

กรอบแนวคิดเพื่อการอธิบายการบริหารจัดการเมือง

Conceptual Framework for Explaining Politic Management

รงค์ บุญสวยขวัญ¹

Rong Boonsuaykhwan

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึง กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเมือง ในฐานะที่เมืองเป็นฐานทางสังคมมีมาก่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นกลไกรัฐบาลที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะในปัจจุบันเมืองจึงเป็นฐานที่สำคัญ ผ่านการสังเคราะห์เชิงตีความจากปรากฏการณ์ในภาคสนามและการทบทวนจากวรรณกรรมด้วยการยกระดับปรากฏการณ์มาสู่หลักการหรือแนวคิดสู่การสร้างเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการบริหารจัดการเมือง

พบว่า การบริหารจัดการเมืองประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญๆ ที่ต้องพินิจพิจารณาเพื่อเมืองอันสัมพันธ์กับบทบาทใหม่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้นมีอย่างน้อย **5 ประเด็น** ได้แก่ ประเด็นแรก **การบริหารจัดการ** เป็นทั้งแนวคิดและการปฏิบัติการที่สำคัญมากเพื่อเปลี่ยนแปลงเมืองให้น่าอยู่และก้าวหน้าสอดคล้องกับบริบทต่างๆ ต้องเปลี่ยนแปลงจากการปกครองมาเป็นการบริหารจัดการเมือง เป็นการบริหารจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้วยการบริหารจัดการแบบบูรณาการและการบริหารจัดการแบบเครือข่าย ภายใต้การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ในเมืองประเด็นที่สอง **นักการเมือง** เป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งทำให้มีอำนาจรัฐในการสร้างคุณภาพชีวิตในสังคมเมือง การใช้อำนาจจึงต้องเปลี่ยนแปลงจากนักการเมืองเป็นนักจัดการเมืองที่เน้นบริการสาธารณะแบบมืออาชีพ ประเด็นที่สามต้องเป็น **พลเมือง** ประชากรทั้งหมด

¹ รศ.ดร. ศูนย์ความเป็นเลิศการบริหารจัดการเมืองและท้องถิ่น สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ที่ประกอบขึ้นเป็นสมาชิกของเมืองอันมีส่วนได้เสีย จึงต้องเน้นความรับผิดชอบต่อตนเอง และต่อผู้อื่นในการดำเนินชีวิต จึงอธิบายคุณลักษณะของสมาชิกเมืองที่พึงประสงค์ที่เป็นคุณลักษณะส่วนบุคคลและคุณลักษณะที่ต้องสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ประเด็นที่**มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง** เนื่องจากเมืองมิได้เป็นฐานทางสังคมที่อิสระ แต่ดำรงอยู่ในความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐ โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกลไก เป็นความสัมพันธ์ผ่านกฎหมายจะเป็นเงื่อนไขในความอิสระของเมืองต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองพลเมืองและการเปลี่ยนแปลงเมือง ทั้งนี้มีกระบวนการความสัมพันธ์ประกอบด้วย

- 1) การกำกับดูแล การควบคุม และการตรวจสอบ
- 2) การสร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ
- 3) การบริหารงานบุคคล และ
- 4) งบประมาณ ประเด็นที่ทำให้ **ทุนทางสังคมของเมือง** เป็นเหมือนแกนภายในหรือศักยภาพภายในของเมืองที่มีพลังอำนาจอยู่จริง ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมของเมือง เป็นเงื่อนไขในการสร้างความเป็นเมืองมาแต่อดีตที่ต้องรื้อฟื้น รื้อสร้างให้เกิดขึ้นนามีบทบาทใหม่ เป็นต้นว่าสถาบันทางสังคม และระบบคุณค่าของสังคม

คำสำคัญ : การบริหารจัดการเมือง นักการเมือง พลเมือง ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง
ทุนทางสังคมของเมือง

Abstract

This research article aims to explain the power actors and factors or elements of city related to create the well-living city where local governmental organizations are as a mechanism in accountability for public services. This study was through interpretative synthesis of the phenomenon occurring in fields and literature reviews by improving phenomenon to principles or concepts concluding to conceptual framework for city management.

It found that there are five significant factors or actors and practices. Firstly, the administration has to change from government to governance, the administrative processes should be focused on change management with integrated administration and network management by sharing vision of the city. Secondly, elites or politicians who have to be the city management agent should emphasize on professional public services. Third, citizens have to be the moral citizen and the citizenship relevant to other sectors. Fourth, relationship between central and local government, it can influence to local autonomy in power practice for public services in cities through regulating, controlling and auditing, public service standards, human resources and budget management. Lastly, social capital of cities, which has been powerful in the former, should be reinstated and reconstructed such as social institution and social value system.

