National Interest’ and ‘Subsidiarity’ could be instrumentalized as the basic framework for identifying a set of state functions that should be administered under the centralized structure or those that would be more suitably if they were managed by the decentralized one.

## ๑. บทนำ

ภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) หนึ่งๆ ดังเราเรียกกันว่า ระบบการเมือง (Political System) หรือ ระบอบการเมือง (Political Regime) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบอบของตน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองว่า จะให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้ง อำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรเดียวหรือหลายองค์กร

และการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งๆ นั้นกินความกว้างขวางเพียงใด จากกรอบความคิดเช่นนี้ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งถูกใช้ในการจัดรูปแบบทางการเมืองการปกครอง (form of government) ภายในระบอบการเมืองของประเทศต่างๆ

การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นสภาวะที่จะต้องมียุ่เสมอภายในระบอบการเมือง เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองการปกครองจำเป็นต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรหรือกลุ่มองค์กร

ซึ่งเป็นที่ยอมรับภายในสังคมการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในระบอบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมีเอกภาพภายในหรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงระบอบการเมืองในทั่วโลก จะพบว่า ไม่มีระบอบการเมืองใดที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างสุดขีด เนื่องจากการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่สถาบันเพียงจำนวนหนึ่งเพื่อปกครองประเทศโดยรวมย่อมไม่สมเหตุสมผล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคลายสถานะที่อำนาจมีการกระจุกตัวไปยังองค์กรหรือสถาบันอื่นๆ “ภายใน” ระบอบการเมืองเสมอ ซึ่งกรอบความคิดที่ถูกใช้เพื่อการปรับเปลี่ยนสถานะทางอำนาจนี้ ก็คือแนวคิดเรื่อง “การกระจายอำนาจ” (Decentralization)

ระบอบการเมืองภายใต้รัฐสมัยใหม่ทั้งหมด (modern states) อำนาจทางการเมืองการปกครองจะถูกจัดแบ่งออกไปในระหว่างสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือระดับชาติ (central / national institutions) กับสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางหรือชายขอบ (peripheral institutions) ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น (local) มณฑลหรือจังหวัด (provincial) หรือภาค (regional) เสมอ ทั้งนี้ธรรมชาติหรือลักษณะของการจัดแบ่งในแต่ละรัฐก็必将มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในแต่ละรัฐนั้นเป็นสำคัญ อาทิ ข้อกำหนดตามกรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (centre-periphery relationships), แบบแผนทางการบริหารงานบุคคลในภาครัฐซึ่งจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนหรือบุคลากรที่จะมาทำงานในสถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ, อำนาจในทาง

การเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร ตลอดจนอำนาจในทางอื่นๆ ที่ศูนย์กลางสามารถใช้เพื่อการควบคุมสถาบันต่างๆ ที่อยู่นอกศูนย์กลางได้, และในทางกลับกันสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางต่างๆ สามารถมีอิสระจากศูนย์กลางมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ ระดับของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ จึงแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ สิ่งที่เหมาะสมกันก็คือ ไม่มีรัฐใดที่จะมีแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือชายขอบแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องปรากฏทั้งสองสิ่งอยู่ควบคู่กันเสมอ นั้นย่อมหมายความว่า การรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ เป็นสถานะที่ปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอในรัฐสมัยใหม่ทุกแห่ง

จากที่กล่าวมา การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของสถานะทางอำนาจภายในระบอบการเมือง ซึ่งจะต้องปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอภายในระบอบการเมืองหนึ่งๆ ไม่มีระบอบการเมืองใดที่ปรากฏการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจอย่างสุดขีด ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการกระจายอำนาจก็มีความจำเป็นที่เราจะต้องทราบถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียต่างๆ เพื่อจะได้นำไปสู่การเปรียบเทียบและทำความเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ รูปแบบของการกระจายอำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของมันต่อไป

หากพิจารณาถึงกรณีของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การพูดถึงการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ มักจะถูกกล่าวถึงในฐานะคู่ขัดแย้งที่อยู่คนละขั้วตรงข้าม ดังเช่นการกล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะ ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา ก็มักจะถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่บั่นทอนและกระทบต่อฐานอำนาจของการบริหาร

ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยตรง จึงเป็นผลให้ข้อถกเถียงทั้งในวงวิชาการและในระดับนโยบายมักจะถูกจำกัดกรอบการสนทนาเพื่อแสวงหาข้อสนับสนุนหรือการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของข้อตรงข้ามมากกว่าการแสวงหาแนวทางในการจัดความสัมพันธ์และสร้างความสมดุลระหว่างกลไกรัฐที่จัดตั้งขึ้นบนฐานของการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจให้เกิดความเหมาะสมและเกื้อหนุนต่อการดำเนินงานของกันและกัน นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยรวมถึงเอกสารในเชิงนโยบายในระยะที่ผ่านมา ก็มักจะมุ่งเน้นศึกษาโดยการจัดวางให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นศูนย์กลางของการศึกษาและถกเถียงแต่เพียงอย่างเดียว จึงทำให้งานเหล่านี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะข้อดีและข้อด้อยของการกระจายอำนาจ โดยละเลย ขาดการศึกษาและทบทวนอย่างจริงจังถึงโครงสร้างการบริหารราชการที่เกิดขึ้นมาภายใต้แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ

การบริหารงานภาครัฐไทยโดยรวมมีประเด็นปัญหาสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการจัดสัมพันธภาพระหว่างองคาพยพต่างๆ อย่างสอดคล้องเหมาะสม ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากสภาวะการรวมศูนย์อำนาจมากหรือน้อยเกินไป และมีได้เกิดจากการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเกินไป หากแต่เกิดจากการขาดการทบทวนเพื่อออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ

ราชการบริหารส่วนกลาง มีการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรภายในกรมของตนเอง ฐานทางอำนาจหน้าที่

และทรัพยากรล้วนแต่กระจุกตัวรวมศูนย์ภายใน “แต่ละกรม” อีกทั้งค่อยๆ ขยายบทบาทและโครงสร้างทั้งในส่วนกลางและในส่วนของสำนักงานระดับพื้นที่ (field service agencies) เพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องทุกกระบวนการเบ็ดเสร็จภายในกรมของตนเอง ตั้งแต่งานเชิงนโยบายไปจนถึงงานบริการประชาชนในระดับพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ค่อยๆ ถูกดบับบทบาทและสูญเสียทรัพยากรทางการบริหารอันเกิดจากการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรของราชการบริหารส่วนกลางและการเพิ่มพูนบทบาทอันเกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการเติบโตในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างก้าวกระโดด แต่การเติบโตที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นการเติบโตเฉพาะในส่วนที่ไม่กระทบต่อฐานอำนาจและทรัพยากรเดิมของกรมส่วนกลางมากกว่าเกิดจาก “การโอนอำนาจ” (devolution)<sup>๑</sup> ที่เป็นจริง ดังปรากฏว่า ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับไม่ปรากฏการ “หดตัว” ลงเลยภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ จึงนำไปสู่สถานะที่ทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินไทยจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการทบทวนและออกแบบโครงสร้างของการบริหารราชการทั้งสามระดับ รวมถึงการขาดการกำหนดมาตรการและเครื่องมือที่

<sup>๑</sup> การโอนอำนาจ หรือ “devolution” เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งนับเป็นรูปแบบที่มีการจัดสรรแบ่งปันอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยผู้รับโอนให้สามารถมีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่รับโอนได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นการโอนทั้ง “ความเป็นเจ้าของอำนาจ” และ “อำนาจในการดำเนินการ” ไปยังหน่วยที่รับโอน ซึ่งหากกล่าวในบริบทของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ก็จะหมายถึงการโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรต่างๆ ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) นั่นเอง

เหมาะสมในการกำหนดสัมพันธภาพของการบริหารราชการแต่ละระดับอย่างจริงจัง นั้นหมายความว่า การพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างได้ การแบ่งแยกการวิเคราะห์ของราชการบริหารแต่ละส่วนออกจากกัน

จากที่กล่าวมา บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงประเด็นปัญหาของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในแบบรวมศูนย์อำนาจผ่านการพิจารณาโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ เพื่อชักชวนให้เกิดการทบทวนและพัฒนาข้อเสนอสำหรับการจัดโครงสร้างและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารราชการระดับต่างๆ ในประเทศต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาของบทความจะแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ **หนึ่ง** การทบทวนในเชิงแนวคิดถึงหลักการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจผ่านการพิจารณาข้อถกเถียงว่าด้วยการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพระหว่างองค์กรทางปกครองภายในรัฐ **สอง** การทบทวนถึงพัฒนาการ จารีต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย และ **สาม** ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

## ๒. ข้อถกเถียงว่าด้วยการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพระหว่างองค์กรทางปกครองภายในรัฐ

ภายใต้บริบทในทางการเมืองการปกครองของไทย แนวคิดและหลักการทั่วไปว่าด้วยการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจนั้น มักจะถูกกล่าวถึงราวกับเป็นแนวคิดที่อยู่ขัดตรงข้ามกัน แต่ในทางปฏิบัติและ