Keywords : City Governance, Politician, Citizen, Relation with Central Government, Social Capital

บทนำ

ในสายธารแห่งโลกาภิวัตน์ที่สังคมการเมืองเป็นสังคมเสรีประชาธิปไตย พบว่าสังคมมีการปรับเปลี่ยนรวดเร็วสูงมาก เช่นเดียวกับ “เมือง” ที่เป็นหน่วยทางสังคมก็หลีกเลี่ยงกระแสธารดังกล่าวไม่ได้ แม้ในเมืองในบางสำนักคิดของตะวันตกยอมรับและเชื่อว่าเป็นหน่วยทางสังคมที่สำคัญอธิบายอย่างน่าตื่นเต็นว่า “เมือง คือ แหล่งอารยธรรมของมนุษยชาติ” เพราะพบปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ว่าหน่วยทางสังคมอื่นๆ พัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง เพราะเมืองมีผลต่อคุณภาพของวิถีชีวิตผู้คน ทำให้เมืองเป็นหน่วยทางสังคมที่หลบหลีกได้ยาก พัฒนาการของเมืองมาถึงยุคสมัยปัจจุบันจึงมีความสลับซับซ้อนทุกมิติพร้อมๆ กับยังมีข้อจำกัดขององค์ความรู้เกี่ยวกับเมือง หรือมีความรู้แต่ไม่ร่วมสมัย หรือ

เป็นอีกบริบทหนึ่งที่ไม่สัมพันธ์กับของไทย ที่สามารถใช้เป็นความรู้ความเข้าใจเมืองได้ โดยเฉพาะในมิติทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการเมืองในเมืองยังจำกัดที่จะใช้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองได้อย่างมีกรอบแนวคิดที่เป็นองค์รวมที่น่าสนใจ

ในมิติของการเมืองของเมือง พบว่า เป็นพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อนของตัวกระทำทางอำนาจ ที่ประกอบขึ้นอย่างน้อย 3 ภาคส่วน คือ จากอำนาจรัฐ อำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจทางสังคม ทำให้เมืองเป็นพื้นที่ที่ปะทะสังสรรค์ทางอำนาจอย่างน่าสนใจ แม้คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของตัวกระทำทางอำนาจรัฐ เป็นตัวแสดงหลักที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เปรียบประดุจเหมือนกับการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจบริหารจัดการเมือง แต่ตัวกระทำทางอำนาจอื่นๆ ที่กล่าวแล้วข้างต้นก็ยังคงซับซ้อนคืบคลานคู่ขนานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน คือ ความสุข ความน่าอยู่ของวิถีชีวิตในเมือง พัฒนาการการใช้อำนาจที่ผ่านมาพบปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ว่าท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรรัฐที่ใช้อำนาจจัดการเมือง จนทำให้เข้าใจจากสามัญสำนึกทั่วๆ ไปได้ว่า “เมือง คือ ท้องถิ่น” หรือ “ท้องถิ่น คือ เมือง” หรือ “เทศบาล คือ เมือง” หรือ “เมือง คือ เทศบาล” ทั้งๆ ที่นัยยะของสองส่วนนี้แตกต่างกันอย่างน่าสนใจใฝ่ศึกษาให้มากยิ่งขึ้น ว่ากันถึงที่สุดแล้วการกล่าวอ้างถึงเมืองนั้นมิงานหลายชั้นที่กล่าวถึงเมืองโดยจำแนก โดยนิยามเมือง ที่อมตะคือ ศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเมือง เป็นพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรจากชนบทย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยความเป็นเมือง จึงเริ่มต้นขึ้น (Orum, 2003 : 145, กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536 : 1 - 6) ส่วนแนวใหม่ เช่น เมืองหมายถึงสถานที่ที่ตั้งถิ่นฐานอันถาวร หนาแน่น มีขนาดใหญ่ที่ใดที่มนุษย์มารวมเป็นกลุ่ม (อรรถัย กักผล, 2559 : 20) สำหรับเมืองของไทยนั้นเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2560 : 24) เสนอไว้แปลกนำเสนอว่าเมืองเป็นคำเก่าเรียกว่า เมือง มอญ เมิง เป็นภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ไท ไต ลาว ที่หมายถึงทั้งที่อยู่ภายในกำแพงนอกกำแพงเมือง ทั้งชนบทและเมืองไปด้วยกันไม่แยกออกจากกัน แต่ที่น่าสนใจคือคำอธิบายที่ว่าเมือง เป็นสถานที่ที่พรรคการเมืองแสดงบทบาทการจัดการเหนือในขอบเขตดินแดนหนึ่งๆ (Keating, 1991 : 22) ทั้งความหมายตรงและความนัยยะแสดงให้เห็นได้ว่าเมืองมีมาก่อนองค์กรอื่นๆ หรือเกิดมาก่อนเทศบาลดังที่กล่าวแล้ว นอกจากนี้ยังมีกรอธิบายถึงพัฒนาการของเมือง เช่น เมืองยุคกลางที่ขยายขอบพื้นที่จากการปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายการค้า