ประสบการณ์จากหลายๆ ประเทศทั่วโลก เรากลับพบว่า แนวคิดทั้งสองนั้นถูกใช้สำหรับการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในรัฐที่อยู่ควบคู่กันเสมอด้วยเหตุนี้ คำถามและข้อถกเถียงสำคัญถึงแนวคิดการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจจึงมิใช่เรื่องที่ว่าแนวคิดใดดีหรือด้อยกว่ากัน ในทางตรงข้าม ในที่นี้กลับเห็นว่าแนวคิดทั้งสองควรจะถูกมองในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการออกแบบสถาบัน (institutional design) เพื่อการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐอันเป็นผลมาจากการถกเถียงต่อสู้ทั้งในเชิงอุดมการณ์ และ/หรือ กระบวนการให้เหตุให้ผล (rationalization) ภายในสังคมหนึ่งๆ ที่วางอยู่บนหลักคิดทั้งในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หลักการทางกฎหมาย การบริหารองค์กรและระบบราชการ และอื่นๆ นอกจากนี้แนวคิดทั้งสองยังมีลักษณะสัมพันธ์อย่างมากซึ่งแปรผันไปตามกาลและเทศะรวมถึงบริบทของสังคมหนึ่งๆ ที่แนวคิดทั้งสองถูกกล่าวถึง ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจจึงมิได้เป็นเครื่องมือทางความคิดที่ชัดเจนและเบ็ดเสร็จในตัวเอง หากควรจะถูกมองในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐที่สะท้อนถึง “แนวโน้ม” (tendencies) หรือ “แนวโน้ม” (trends) (โปรดดู Mengu, 1990: 139 – 140) ที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือมุ่งเน้นในห้วงเวลาหนึ่งๆ มากกว่า

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เราจึงควรมองแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจที่ไปไกลกว่าการมองแบบแยกชัดตรงข้าม ไปสู่การตั้งคำถามและข้อถกเถียงในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ

ประการที่หนึ่ง ภายใต้การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพภายในรัฐทั้งในทางการเมืองและ

ในทางการบริหารปกครองประเทศนั้น ส่วนใดที่พึงจะต้องรวมศูนย์อำนาจ และส่วนใดที่พึงที่จะกระจายอำนาจออกไป

ประการที่สอง ความจำเป็นและเหตุผลรองรับในการที่รัฐหนึ่งๆ เลือกที่จะรวมศูนย์อำนาจในบางด้าน และเลือกที่จะกระจายอำนาจในบางด้านนั้นวางอยู่บนฐานคิดเช่นไร

ประการที่สาม รูปแบบและวิธีการในการจัดโครงสร้างและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายในรัฐทั้งภายใต้แนวคิดการรวมศูนย์และกระจายอำนาจนั้นสามารถเป็นไปในใดในรูปแบบ หรือในลักษณะใดบ้าง

คำถามทั้งสามประการข้างต้น ถือเป็นคำถามหลักและคำถามสำคัญที่จะต้องมีการทบทวนและใคร่ครวญอย่างจริงจังเพื่อประกอบการพิจารณาการออกแบบและจัดวางข้อเสนอสำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกระโจนเข้าสู่การถกเถียง (engage) ดังกล่าว ในที่นี้เห็นว่า เรามีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จารีต และข้อถกเถียงในเชิงคุณค่าบางประการซึ่งมีผลอย่างสำคัญในการวางกรอบ “บทสนทนา” (dialogue) และข้อถกเถียงต่างๆ ภายใต้คำถามทั้งสามประการข้างต้น ดังนี้

## ๒.๑ รัฐสมัยใหม่กับการจัดโครงสร้างทางการเมืองปกครอง

จารีตและการจัดรูปแบบทางการเมือง บทบาทของกลไกรัฐต่างๆ และสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ทั้งในทางการเมืองและการปกครองของรัฐหนึ่งๆ มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการและแบบแผนของการเปลี่ยนรูปจากรัฐโบราณ (traditional state) มาสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่

(modern state) ซึ่งภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้เองที่มีผลอย่างสำคัญต่อการวางรากฐานทางความคิดและจารีตทางการเมืองปกครองในสังคมหนึ่งๆ ที่จะปรากฏแนวโน้มหรือแนวโน้มไปในทางการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ โดยมีประเด็นย่อยเพื่อพิจารณา ดังนี้

### ๑) รัฐสมัยใหม่กับการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตย (Modern State and Sovereign Power)

กระบวนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่สามารถสืบย้อนรากฐานทางความคิดและความเคลื่อนไหวไปได้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ และ ๑๖ ในยุโรปที่ปรากฏการวางฐานคิดทางการเมืองและการปกครองที่มุ่งสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือชุมชนท้องถิ่น และมาปรากฏสถานะอย่างเป็นทางการภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย (the Peace of Westphalia) ในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่แตกต่างอย่างสำคัญจากราชอาณาจักรหรือรัฐโบราณในรูปแบบอื่นๆ ก็คือแนวคิดว่าด้วย อำนาจอธิปไตย (sovereign power) อันหมายถึงอำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุดที่มีอยู่เหนือผู้คนและอาณาบริเวณของตนเอง ซึ่งกระบวนการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยของรัฐภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตยดังกล่าว มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดระบบและกลไกภายในรัฐสมัยใหม่ซึ่งปรากฏร่องรอยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจากประสบการณ์ที่ปรากฏในภาคพื้นยุโรปและประเทศตะวันตกอื่นๆ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ จะพบแบบแผนของกระบวนการดังกล่าวใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

**แบบแผนที่ ๑** กระบวนการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยภายใต้กระบวนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หมายถึง กระบวนการสร้างความเป็นเอกภาพภายในสังคมการเมืองภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตย

ซึ่งกระทำการผ่านกระบวนการสลายอำนาจและสิทธิพิเศษ ในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่เคยมีอิสระ ให้อยู่ภายใต้อำนาจนำของรัฐบาลที่ ศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและแบบแผน ภายในรัฐ ภายใต้แบบแผนที่หนึ่ง จึงทำให้รัฐเหล่านี้ ต้องผ่านประสบการณ์ของการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครองอย่างเข้มข้นมาก่อน และอาจกล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ ความเป็นรัฐสมัยใหม่ในลักษณะจากบนลงล่าง อาทิ เช่น ในกรณีของฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เป็นต้น

**แบบแผนที่ ๒** กระบวนการสถาปนาอำนาจนำ ภายใต้กระบวนการบูรณาการเข้าเป็นรัฐเดียวกัน หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ความเป็นรัฐ ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่กระทำการผ่านกระบวนการ บูรณาการของรัฐ หรือแว่นแคว้นเล็กๆ ต่างๆ ที่เคยมี อิสระ โดยยอมสละอำนาจและความมีอิสระทาง การเมืองการปกครองบางส่วนที่ตนเคยมีเข้ามาเป็นรัฐ ใหม่ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้หลักการใช้อำนาจ ร่วมกัน (shared rules) ภายใต้แบบแผนที่สอง จึงทำให้รัฐเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับการจัด สัมพันธภาพและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจใหม่กับอำนาจที่มีอยู่เดิมของ รัฐหรือแว่นแคว้นอิสระที่มีมาแต่เดิม และอาจกล่าว ได้ว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ความเป็นรัฐ สมัยใหม่ในลักษณะจากล่างขึ้นบน อาทิ ในกรณีของ เยอรมนี สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากแบบแผนดังกล่าว มีผลอย่างสำคัญต่อแนวโน้ม ของการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองภายในรัฐไปสู่ รูปแบบใหญ่ๆ ใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ รัฐที่ผ่าน ประสบการณ์ภายใต้แบบแผนที่หนึ่ง จะมีแนวโน้ม ไปสู่การจัดโครงสร้างภายในรัฐในแบบระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ที่มีลักษณะโครงสร้างทาง

การเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะรวมศูนย์ อำนาจ และมุ่งเน้นความเป็นแบบแผนและเอกภาพ ภายในรัฐในระดับค่อนข้างสูง และถือว่า อำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครองจะถูกใช้โดยสถาบัน ทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น ขณะที่กลไกรัฐหรือ รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป (subnational governance) จะถือว่าเป็นส่วนขยายที่เกิดจากการ สร้างขึ้นโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลาง (creature of the state)

ในทางตรงกันข้าม รัฐซึ่งผ่านประสบการณ์ภายใต้ แบบแผนที่สอง จะมีแนวโน้มไปสู่การจัดโครงสร้าง ในแบบสหพันธรัฐ (federal system) ซึ่งจะมีรัฐบาล สองระดับร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการกำหนด กฎกติกาในการแบ่งแยกอำนาจและบทบาทของรัฐบาลทั้ง สองระดับออกจากกัน จึงทำให้โครงสร้างทางการเมือง และการปกครองภายในรัฐมีลักษณะกระจายอำนาจ โดยธรรมชาติ โครงสร้างของการมีรัฐบาลในสองระดับ จึงเป็นทางออกให้กับการพยายามสร้างความสมดุล ระหว่างความแตกต่างหลากหลายและความเป็น อิสระของชุมชนท้องถิ่นเข้ากับความเป็นเอกภาพและ ผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐที่เป็นหนึ่งเดียว

ระบบรัฐเดี่ยวจึงอาจเทียบเคียงได้กับบ้านเดี่ยว ชั้นเดียว การจัดสรรแบ่งปันพื้นที่ภายในบ้านออกเป็น ห้องต่างๆ จึงยังคงถูกจัดวางอยู่บนฐานของโครงสร้าง บ้านหลังเดียวกันที่มีเอกภาพ ขณะที่ระบบสหพันธรัฐ อาจเทียบเคียงได้กับกลุ่มบ้านหลังเล็กหลังใหญ่ที่อยู่ ภายใต้รั้วรอบขอบของอาณาบริเวณบ้านกลุ่มเดียวกัน บ้านแต่ละหลังอาจจะมีโครงสร้างและการจัดสรรพื้นที่ ภายในตัวบ้านแตกต่างกัน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การ จัดสรรพื้นที่ที่จำกัดกรอบในอาณาบริเวณร่วมกัน นั่นเอง อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมานั้นเป็นแต่เพียงการจัด วางโครงสร้างขนาดใหญ่ของรัฐเท่านั้น แต่มิได้สะท้อน