ภายใต้ระบบดินฟ้าอากาศที่เหมาะสม ที่พื้นมาจากการปฏิวัติการเกษตรกรรมของศตวรรษที่ 12 ทำให้มีจำนวนประชากรเติบโตมากขึ้น ส่งผลให้เมืองเป็นสถาบันทางสังคมที่มั่นคง (Donnelly, Andrew and Forrest, Beth, 2003 : 154 - 158) เมืองในยุคนี้จึงเป็นหน่วยทางสังคมที่มีจัดการตนเอง ส่วน เมืองในยุคสมัยใหม่ เริ่มต้นในศตวรรษที่ 18 เป็นพื้นที่ที่กว้างใหญ่ของผู้คน เพราะมีความเติบโตของการค้า โรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีการอพยพประชากรจำนวนมากเข้าสู่เมืองจำนวนมาก โดยพัฒนาการของเมืองยุคสมัยใหม่ยุคนี้ยังแบ่งเมืองออกย่อยๆ เช่น เมืองยุคอุตสาหกรรม เมืองยุคหลังอุตสาหกรรม เมืองเชิงสัญลักษณ์ เมืองสารสนเทศ เมืองนานาชาติ (Orum, 2003 : 145) และยังลึกลงไปถึงการอธิบายเมืองของคนพิเศษที่มีรายได้ต่ำ มีลักษณะพิเศษที่พิจารณาจากลักษณะของผู้คน (Robinson, 2003 : 147 - 153) เป็นชุมชนของคนงานที่มีลักษณะพิเศษอันเป็นชายขอบของความเติบโตของอุตสาหกรรมเช่นเดียวกันในสังคมการเมืองไทยกลับ พบว่า “องค์ความรู้เกี่ยวกับเมือง” ในมิติการเมืองหรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์มีค่อนข้างน้อยอาจจะไม่สัมพันธ์กับบริบทที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเมืองด้วย ยังไม่มากเพียงพอเพื่อยกระดับขึ้นให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญ คงมีผลงานที่โดดเด่นของกฤษ เพิ่มทันจิตต์ ที่เสนอพัฒนาการการเกิดเมืองและแนวคิดทางวิชาการต่างๆ เพื่อการศึกษายุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมือง (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536) แต่ก็มีการศึกษาเมืองในมิติเศรษฐกิจที่ พบว่า มีการอธิบายประวัติศาสตร์เมืองไว้จำนวนหนึ่ง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2529) เช่นนี้ในสังคมไทยอาจจะมีคุณค่าไม่มากนัก องค์ความรู้เกี่ยวกับเมืองของแวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จึงยังมีไม่มากนัก ทั้งๆ ที่การเปลี่ยนแปลงและความเติบโตของเมืองมีมากและกว้างขวางขึ้น แต่กลับไปเน้นตามกระแสการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกันอย่างมากในระบอบสามทศวรรษที่ผ่านมา เมืองที่เป็นฐานเดิมทางสังคมจึงมีอย่างจำกัด ทำให้แวดวงวิชาการยังคงหยิบยืมองค์ความรู้ที่อธิบายความสำคัญของเมืองผ่านแนวคิดอื่นๆ เป็นต้นว่า แนวคิดที่ยกระดับเชิงตีความอันเป็นอมตะ ตัวอย่างของ Alex ice De Tocqueville ที่ว่า สังคม (เมือง) ที่ดีจะสร้างสรรค์คนดี (Eliassoph, 2013 : 12) แนวคิดเก่าที่ถูกยกระดับขึ้นมาใหม่จากการอธิบายสังคมเมืองอย่างงานของ Robert D. Putnam ที่ยกระดับการอธิบายสังคมเมืองผ่านแนวคิดการช่วยเหลือเกื้อกูลและความไว้วางใจ เช่นเดียวกับ Fukuyama