ว่า ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวจะต้องมีโครงสร้างในแบบรวมศูนย์มากกว่าระบบสหพันธรัฐในทุกกรณี หรือในทางกลับกันก็ได้หมายความว่าอำนาจในการเมืองและการปกครองของระบบสหพันธรัฐจะมีการกระจายตัวมากกว่าระบบรัฐเดี่ยว ในเรื่องนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงพัฒนาการของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจและการจัดสัมพันธภาพภายในรัฐต่อไป

## ๒) การจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐ (Distribution of Powers)

ข้อพิจารณาประการถัดมาได้แก่ การจัดสรรแบ่งปันอำนาจทางการเมืองการปกครองภายในรัฐว่ามีการจัดชั้น จัดระดับ และจัดวางบทบาทของกลไกรัฐอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ด้าน ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** การจัดระบบชั้นของการบริหารราชการแผ่นดิน (levels of public administration) หมายถึง การจัดแบ่งระดับชั้นและโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินภายในรัฐทั้งในเชิงพื้นที่ (areal distribution) และในเชิงภารกิจหน้าที่ (functional distribution) กล่าวคือ หากพิจารณาในเชิงพื้นที่ที่อาจจัดแบ่งได้เป็น การบริหารราชการส่วนกลาง (national government/federal government), การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือมลรัฐ (local state government/state government), และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (local government) และหากพิจารณาในเชิงภารกิจหน้าที่ซึ่งมักจะทับซ้อนอยู่ภายใต้การจัดโครงสร้างในเชิงพื้นที่ จะพบรูปแบบของการจัดตั้งหน่วยงานรัฐบาลในระดับต่างๆ ในหลายลักษณะ อันได้แก่ หน่วยให้บริการในระดับพื้นที่ (field service agencies), ศูนย์การบริหารราชการในระดับภาค (regional office), และหน่วยให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (local service authorities)

**ประการที่สอง** การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในระดับต่างๆ (distribution of functions) หมายถึง หลักการในการจัดวางและกำหนดบทบาทของรัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับต่างๆ ว่ามีขอบข่ายในการดำเนินการกิจและอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด หรือมีข้อกำหนดในการแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในประการใดบ้าง ซึ่งจากการสำรวจและศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ จะพบหลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ใน ๓ ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่

(๑) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับที่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทางกฎหมายโดยเคร่งครัด การดำเนินการกิจหน้าที่ของกลไกรัฐแต่ละระดับจะถูกกำหนดโดยชัดเจนในข้อบัญญัติทางกฎหมายว่าสามารถดำเนินการในการกิจใดได้บ้าง ขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดกรอบถึงเขตแดนอำนาจของรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่จะต้องดำเนินงานและแสดงบทบาทเฉพาะอำนาจที่ตนเองมีตามบทบัญญัติทางกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการในกิจกรรมที่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน (ultra vires) หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่กลไกรัฐในระดับต่างๆ จะทำอะไรได้หรือทำอะไรไม่ได้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั่นเอง

(๒) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามศักยภาพ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาท

และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับที่มุ่งเน้นหลักความสามารถทั่วไป (general competence) ของรัฐบาลในระดับนั้นๆ ว่ามีศักยภาพหรือไม่อย่างไรในการดำเนินการกิจหนึ่งๆ โดยมีได้ระบุนายการภารกิจหน้าที่เป็นการเฉพาะในบทบัญญัติทางกฎหมาย หากแต่จะมีบทบัญญัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่ถูกสงวนไว้ (reserved matters) สำหรับรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางที่รัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับอื่นๆ ไม่สามารถกระทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะมีลักษณะยืดหยุ่นและเปิดกว้างต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนหรือภูมิภาคต่างๆ ที่มีความหลากหลาย ทำให้รัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับต่างๆ ไม่มีข้อกำหนดที่จำเพาะและตายตัว หากแต่สามารถดำเนินการภารกิจใดๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่สร้างความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม และมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวคิด “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น” (subsidiarity) นั้นเอง

- (๓) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามหลักการมอบอำนาจ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่มีการแบ่งแยกระหว่าง “ความเป็นเจ้าของอำนาจทางกฎหมาย” กับ “อำนาจในการดำเนินการ” ออกจากกัน ซึ่งมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหรือการบริการสาธารณะให้รัฐบาลในระดับอื่นๆ มีการดำเนินการภายใต้แบบแผนหรือ

มาตรฐานที่ส่วนกลางพึงประสงค์ กล่าวคือ อำนาจในการดำเนินการกิจดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลกลาง แต่ในทางปฏิบัติ จะมีการมอบอำนาจลงไปยังรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปให้เป็นผู้ดำเนินการแทน ภายใต้การกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศูนย์กลาง ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถปรากฏได้ใน ๒ รูปแบบ ย่อย ได้แก่ หนึ่ง หลักการมอบอำนาจเชิงบังคับ (mandatory delegated functions) อันหมายถึง รูปแบบการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่า อำนาจในการดำเนินการกิจนั้นเป็นของรัฐส่วนกลาง หากแต่รัฐส่วนกลางไม่ดำเนินการเอง แต่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อบังคับให้รัฐบาลในระดับรองลงไปดำเนินการแทน ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐบาลกลางสามารถจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ และมาตรฐานในการดำเนินการต่างๆ แก่รัฐบาลในระดับรองได้อย่างเคร่งครัด และสอง หลักการมอบอำนาจโดยสมัครใจ (voluntary delegated functions) อันหมายถึง รูปแบบที่รัฐส่วนกลางหรือรัฐบาลในระดับรองลงไปมีข้อจำกัดหรือไม่ต้องการขยายโครงสร้างและหน่วยงานระดับปฏิบัติการออกไปในระดับพื้นที่ แต่อาศัยกลไกรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่กระจายตัวอยู่ในชุมชนและภูมิภาคต่างๆ ให้เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการดำเนินการกิจร่วมกันภายใต้ระบบสมัครใจและอาศัยปัจจัยจูงใจต่างๆ อาทิ การสนับสนุนทางงบประมาณ และความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อการขับเคลื่อนภารกิจหรือดำเนินนโยบายร่วมกัน

### ๓) สัมพันธภาพระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (Centre-Periphery Relations)

การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ในทางหนึ่งจะเป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดวางโครงสร้างและการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกลไกระดับต่างๆ ภายในรัฐ ซึ่งจากข้อพิจารณาที่ได้นำเสนอมานั้นจะมุ่งเน้นการจัดวางโครงสร้างและกำหนดบทบาทที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เป็นทางการนี้ แม้ว่าจะมีความสำคัญต่อการวางกรอบและขอบเขตของบทสนทนาตลอดจนข้อถกเถียงว่าด้วยแนวโน้มและแนวโน้มของความเป็นรัฐรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ แต่กระนั้น มันก็ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง และแตกต่างหลากหลายของการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้ กรอบการศึกษาจึงจำเป็นต้องขยายแนวมองไปสู่การพิจารณาถึงสัมพันธภาพที่เป็นจริงระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบว่าเป็นไร ต้องพิจารณาถึงสัมพันธภาพในระดับปฏิบัติการจริง (working relationships) ของรัฐบาลในแต่ละระดับว่าดำเนินไปภายใต้แบบเช่นไร ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงอำนาจในการเจรจาต่อรอง bargaining power) ของรัฐบาลในแต่ละระดับว่ามีมากน้อยเพียงใด และวางอยู่บนฐานอำนาจหรือทรัพยากรอะไร กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อพิจารณาในมิตินี้จะอยู่ภายใต้กรอบการศึกษาที่เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล/องค์การทางปกครอง/หน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations/ IGR) นั้นเอง (โปรดดู วสันต์, ๒๕๕๓: ๖๒ – ๘๔)

งานในกลุ่มนี้ก็ปรากฏการศึกษาอยู่ไม่น้อยโดยการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดในการพิจารณาสัมพันธภาพที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ งานศึกษาหนึ่งที่อาจใช้เป็นตัวอย่างในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจดูได้จากงานศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของ Samuel Hume IV (1991) ซึ่งใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ด้าน ได้แก่ หนึ่ง เกณฑ์ด้านอำนาจที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นว่ามุ่งเน้นกลไกการควบคุมภายในหรือระหว่างหน่วยงาน (intra-organizational control or inter-organizational control) และสอง เกณฑ์ด้านรูปแบบของการใช้อำนาจของส่วนกลางในการควบคุมท้องถิ่นข้างต้นนั้น จะมุ่งควบคุมท้องถิ่นโดยรวมทั้งหน่วยงานหรือจะเน้นควบคุมไปตามกลุ่มภารกิจเฉพาะด้าน (single agency or functional hierarchies) ซึ่งจากเกณฑ์ทั้งสองประการทำให้สามารถพบแบบแผนใน ๔ รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การกำกับดูแลในสองระดับชั้น (Dual Supervision) โดยมีกรณีตัวอย่างสำคัญคือ ฝรั่งเศส, สอง ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การเคารพต่อศักยภาพในระดับพื้นที่ (Areal Subsidiarization) กรณีตัวอย่างคือ เยอรมนีตะวันตก, สาม ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาในสองระดับชั้น (Dual Subordination) กรณีตัวอย่างคือ สหภาพโซเวียต, และสี่ ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การกำหนดกฎระเบียบในเชิงภารกิจหน้าที่ (Functional Regulation) กรณีตัวอย่างคือ สหราชอาณาจักร<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> แม้ว่างานดังกล่าวอาจจะดูคล้าย แต่วิธีการในการกำหนดเกณฑ์เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ และแบบแผนทั้ง ๔ รูปแบบที่ได้เสนอนั้น ก็ยังสามารถปรับประยุกต์ใช้ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันได้

## ๒.๒ ความแตกต่างในเชิงคุณค่ากับการดำเนินบทบาทของกลไกรัฐ

การพิจารณาถึงประเด็นว่ารัฐสมัยใหม่กับการสถาปนาอำนาจภายใต้อำนาจอธิปไตย สามารถทำให้เรามองเห็นถึงรูปแบบและการจัดวางโครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดินในกลุ่มประเทศต่างๆ ว่า สามารถปรากฏออกมาภายใต้แบบแผนในลักษณะใดได้บ้าง อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐนั้น มิได้มีลักษณะตายตัวและหยุดนิ่ง หากแต่มีพลวัตและการปรับตัวไปตามกาลและเทศะอยู่เสมอ และปัจจัยสำคัญที่มีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศหนึ่งๆ ว่าจะเป็นอย่างไรมีรูปแบบเช่นไร ได้แก่ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ขัดแย้งในเชิงคุณค่าภายในสังคมหนึ่งๆ ต่อการดำเนินบทบาทของรัฐ ซึ่งจากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมในทางวิชาการต่างๆ ก็พบว่า ข้อถกเถียงในเรื่องนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตของการแสวงหาข้อยุติภายในสังคมที่วางอยู่บนคุณค่าต่างๆ ดังนี้

หนึ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นเอกภาพภายในรัฐระหว่างแนวคิดรัฐนิยม (Statism) กับ ความเป็นพหุนิยมและอนาธิปไตย (Pluralism/Anarchism) ได้แก่ ข้อถกเถียงในเชิงคุณค่าระหว่างการมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพและการมีบทบาทนำของรัฐส่วนกลางที่มุ่งเน้นผลักดันให้สังคมมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันย่อมต้องการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่รวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงของการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจะตรงข้ามกับชุดคุณค่าในแบบพหุนิยมหรือชุดคุณค่าที่ค่อนข้างสุดขั้วในแบบอนาธิปไตยที่มุ่งเน้นการยอมรับถึงความหลากหลายภายในสังคมซึ่งต้องการการจัด

โครงสร้างของกลไกรัฐที่มีการจัดสรรแบ่งปันอำนาจออกไปยังกลุ่มต่างๆ ภายในสังคม

สอง ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นแบบแผนและมาตรฐานที่เป็นหนึ่งเดียว (Uniformity & Standardization) กับความจำเพาะและความแตกต่างหลายหลาย (Specificity and Diversity) หมายถึง ข้อถกเถียงอันเกี่ยวเนื่องกับการระบุหรือกำหนดประเภทภารกิจของรัฐว่าส่วนใดพึงจะต้องมีการดำเนินการที่มุ่งเน้นความเป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งสังคม และส่วนใดที่จะต้องยอมรับถึงลักษณะเฉพาะและความต้องการที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่หรือกลุ่มทางสังคมซึ่งจะต้องมีการดำเนินการหรือจัดทำภารกิจที่มุ่งสนองตอบต่อความจำเพาะดังกล่าวเป็นสำคัญ

สาม ข้อถกเถียงว่าด้วยชุดคุณค่าในทางการบริหารจัดการ (Administrative Values) ที่มุ่งเน้นความประหยัด-ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล (3 Es: Economy, Efficiency & Effectiveness) กับชุดคุณค่าในทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อาทิ การมีส่วนร่วม (Participation), ความรับผิดชอบ (Accountability), ความโปร่งใส (Transparency) เป็นต้น หมายถึง ข้อถกเถียงว่าด้วยชุดคุณค่าอันเกี่ยวเนื่องกับการแสวงหารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐว่าจะมุ่งเน้นชุดคุณค่าในเชิงการบริหารจัดการซึ่งจะให้น้ำหนักความสำคัญกับความสำเร็จของการดำเนินงานภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ซึ่งมักจะอยู่ตรงข้ามหรือขัดกันกับชุดคุณค่าในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งต้องการให้การดำเนินงานของรัฐสอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ และอื่นๆ

สี่ ข้อถกเถียงว่าด้วยกระบวนการพัฒนาในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างกระบวนการของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration), กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management), และกระบวนการจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) หมายถึง ข้อถกเถียงในระดับกระบวนการของการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างรูปแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้นภายใต้หลักการควบคุมบังคับบัญชา (Hierarchy) และเน้นความรับผิดชอบผ่านการควบคุมกระบวนการดำเนินงาน (process-oriented) กับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นสัมพันธภาพภายใต้สัญญา (contractual basis) และเน้นความรับผิดชอบผ่านการควบคุมผลการดำเนินงาน (output/outcome-oriented) หรือกระบวนการสุดท้ายที่มุ่งเน้นการแสวงหาการจัดการกับสัมพันธภาพแนวระนาบในลักษณะเครือข่าย (network governance) และมุ่งเน้นบทบาทรัฐในฐานะผู้รับผิดชอบให้ตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ มีการดำเนินงานที่เกื้อหนุนต่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)

### ๓. พัฒนาการ จาริต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย

ในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงพัฒนา จาริต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลาง (subnational governance) ของไทย เนื่องจากในที่นี้เห็นว่า พื้นที่ที่จะเป็น

หน่วยการวิเคราะห์สำคัญ (unit of analysis) ที่จะชี้ให้เห็นถึงกระบวนการทางนโยบายสาธารณะของไทยที่มีการปะทะสังสรรค์ของการบริหารราชการในระดับต่างๆ ได้ดีที่สุด ได้แก่ พื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย โดยเฉพาะหน่วยทางปกครองในระดับจังหวัด โดยอาศัยแนวมองและกรอบการวิเคราะห์ในรูปแบบที่เรียกว่าการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations / IGR) ผ่านประเด็นปัญหาสำคัญที่จะช่วยเปิดเผยและคลี่คลายให้เห็นถึงปมปัญหาในเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไทย นั่นคือ ความล้มเหลวของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับพื้นที่ของไทย

ภายใต้แนวมองในแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง น่าจะช่วยตอบคำถามสำคัญประการหนึ่งได้ว่า “เหตุใดกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจำนวนมากในรัฐไทยจึงไม่ปรากฏผลสำเร็จที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์กรอบแนวคิดทางนโยบาย มาตรการทางกฎหมายและการคลัง รวมถึงแผนงานในระดับปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม” สภาวะความล้มเหลวนี้ได้ถูกตั้งข้อสังเกตมาช้านานกระทั่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐไทยนั้นเป็น “รัฐที่อ่อนแอ” (a ‘soft’ state) ในแง่ที่ว่า ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายและการขับเคลื่อนนโยบายนั้นต่ำ (Muscat, 1994: 4) การตอบคำถามดังกล่าวนี้ ในอดีตมักจะมุ่งเน้นวิเคราะห์และอธิบายเฉพาะปัจจัยภายในองค์กร อาทิ สมรรถนะของหน่วยงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ความรู้ทักษะและความสามารถในการงานของบุคลากร ฯลฯ มากกว่าจะให้ความสัมพันธ์ต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี้จึงเห็นว่า หากเรามุ่งเน้นการ;บเคราะห์พิจารณาไปที่ระบบความสัมพันธ์ภายในกระบวนการขับเคลื่อนทางนโยบายสาธารณะของไทย จะทำให้เราสามารถเห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญๆ ดังนี้<sup>๓</sup>

### ๓.๑ ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจาย (Fragmented Centralism)

กล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ของไทยนั้นเกิดมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างภายในระบบบริหารราชการไทย กล่าวคือ หากพิจารณาจากข้อบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะพบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับดำเนินการกิจต่าง ๆ นั้นยังคงมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางในส่วนของ “กรม” ขณะเดียวกัน กรมส่วนกลางซึ่งถืออำนาจหน้าที่อยู่นั้น ก็มักจะไม่ค่อยมีการ “แบ่งอำนาจ” (Deconcentration) ไปยังระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ (และรวมถึงการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนต่อขยายของราชการส่วนภูมิภาค) และการ “โอนอำนาจ” (devolution) ไปยังระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทางตรงกันข้าม กรมส่วนกลางต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานหรือหน่วยบริการระดับพื้นที่ (Field service agencies) ของตนเองโดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่ขึ้นตรงต่อกรมส่วนกลาง สภาพเช่นนี้จึงทำให้ระบบบริหารราชการโดยรวมจึงมีลักษณะมุ่งเน้นการ “รวมศูนย์อำนาจ” (Centralism)

ขณะเดียวกัน เมื่ออำนาจหน้าที่และกลไกในการดำเนินการกิจต่างๆ กระจุกตัวอยู่ที่กรมส่วนกลางในสังกัดกระทรวงต่างๆ แต่การทำงานของกรมต่างๆ เหล่านี้กลับขาดกลไกเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันระหว่างกรมที่เป็นระบบระเบียบ ลักษณะเช่นนี้ก็ปรากฏแม้แต่ในระหว่างกรมที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกัน จึงเป็นผลให้การดำเนินนโยบายอยู่ในสภาวะแตกกระจาย (Fragmented) โดยธรรมชาติ ไม่ปรากฏกลไกการทำงานในลักษณะบูรณาการในเชิงนโยบาย จึงเป็นผลให้เกิดสภาพการณ์ต่างคนต่างทำ