(1992 : 152 - 153) ที่เน้นความไว้วางใจ นอกจากนี้ หรือแนวคิดที่อธิบายเมืองผ่านแนวคิดทุนทางสังคม (Putnam, 1992 : 167 - 171) ในสังคมวิชาการไทยต่างก็ชื่นชมและยอมรับแนวคิดเหล่านี้มาใช้กันอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ว่ายังมีข้อจำกัดองค์ความรู้การบริหารจัดการเมืองที่จะทำให้ท้องถิ่นตระหนักรู้หรือปรับปรุงประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการสาธารณะที่สร้างความน่าอยู่และยั่งยืนให้เมือง

แท้จริงแล้ว การรับรู้และความเข้าใจตลอดจนการปรับใช้ความรู้เพื่อเมืองนั้นสมควรเป็นสหวิทยาการ (Multi-discipline) เช่นเดียวกับหลักสูตรการเรียนทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยนั้นมีการศึกษาเกี่ยวกับเมืองหรือมีวิชาเรียนมากมาย มักจะมีเฉพาะวิชาท้องถิ่นทั้งระดับปริญญาตรีและหลังปริญญาตรี บ้างมหาวิทยาลัยมีการจัดตั้งคณะวิชาที่มีชื่อเรียกให้สอดคล้องกับท้องถิ่น เพื่อรองรับความเติบโตของท้องถิ่น หลังรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ที่รัฐบาลส่วนกลางอนุญาตให้บุคลากรของท้องถิ่นเข้าศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ด้วยใช้งบประมาณของรัฐเป็นทุนในการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2548 - 2558 นอกจากนี้ยังมีสถาบันอื่นๆ มีนโยบายหนุนเสริมทางวิชาการเพิ่มทักษะการจัดการให้บุคลากรท้องถิ่น หรือแม้แต่การให้รางวัลแก่ท้องถิ่น เช่นเดียวกับให้ความสำคัญถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลเรื่องนี้โดยตรง มีชุดการศึกษาวิจัยของแหล่งทุนที่สนับสนุนการดำเนินงานเป็นชุดวิจัยขนาดใหญ่ เหล่านี้ยังไม่นับรวมการปรับโครงสร้างและกระบวนการของรัฐบาลส่วนกลางเกี่ยวกับภารกิจการกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือได้ว่าเป็นเกือบสองทศวรรษของกระแสท้องถิ่นในสังคมไทย แต่องค์ความรู้เฉพาะการกล่าวถึงการบริหารจัดการท้องถิ่นก็ยังไม่มีความสมบูรณ์ หรือมีมากเพียงพอที่จะทรงพลังในการอธิบายการบริหารจัดการรวมอย่างเป็นระบบ คงมีงานที่มีชื่อเสียงมาก เช่น การบริหารการคลังท้องถิ่น ของ จรัส สุวรรณมาลา (2538, 2539, 2547) ที่มีการอ้างอิงกันมาก กว้างขวางที่สุด เช่นเดียวกับงานของ โกวิท วัฒนกุล (2553) งานการบริหารจัดการท้องถิ่นและอีกหลายๆ ชื่อเรื่อง ที่เน้นการจัดการตนเองในมิติการพัฒนาชุมชน ส่วนงานของ นครินทร์ เมฆไตรรัฐ (2551) เน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่เป็นเชิงทฤษฎีที่สร้างความรู้อย่างเป็นระบบ เป็นการนำเสนอความแปลกใหม่ทางดการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานนอกเหนือการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์นิยมที่เป็นกระแสครอบงำ