จากลักษณะข้างต้น จึงมีความสอดคล้องกับสภาวะที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจาย” (เอนก, ๒๕๔๓) ซึ่งสะท้อนสภาพการณ์ที่หน่วยงานระดับกรมนั้นเป็นฐานสำคัญของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะและอำนาจรัฐของไทย ที่ทำงานแยกเป็นอิสระออกจากกันภายใต้โครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง แม้ว่าจะปรากฏความพยายามในการสร้างความเป็นเอกภาพและการบูรณาการ ในเชิงนโยบายอยู่บ้าง ทั้งในรูปของการสร้างเครือข่ายการทำงานและการจัดตั้งกลุ่มเพื่อทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากกรมต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคีก็ไม่ปรากฏผลสำเร็จที่ชัดเจน

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่จึงยังเกิดข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากฐานทางอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการดำเนินการกิจในเชิงนโยบายสำคัญต่างๆ ยังคงกระจุก

<sup>๓</sup> ข้อเขียนนี้ ส่วนหนึ่งมาจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วสันต์ เหลืองประภัสร์ และปานรัตน์ นิมตกุล เสนอต่ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF), ๒๕๕๓ และงานวิจัยเรื่อง “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาพ” โดย วสันต์ เหลืองประภัสร์ เสนอต่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๗.

ตัวอยู่ที่กรมส่วนกลาง แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินมาจะนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่โดยภาพรวมแล้ว การถ่ายโอนส่วนใหญ่มักจะเป็นการถ่ายโอนเป็นส่วนๆ ไปตามรายการกิจกรรมการบริการสาธารณะต่างๆ ที่ส่วนกลางเคยจัดทำอยู่เดิม แต่ไม่ได้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การโอนอำนาจ” (devolution) ตามกฎหมายในการจัดทำกลุ่มบริการต่างๆ ในลักษณะเด็ดขาดชัดเจนและเป็นการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

ขณะเดียวกัน แม้ว่าการโอนอำนาจโดยเด็ดขาดอาจจะเป็นสิ่งที่ถกเถียงกันได้ว่ามีความจำเป็นหรือไม่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกลุ่มอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเชิงบังคับหรืออำนาจในเชิงปกครอง แต่หากถือเอาหลักการกระจายอำนาจและหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ชุมชนท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางเองก็สามารถที่จะใช้หลัก “การมอบอำนาจ” (Delegation) ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะแทนตนเองได้ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวก็ปรากฏการใช้ทั่วไปในหลายประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ในสภาวะปัจจุบัน กรมส่วนกลางเองยังไม่ปรากฏความกระตือรือร้นหรือความพยายามที่จะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หรือแม้แต่การมอบอำนาจระหว่างกรมส่วนกลางเองก็ไม่ค่อยปรากฏ ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านความเป็นนิติบุคคลของกรมซึ่งนำไปสู่สภาวะ “กรมธิปไตย” (Departmentalism)

### ๓.๒ ปัญหาด้าน “กรมธิปไตย” (Departmentalism)

ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายในการบริหารราชการไทยนั้นเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ซึ่งแหล่งที่มาของปัญหานั้นเกิดจากลักษณะเฉพาะในเชิงสถานภาพทางกฎหมาย-สถาบันของส่วนราชการไทย ได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมส่วนกลาง แม้ว่าในเชิงแนวคิด สภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมส่วนกลางจะมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้เกิดความรับผิดชอบที่หน่วยงานของรัฐต้องมีต่อประชาชนและ/หรือต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวก็ปรากฏด้านลบเช่นกัน ดังที่ อุดม รัฐอมฤต กล่าวไว้ว่า

...การกำหนดให้องค์กรของรัฐต่างๆ มีสภาพบุคคล ทำให้การบริหารงานของรัฐอาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ที่องค์กรต่างๆ ได้รับตามกฎหมายนั้น สามารถที่จะดำเนินการกันไปตามแนวทางที่เห็นสมควร การแยกสภาพบุคคล แม้จะมีความคล่องตัว แต่ก่อให้เกิดความลักลั่น ปฏิบัติงานผิดแผกแตกต่างกันไป อาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในระบบงานของรัฐ และประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนโดยภาพรวมอีกด้วย ปัญหาที่มักประสบอยู่เสมอคือการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเกิดการแย่งชิงประโยชน์ หรือทรัพยากรต่างๆ ทั้งๆ ที่แต่ละหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยรวมเหมือนกัน การกระจายให้หน่วยงานของรัฐมีสภาพบุคคลจึงไม่ใช่ข้อดีเสมอไป แต่ควรใช้ในภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น... (อุดม รัฐอมฤต, ม.ป.ป.)

ที่สำคัญไปกว่านั้น สภาพความเป็นนิติบุคคลได้ส่งผลให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการไทยวางอยู่บนฐานของกรม กล่าวคือ กรมถือเป็นหน่วยมูลฐานที่มีอำนาจในการจัดเตรียมแผนงาน การจัดเตรียมงบประมาณ และการจัดระบบอัตราากำลังพล กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรประกอบสำคัญภายในกระบวนการบริหารราชการไทย ทั้งในด้าน

แผนงาน งบประมาณ และกำลังพลภาครัฐที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี และการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามแผนงานประจำปี ในส่วนใหญ่แล้วก็คือ ผลรวมที่เกิดจากการกำหนดและจัดเตรียมโดยแต่ละกรมนั่นเอง สภาวะเช่นนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า ฐานอำนาจของประเทศไทยที่สะท้อนออกมาภายใต้ระบบบริหารราชการจึงถูกสร้างขึ้นภายใต้ฐานอำนาจของกรม ซึ่ง ชัยอนันต์ เรียกว่า “กรมอาชีพไทย” (Chai-Anan, 2002)

กล่าวในแง่นี้ กรมจึงเป็นหน่วยมูลฐานที่เป็นแหล่งของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ และเป็นแหล่งทรัพยากรทางการบริหารในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆ ด้วยเหตุนี้ ปรากฏการณ์การขยายตัวของระบอบราชการไทยที่เกิดขึ้นอย่างก้าวกระโดดในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น สะท้อนให้เห็นถึงการขยายขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีฐานรองรับอยู่ที่กรม ส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกรมจึงพยายามที่จะแตกตัวออกมาจากกรมต้นสังกัดเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งกรมใหม่ซึ่งจะมีฐานทรัพยากร ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ เงินงบประมาณ และการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของตนเอง ซึ่งในท้ายที่สุดก็นำไปสู่สภาพการสร้างอาณาจักรของตนเองของส่วนราชการต่างๆ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การสร้างกลไกในการประสานงานในเชิงนโยบายระหว่างกรมจึงเป็นเรื่องยากลำบาก เนื่องจากแต่ละกรมก็มักจะอ้างสิทธิในอำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การดำรงอยู่ของหน่วยงานตน และสภาพความเป็นนิติบุคคลก็เป็นตัวเสริมแรงให้แต่ละกรมต่างก็ทำงานอย่างเป็นเอกเทศต่อกัน เนื่องจากการดำเนิน

นโยบายที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลายกรมก็จะทำให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องความรับผิดชอบขึ้นได้ง่าย

ลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายใหม่ๆ ที่มีขอบข่ายคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลากหลายหน่วยงาน แม้แต่กรมในสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ยังปรากฏความลักลั่นในการปฏิบัติงานและขาดกลไกการเชื่อมประสานนโยบายที่เป็นระบบระเบียบและเป็นทางการ ผลสะท้อนสำคัญของสภาพ “กรมอาชีพไทย” ที่มีต่อการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้จึงได้แก่ การขาด “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจนและเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายโดยรวม หรือเป็น “แม่งาน” ที่สามารถบูรณาการกระบวนการการดำเนินนโยบายทั้งในด้านการกำหนดแผนงาน การกำหนดกิจกรรม การบริหารจัดการ การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรทางการบริหาร และการประเมินผลสัมฤทธิ์

### ๓.๓ ปัญหาด้านความเป็น “กิจกรรมเฉพาะกิจ” (ad hoc activity) ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการผลักดันให้การขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น ได้แก่ การขาดการบูรณาการในเชิงนโยบายและมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องถาวร

ปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้าง-สถาบันที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว นั่นคือ การขาดการบูรณาการทั้งในเชิงนโยบายและทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์ร่วมกัน จึงเป็นผลให้การขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่เกิดสภาพกระจัดกระจายไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของกลไกของรัฐในแต่ละส่วน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองหรือมีอยู่

ทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นถูกวางกรอบโดยอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานซึ่งแยกการทำงานเป็นส่วนๆ มีอยู่ เป็นผลให้แต่ละหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการกิจขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในวงกว้างหรือสร้างผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบาย (policy outcomes/policy impacts) ได้อย่างแท้จริง กิจกรรมที่มีการดำเนินการจึงมักจะเป็นกิจกรรมที่มีขอบข่ายขนาดเล็กไปตามข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานครอบครอง

โดยเหตุที่แต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่วนกลางนั้นมีกรอบทางกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินงานตามภาระหน้าที่ แต่ละหน่วยงานจึงจำเป็นต้องแสวงหาทางออกด้วยการดำเนินการกิจ “เท่าที่ทำได้” ไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่มีอยู่ สภาพดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้แต่ละหน่วยงานมักจะดำเนินการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็น “กิจกรรมเฉพาะกิจ” (ad hoc activities) ในรูปของโครงการขนาดเล็กที่ไม่ต้องอาศัยระยะเวลาและทรัพยากรในการจัดทำมากนัก อาทิ กิจกรรมในเชิงรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมไปตามเทศกาล การออกให้บริการในระดับพื้นที่เป็นครั้งๆ เป็นต้น

การดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมเฉพาะกิจดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในภาพรวมนั้นไม่เกิดผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบายอย่างจริงจัง และรวมถึงทำให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ การดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมเฉพาะกิจดังกล่าวก็ขาดความต่อเนื่องถาวร เป็นการจัดกิจกรรมเป็นครั้งๆ ตามปัจจัยนำเข้า (inputs) คืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีว่ามีมากน้อยเพียงใด

### ๓.๔ ปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ (lack of institutionalization)

สภาพความเป็นนิติบุคคลของทั้งกรมส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปสู่ปัญหาในเชิงโครงสร้าง-สถาบันที่เป็นข้อจำกัดต่อการประสานงานในเชิงนโยบายและกระจายความรับผิดชอบในกรอบยุทธศาสตร์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้การขับเคลื่อนนโยบายขนาดใหญ่ที่มีขอบข่ายกว้างขวาง อาทิ การแก้ปัญหาความยากจน การจัดการกับปัญหาเสพติด การปกป้องสิทธิเด็กและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ จึงจำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการดำเนินงานจากหลากหลายส่วน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจารีตปฏิบัติซึ่งเป็นทางออกในการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ การทำงานในรูปของ “คณะกรรมการ” ดังปรากฏว่า เมื่อรัฐบาลส่วนกลางมีการริเริ่มนโยบายสำคัญใหม่ๆ ก็จะปรากฏการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในระดับชาติเพื่อวางกรอบการดำเนินงานและจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่

จารีตดังกล่าวเป็นทางออกที่ปรากฏมาช้านานในการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดอันเกิดจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของกลไกรัฐ เพื่อใช้กลไกในรูปของคณะกรรมการเป็นสถานที่ประชุมสำหรับการแบ่งงานให้แต่ละหน่วยงานที่เป็นภาคีไปดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน แต่เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการโดยรวมยังอยู่บนฐานของความเป็นนิติบุคคลที่แยกส่วนราชการต่างๆ ออกจากกัน จึงทำให้การทำงานในรูปของคณะกรรมการ

ร่วมไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก เนื่องจากภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ภาครัฐที่เข้าร่วมในคณะกรรมการมักจะไม่ถือว่าภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกันนั้นเป็น “ภารกิจหลัก” (core functions) ของหน่วยงานตน และที่สำคัญ ภาระงานที่เกิดขึ้นก็ได้สัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินผลงานทั้งในส่วนของบุคลากรและหน่วยงานโดยรวม รวมถึงภาครัฐที่เข้าร่วมในคณะกรรมการก็ต้องใช้ทรัพยากรของตนเองในการดำเนินการกิจดังกล่าว ซึ่งถูกมองว่าเป็น “งานนอก” มิใช่งานภายในที่เป็นภาระหน้าที่หลักของตน

จากปัญหาดังกล่าว การทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงมีลักษณะของความเป็นองค์กรสำหรับการประชุมเพื่อ “รับทราบ” มากกว่าที่จะเป็นการทำงานในลักษณะของ “คณะทำงาน” (working committee) ที่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง อีกทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นหลายคณะก็ไม่ปรากฏการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และในการประชุมที่เกิดขึ้นจริงนั้น แต่ละส่วนราชการก็มักจะส่งตัวแทนซึ่งเป็นบุคลากรในระดับรองที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการดังกล่าว

รูปแบบการทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการสร้างทางออกให้กับสภาพปัญหาการกระจายกระจายในเชิงอำนาจหน้าที่อย่างถาวร กลไกการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่นั้นจึงขาด “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) ในลักษณะที่ทำให้กลไกการทำงานด้านนี้มีสภาพความเป็นหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความถาวร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีแหล่งทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ชัดเจนและเป็นของตนเอง ซึ่งนับว่ามีความจำเป็นอย่างมาก

ต่อการขับเคลื่อนนโยบายเฉพาะหนึ่งๆ ไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง (March & Olsen, 1998: 99) เนื่องจากจะทำให้เกิดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนต่อผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนงาน

### ๓.๕ ปัญหาด้านการไม่สามารถบริหารปกครองได้ (Ungovernability) และด้านการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Policy Transfer and Service Delivery) ในระดับพื้นที่

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดจึงทำให้เห็นได้ว่ากลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่หนึ่งๆ นั้น มีสภาพของความซับซ้อนและกระจุกกระจายเป็นอย่างมาก สภาวะดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นแต่เพียงจากสภาวะการแตกกระจายภายในกลไกของรัฐด้วยตนเอง แต่ยังเป็นสภาวะที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาและขยายบทบาทของกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ (Non-governmental bodies) ในพื้นที่สาธารณะอีกด้วย กล่าวในอีกแง่หนึ่งภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ จึงปรากฏตัวแสดง (Actors) ที่หลากหลายเป็นอย่างมาก และแต่ละตัวแสดงก็มักจะทำงานไปตามอำนาจหน้าที่หรือกรอบนโยบายของตนเอง โดยปราศจากกลไกในการเชื่อมประสานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ความหลากหลายในตัวแสดงแต่ขาดกลไกการเชื่อมประสานที่เป็นระบบระเบียบ ส่งผลให้การดำเนินการกิจภายในพื้นที่ท้องถิ่นหนึ่งๆ สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การไม่สามารถบริหารปกครองได้” (Ungovernability) ซึ่งในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ปัญหาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ในแง่ของความไม่สอดคล้องและไม่เกิดการบูรณาการในบทบาทของ

ตัวแสดงต่างๆ และปัญหาด้านความรับผิดชอบ (accountability) ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินนโยบายที่มีอาจกำหนดผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน

สภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องการส่งผ่านนโยบาย (policy transfer) และการส่งมอบบริการสาธารณะ (service delivery) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ จากสภาพการจัดกระจายในเชิงนโยบายเป็นผลให้กระบวนการส่งผ่านนโยบายและบริการสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางนั้น มีอาจจะกระทำในลักษณะเชิงบังคับสั่งการได้อีกต่อไป เพราะนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความเป็นอิสระในเชิงการบริหารปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐแล้ว บริบทของการบริหารปกครองในปัจจุบันก็ได้ปรับเปลี่ยนไปมาก กล่าวคือ ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในแต่ละกลุ่มต่างก็มีทักษะในเชิงเทคนิควิทยาการที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งความรู้ความเข้าใจในประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ และบริบทในเชิงเศรษฐกิจสังคมในระดับพื้นที่ก็มีระดับที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จในการส่งผ่านนโยบายจากระดับชาติและการส่งมอบบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่นั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกให้เกิดการพึ่งพิงกันของตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ ภายใต้ระบบความร่วมมือ (Collaboration) ที่ชัดเจนและเป็นระบบระเบียบ

จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า พื้นที่ท้องถิ่นไทยนั้นมิได้ปราศจากซึ่งตัวแสดงที่มีศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายในด้านต่างๆ ในทางตรงข้ามกลับปรากฏตัวแสดงที่หลากหลายและแต่ละตัวแสดงต่างก็มีความรู้ความชำนาญ มีทรัพยากรและเทคนิควิทยาการในการดำเนินการกิจที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ยากไปได้แก่การจัดวางระบบกฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนให้

ตัวแสดงเหล่านี้เกิดการทำงานในลักษณะบูรณาการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม

## ๔. ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

จากกรอบแนวคิดและประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ได้นำเสนอมา ในส่วนนี้จะเน้นบททดลองเพื่อนำเสนอถึงข้อพิจารณาประกอบการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งเนื้อหาส่วนนี้เป็นเพียงกรอบข้อเสนอขั้นต้นเพื่อชี้ชวนให้เกิดการถกเถียงและขยายกรอบการสนทนาอันเกี่ยวเนื่องกับประเด็นต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๔.๑ หลักการและแนวคิดสำคัญเพื่อการปฏิรูป

ในการพิจารณาเพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการในการปฏิรูป มีหลักการและแนวคิดสำคัญที่เป็นฐานคิด ดังนี้

#### ๑) หลักการรวมศูนย์อำนาจกับผลประโยชน์แห่งชาติ (Centralization and National Interest)

หมายถึง อำนาจการตัดสินใจในกิจการสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์แห่งชาติโดยรวม จำเป็นจะต้องสงวนไว้ (reserve matters) ที่รัฐบาลแห่งชาติเท่านั้น เนื่องจากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นการส่วนรวมและมีผลกระทบกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ

## ๒) หลักการกระจายอำนาจกับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Decentralization and Subsidiarity)

หมายถึง อำนาจในการดำเนินการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมถึงงานบริการประชาชนในรูปแบบต่างๆ จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยทางปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับแรก เว้นแต่ว่าการกิจดังกล่าวเกินศักยภาพของหน่วยทางปกครองนั้นก็พึงให้หน่วยทางปกครองที่มีขนาดใหญ่และอยู่ใกล้ชิดลำดับถัดมาเป็นผู้ดำเนินการแทน

## ๓) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management)

หมายถึง การดำเนินการกิจการ นโยบาย และยุทธศาสตร์สำคัญในหลายๆ ด้านจะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทางปกครองในหลายระดับชั้น กระบวนการขับเคลื่อนงานดังกล่าวจึงพึงมุ่งการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางปกครองต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระเบียบและสัมพันธ์สอดคล้องกัน มากกว่าการยึดติดกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

จากแนวคิดทั้งสามประการในข้างต้น ในที่นี้พยายามจะชี้ให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นเป็นผลผลิตของพัฒนาการอันยาวนานกว่า ๑๒๐ ปีของระบบราชการสมัยใหม่ในประเทศไทยที่มีเสถียรภาพสูงและปราศจากการปรับรื้อและทบทวนโครงสร้างอย่างจริงจัง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ทั้งการปรับปรุงกระทรวง-ทบวง-กรม การจัดตั้งองค์กร

รูปแบบใหม่ๆ หรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดำเนินไปในลักษณะของการปฏิรูประบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental changes) และการกำหนดมาตรการปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าๆ ตามห้วงเวลา (piecemeal reform) (โปรดดู วสันต์, ๒๕๕๖) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมักจะเป็นการกำหนดโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ๆ มากกว่าการปรับรื้อโครงสร้างและหน่วยงานเดิม จึงทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีความสลับซับซ้อนและสับสนในเชิงโครงสร้างเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้มิได้เสนอให้มีการปรับรื้อ ยุบรวม หรือยุบเลิกโครงสร้างแบบถอนรากถอนโคน หากแต่พยายามเสนอเครื่องมือในเชิงความคิดเพื่อจัดวางบทบาทและระบบความสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างที่มีอยู่เดิมเสียใหม่ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ” หรือ “Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management” (IGR and IGM)

กรอบแนวคิดดังกล่าวคือการยอมรับว่า โครงสร้างและตัวแสดงต่างๆ ที่มีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะนั้นอยู่ในสภาวะแตกกระจายและไร้ศูนย์กลางมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่เป็นโจทย์สำคัญจึงมิใช่เรื่องของการพยายามจะสร้างความเป็นเอกภาพโดยการปรับรื้อโครงสร้างใหม่ที่กระทำได้ยากและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง หากแต่หมายถึงความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางในการ “จัดความสัมพันธ์” ระหว่างโครงสร้าง กลไก และตัวแสดงที่กระจัดกระจายเหล่านั้นให้สามารถดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมี “เอกภาพในเชิงนโยบาย” มิใช่ในเชิงโครงสร้าง ขณะเดียวกันก็สามารถจะทำให้บรรดากลไกต่างๆ สามารถขับเคลื่อนงานภายใต้ภารกิจและความรับผิดชอบของตนเพื่อมุ่งสู่เป้าประสงค์ส่วนรวมร่วมกัน มากกว่าการดำเนินงานภายใต้ความขัดแย้งและ

แก่งแย่งทรัพยากรซึ่งจะทำให้เกิดความตึงเครียด (tensions) ภายในระบบซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

แนวคิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงน่าจะเป็นแนวคิดที่ประนีประนอมและสามารถผสมผสานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยในส่วนต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ เราจำเป็นต้องทบทวนโครงสร้างที่มีอยู่ในภาพรวมว่า โครงสร้างส่วนใดควรจะมีบทบาทเช่นไร และโครงสร้างส่วนใดควรจะมีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไปตามหลักกรรมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลาง และในส่วนใดสามารถกระจายไปยังโครงสร้างส่วนอื่นๆ พร้อมกับการออกแบบระบบการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกลไกต่างๆ ใหม่ ทั้งนี้ หลักสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการกำหนดบทบาทของการบริหารราชการระดับต่างๆ มีด้วยกันสองหลักการ ได้แก่ หลักผลประโยชน์แห่งชาติ และหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองหลักสามารถนำมาใช้สำหรับการระบุและกำหนดภารกิจหน้าที่ของรัฐว่า หน้าที่และภารกิจส่วนใดพึงจะสงวนไว้ที่รัฐส่วนกลาง และส่วนใดสามารถจัดสรรหรือกระจายไปยังองค์กรรัฐส่วนอื่นๆ หรือแม้แต่ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมรับผิดชอบจัดทำ

หลักผลประโยชน์แห่งชาติ ยังคงสามารถเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดบทบาทและภารกิจของรัฐส่วนกลางได้ แม้ว่าในยุคโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองในระดับโลกจะทำให้บทบาทหน้าที่ของรัฐจะลดลง แต่รัฐก็ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ได้อย่างชอบธรรม หลักผลประโยชน์แห่งชาติ จึงสามารถช่วยในการระบุถึงภารกิจและหน้าที่ที่จำเป็นจะต้องสงวนไว้และต้องถูกดำเนินการโดยรัฐส่วนกลางเพื่อ

ผลประโยชน์ส่วนรวมที่กลไกอื่นไม่สามารถทำได้ หรือไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างชอบธรรม อาทิ ความมั่นคงและการป้องกันประเทศ การวิจัยและพัฒนาบางด้านเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ หรือการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มองค์กรที่พึงมีบทบาทในส่วนนี้ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง และกลไกการปกครองพื้นที่ท้องถิ่น โดยรัฐที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ขณะที่หลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น จะคำนึงถึงกลุ่มประชาชนผู้รับบริการที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้หลักการนี้จะช่วยระบุและกำหนดถึงกลุ่มภารกิจที่สามารถจัดสรรและกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดทำภารกิจไปยังองค์กรส่วนอื่นๆ ที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการมากที่สุด อาทิ ภารกิจและการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตเป็นการทั่วไป ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มองค์กรหนึ่งที่กระจายตัวอยู่ในทุกชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนถึง ๗,๘๕๓ หน่วย รวมถึงกลุ่มองค์กรในภาคส่วนอื่นๆ ก็สามารถเข้ามามีบทบาทและร่วมจัดทำในภารกิจกลุ่มนี้ได้ด้วยทั้งภาคเอกชนและองค์กรในภาคประชาสังคม

## ๔.๒ ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ

จากกรอบแนวคิดข้างต้น สามารถนำมาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้ใน ๕ ประการโดยสังเขป ทั้งนี้ ข้อเสนอที่ปรากฏจะมุ่งจำกัดกรอบเฉพาะโครงสร้างหลักในสามส่วนอันได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นโครงสร้างหลักสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน

ของไทย ขณะเดียวกันก็เป็นโครงสร้างที่มีปัญหาอันเกิดจากการทับซ้อนและสับสนในเชิงโครงสร้างและบทบาทในการดำเนินการกิจการหน้าที่มากที่สุด สำหรับข้อเสนอในเชิงหลักการที่อาจนำมาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูป มีดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑** การจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น ภายใต้แนวคิด “ส่วนกลางคิด – ภูมิภาคประสาน – ท้องถิ่นทำ” (Regulator/Facilitator – Coordinator/Supervisor – Provider) หมายถึง

- (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง พึ่งมีบทบาทหลักในเชิงยุทธศาสตร์ชาติที่จะต้องเป็นกำลังสมองในการคิดวางระบบกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในสังคมทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ชาติ การมีบทบาทเป็นผู้กำหนดและกำกับมาตรฐานและกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงการมีบทบาทเป็นผู้เกื้อหนุนให้เกิดการดำเนินงานเพื่อความผาสุกของส่วนรวมมากกว่าการลงไปจัดทำด้วยตนเอง
- (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค พึ่งมีบทบาทในเชิงการประสานงานโดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติสู่พื้นที่ รวมถึงเป็นกลไกในการเกื้อหนุนและช่วยเหลือหน่วยงานในระดับพื้นที่ในภารกิจที่เกินกำลังหรือศักยภาพที่หน่วยงานภายในพื้นที่จะดำเนินการแก้ไขจัดทำได้
- (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พึ่งมีบทบาทหลักในการจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้

อย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็พึ่งมีบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อรองรับการมอบอำนาจในการดำเนินงานต่างๆ ที่เป็นการกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติได้

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒** การทบทวนและปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางที่มีความแข็งแกร่งในระดับกรมไปสู่การจัดโครงสร้างที่สามารถปรับเปลี่ยนตามยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติได้อย่างยืดหยุ่น หมายถึง ความจำเป็นในการลดทอนข้อติดขัดในเชิงกฎหมายและสถาบันที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เกิดความยืดหยุ่น ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การลดทอนและยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง กรม และจังหวัด รวมถึงการปรับรู้อระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือน (civil service system) ให้มีระบบการกำหนดตำแหน่งและการย้ายโอนบุคลากรให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นต้น

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓** การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) ผลประโยชน์แห่งชาติ; (๒) งานยุทธศาสตร์ชาติ; (๓) สร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ (service standardization); (๔) การจัดระบบและสร้างความเป็นแบบแผนในกิจการบางด้าน (Uniformity); และ (๕) การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔** การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) การประสานยุทธศาสตร์ชาติสู่ระดับพื้นที่; (๒) การกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; และ (๓) การเป็นตัวแทนของรัฐในการรับฟังและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่แทนราชการส่วนกลาง

**ยุทธศาสตร์ที่ ๕** การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ; (๒) หน่วยงานรับมอบอำนาจจากรัฐเพื่อดำเนินการแทนรัฐในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนในระดับพื้นที่; และ (๓) การเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

### ๔.๓ ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

สำหรับข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ จะมุ่งนำเสนอถึงมาตรการในเชิงบทบัญญัติทางกฎหมายที่จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้ในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติใหม่นี้ จำเป็นจะต้องมุ่งดำเนินการทบทวนภารกิจหน้าที่โดยรวมของรัฐเพื่อวางหลักในการจัดโครงสร้างและจัดแบ่งบทบาทของกลไกรัฐส่วนต่างๆ ให้เกิดความชัดเจนและเป็นหมวดหมู่ โดยกำหนดเป็น

๑) ภารกิจของรัฐส่วนกลางโดยแท้และไม่สามารถมอบหรือโอนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ ให้มีการระบุรายการภารกิจในกฎหมายเป็นการเฉพาะหรือ “ภารกิจที่สงวนไว้เป็นการเฉพาะ” สำหรับรัฐบาลส่วนกลาง อาทิ ภารกิจด้านการทหารและความมั่นคง ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันในระดับรัฐ) เป็นต้น

๒) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดทำ การกำหนด

อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานในการจัดทำจะต้องเป็นไปตามหลัก “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น” (Subsidiarity) กล่าวคือ ควรกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก่อน หากภารกิจนั้นเกินกว่าศักยภาพก็ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำแทน ทั้งนี้ หลักในการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่อาจกระทำโดยการ “ถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังท้องถิ่นก็ได้ หรือหากรัฐส่วนกลางยังมีความจำเป็นในการสงวนอำนาจบางด้าน ก็จะต้องดำเนินการในลักษณะของ “การมอบอำนาจในการดำเนินการกิจแบบบังคับ” (mandatory delegated functions) กล่าวคือ “ความเป็นเจ้าของอำนาจตามกฎหมาย” ยังคงสงวนไว้ที่สามารถ แต่จะต้องมอบ “อำนาจในการดำเนินการ” ไปยังท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน อาทิ การศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขมูลฐาน สวัสดิการพื้นฐานต่างๆ ฯลฯ

๓) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะที่รัฐอาจจะจัดทำเพิ่มเติม ภารกิจในกลุ่มนี้พึงยึดถือ “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) มากกว่าการกำหนดโดยระบุเป็นรายการภารกิจให้เป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ควบคู่กับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น กล่าวคือ งานบริการอื่นๆ ที่รัฐมิได้ระบุไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก็ให้เป็นไปตามศักยภาพของ

ท้องถิ่นที่อาจจัดทำเพิ่มเติมจากบริการขั้นพื้นฐานได้ และหากรัฐส่วนกลางต้องการให้มีการดำเนินภารกิจบางอย่างเพิ่มเติม ก็พึงใช้เครื่องมือในเชิงการบริหาร (อาทิ เงินอุดหนุน หรือการจูงใจในลักษณะอื่น) เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าการใช้เครื่องมือเชิงกฎหมายเพื่อบังคับ อาทิ งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ระบบขนส่งมวลชน การศึกษาและวิจัย ขั้นสูง เป็นต้น

- ๔) **ภารกิจด้านการใช้อำนาจในทางปกครอง และจัดระเบียบสังคม** ควรกำหนดให้เป็นภารกิจร่วม (share functions) ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือ พึงกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐส่วนกลางในการ “สร้างความเป็นแบบแผน” (uniformity) สำหรับภารกิจบางด้าน และในการ “สร้างมาตรฐานขั้นต่ำ” (standardization) ในภารกิจบางด้าน ขณะที่อำนาจในการดำเนินการหรือบังคับใช้นั้น พึงให้เป็นบทบาทของท้องถิ่นภายใต้หลัก “ความสามารถในการเข้าถึง” (accessibility) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากที่สุด รวมถึงท้องถิ่นอาจสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากที่ส่วนกลางกำหนดในบางภารกิจได้ภายใต้ความเห็นชอบของส่วนกลาง อาทิ งานทะเบียนราษฎร งานอนุมัติ/อนุญาตแก่ประชาชนโดยตรง (counter service) งานจัดเก็บรายได้ งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน เป็นต้น

- ๕) **ภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** พึงกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของรัฐ

ส่วนกลางที่จะต้องกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม ทั้งนี้ กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องคำนึงถึงการประสานงานและการเป็นภาคีหุ้นส่วนในการดำเนินการของราชการบริหารระดับอื่นๆ มากกว่าการขยายกลไกของราชการบริหารส่วนกลางออกไปขับเคลื่อนงานโดยตรง อาทิ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับอนุภูมิภาค การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น

- ๖) **ดำเนินการปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่และมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า** กล่าวคือ

- (๑) ราชการส่วนกลางพึงพิจารณาปรับลดโครงสร้างและอัตรากำลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ และหน่วยบริการระดับพื้นที่ (field service agencies) เช่น สำนักงานพื้นที่สำนักงานจังหวัด สำนักงานอำเภอ ลงให้ได้มากที่สุด ผ่านการถ่ายโอนและ/หรือมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการแทน
- (๒) ในระยะเปลี่ยนผ่าน อาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบการถ่ายโอนอัตรากำลังพลและการยืมตัวบุคลากรระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นโดยกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน
- (๓) ปรับระบบการจ้างงานภาครัฐโดยลดขนาดกำลังพลภายใต้รูปแบบ

“ข้าราชการพลเรือน” (civil service system) และพัฒนารูปแบบและระบบการจ้างงานในลักษณะอื่นที่จูงใจ และสอดคล้องกับการกิจ/วิชาชีพมากขึ้น ได้แก่ ระบบการจ้างงานตามสัญญา ระบบการจ้างงานตามสายวิชาชีพ ระบบการจ้างงานบางเวลา เป็นต้น

๗) ปรับลดขนาดราชการบริหารส่วนกลางในส่วนที่เป็นสำนักงานบริการระดับพื้นที่ลงไปสู่ความเป็นหน่วยพัฒนายุทธศาสตร์ และนโยบายระดับชาติที่มีขนาดเล็กแต่มีศักยภาพสูง การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่ควรจัดตั้งในลักษณะเป็นหน่วยประสานงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

๘) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับพื้นที่ โดยอาจนำเอาตัวแบบ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือผู้ว่าซีโอโอ มาปรับใช้อย่างจริงจัง ผ่านการกำหนด

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เกิดความเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันก็จะต้องมีบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ตลอดจนเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ อาจจำเป็นต้องกำหนดให้โครงสร้างดังกล่าวขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการอย่างกว้างขวาง

๙) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็น “ศูนย์กลางการบริการประชาชน” ในระดับพื้นที่ ทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง การรับมอบอำนาจในการดำเนินการแทนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อเป็น “หน่วยให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว” (one stop service) รวมถึงการเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๓๘. **ปฏิรูประบบการคลังไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วสันต์ เหลืองประภัสร์ และปานรัตน์ นิ่มตลุง. ๒๕๕๓. “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” รายงานการวิจัยเสนอต่อกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF).
- โกคิน พลกุล. “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ,” **รัฐศาสตร์** สิงหาคม ๒๕๒๘.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. ๒๕๕๓. “การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ.” ใน **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑**. อัมพร ชำรงลักษณะ บก. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. “สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: ๑๕ ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย, ๒๕๓๕ – ๒๕๔๙ (Public Sector Reform in Thailand: 15 Years of Changes within the Thai Politico-Administrative Institutions, 1992 – 2006).” **รัฐศาสตร์สาร**. ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒, ๒๕๕๖.
- \_\_\_\_\_. ๒๕๕๗. “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ” รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิจารณ์ วังตาล. ๒๕๓๖. “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขภาพ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓. (อัสสำเนา)
- อุดม รัฐอมฤต. **ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ**. ม.ป.ป. [http://law.tu.ac.th/lct/download/lecture/la250\\_state.htm](http://law.tu.ac.th/lct/download/lecture/la250_state.htm) (เข้าถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒).
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๔๓. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนากการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

- Bogdanor, Vernon. 1999. **Devolution in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press.
- Fenny, Ron. 2000. **Essential Local Government 2000**, 9<sup>th</sup> edition. London: LGC Information.
- Hein, Carola and Philippe Pelletier, eds. 2006. **Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan**. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Heywood, Andrew. 2002. **Politics**, 2<sup>nd</sup> edition. London: Palgrave.
- Humes IV, Samuel. 1991. **Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Kindleberger, Charles P. 1996. **Centralization versus Pluralism: A Historical Examination of Political-Economic Struggles and Swings within Some Leading Nations**. Copenhagen: Handelsh jskolens Forlag.
- Lijphart, Arend. 1999. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press.
- Manor, James. 1999. **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, D.C.: The World Bank.
- March, James G. and Johan P Olsen. 1989. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press.
- Mengu, Moses D. 1990. "Centralization versus Decentralization Policies in **Developing Countries: An Overview of Problems and Prospects**." In *Decentralization and Regional Transformation*, pp. 139 – 151. The Nordic Institute of Regional Research (NordREFO).
- Michio, Muramatsu. 1997. **Local Power in the Japanese State**. Translated by Betsey Scheiner and James White. Berkley: University of California Press.
- Muscat, Robert J. 1994. **The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy**. Armonk. N.Y.: M.E. Sharpe.
- Norton, Alan. 1994. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Aldershot, Hants: Edward Elgar.
- Parker, Andrew. 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?," **Policy Research Working Paper 1475**. Washington, D.C.: World Bank.
- Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. 2006. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press.

- Samudavanija, Chai-Anan. 2002. **Thailand: State-Building, Democracy and Globalization**. Bangkok: IPPS.
- Schmidt, Vivien A. 1990. **Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treisman, Daniel. 2007. **The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, David and Game, Chris. 2002. **Local Government in the United Kingdom**, 3<sup>rd</sup> ed. London: Macmillan.