ความรู้ทางการบริหาร และงานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2546, 2557) ที่ได้สังเคราะห์เสนอแนวคิดการปกครองตนเองจากงานอมตะของโลกตะวันตกหลายเล่มเพื่อชี้ให้เห็นถึงหลักการสำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่นพร้อมทั้งวิพากษ์และเสนอแนะไว้อย่างน่าสนใจที่ไม่เหมือนงานอื่นใดของไทย งานที่โด่งดังมานานของนักวิชาการสายท้องถิ่นอีกคนหนึ่งคือเรนทร์ เจริญเมือง (2551) เขียน 100 ปี การปกครองถิ่นไทยและอีกหลายเล่ม ตัวอย่างงานที่มีคุณค่าทางวิชาการท้องถิ่นเหล่านี้ในระยะปลายทศวรรษ 2530 ถึงกลางทศวรรษ 2550 แต่ยังไม่พบการพินิจพิจารณาผ่านเมืองที่อธิบายครอบคลุมตัวกระทำทางอำนาจที่ปฏิบัติการในเมือง แต่เน้นที่ท้องถิ่น หรือหากมีแต่ยังไม่รวบรวมสมบูรณ์อยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดการรวมเอาอัตลักษณ์ของตัวกระทำทางอำนาจและสัมพันธ์กับการใช้อำนาจการบริหารจัดการผ่านการอธิบายทำความเข้าใจผ่านเมือง ส่วนในการศึกษาวิจัยทั้งในระดับบัณฑิตศึกษาและนักวิชาการ นักวิจัยและผู้ศึกษาในระยะต่อมา สนใจตามกระแสของโลก คือ เน้นที่ท้องถิ่นเช่นเดียวกัน และอธิบายในมิติที่แคบอันหมายถึงท้องถิ่นที่เป็นองค์กรของรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะ ทำให้การพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ล่องลอยไปจากบริบทของเมืองและอื่นๆ ภายใต้อำนาจใช้แนวคิดตามกระแสนิยม คงพบได้เฉพาะงานของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2560) ที่ให้ความสำคัญกับเมืองในปลายทศวรรษ 2560 ในหนังสือชื่อ “เมืองนิยม เมืองของชาวบ้านของเรา” ในงานชิ้นนี้เขาให้ความสำคัญกับเมือง ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยใหม่ โดยพยายามอธิบายถึงความสำคัญ ตลอดถึงแนวการบริหารเมืองด้วย ในวันนี้ผมอยากให้เปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ คือต้องให้เมือง นคร มหานคร นำประเทศ พัฒนาประเทศ ประเทศเป็นผู้สนับสนุน ปลดปล่อยเมือง นคร มหานคร ให้เดินไปข้างหน้า เช่นเดียวกับงานของอรรถัย กักผล ที่ให้ความสำคัญของความเป็นเมือง ในหนังสือชื่อ Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่” โดยให้ความสำคัญกับเมืองตามชื่อหนังสือที่ระบุว่าเมืองคือโจทย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้น ที่มีการเสนอแนวคิดการพัฒนาเมืองและตัวอย่างไว้หลากหลายงานสองชิ้นในทศวรรษปัจจุบันนี้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่มีพลังในการขับเคลื่อนเมืองที่เป็นการบริหารจัดการและมีความเป็นสหวิทยาการมากขึ้น มีความครอบคลุมมิติต่างๆ กว้างขวางขึ้น ถือว่าเต็มเต็มช่องว่างทางวิชาการด้านเมืองที่มากกว่าอดีต ดังนั้น งานชิ้นนี้

จึงต้องการเติมเต็มทางวิชาการเกี่ยวกับเมืองอีกหนึ่งชั้นด้วยเพื่อการอธิบายที่เมืองในฐานะเป็นสถาบันทางสังคม อันมีท้องถิ่นในฐานะตัวกระทำทางอำนาจหนึ่งของเมือง โดยท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขหรือปัจจัยที่สัมพันธ์หรือส่งผลต่อเมืองพร้อมๆ กับอธิบายถึงอัตลักษณ์และควรจะเป็นของปัจจัยหรือเงื่อนไขหรือประเด็นที่สำคัญต่อเมือง ภายใต้ระเบียบวิธีการศึกษาผ่านการสังเคราะห์เชิงตีความจากปรากฏการณ์ในภาคสนามและการทบทวนจากวรรณกรรมและพัฒนาเชิงการขยายความต่อเนื่องขึ้นมาจากประเด็นท้องถิ่นและเมืองที่ผู้เขียนได้เป็นวิทยากรนำเสนอไว้แล้วในรายการโทรทัศน์ “สาระการเมือง” ภายใต้แนวคิดการดำเนินงานที่พัฒนาขึ้นด้วยการยกระดับปรากฏการณ์มาสู่หลักการหรือแนวคิด สู่การสร้างเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการบริหารจัดการเมือง

กรอบแนวคิดการบริหารจัดการเมือง

เมื่อเมืองเป็นฐานทางสังคมที่มีสำคัญมากในยุคปัจจุบัน เมืองที่น่าอยู่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ให้สมาชิกของเมือง ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับเมืองจึงต้องพิจารณาถึงในเชิงแนวคิดที่เกี่ยวข้องว่าแนวคิดที่มีพลังเพียงพอที่บรรลุความน่าอยู่และคุณภาพชีวิตบนฐานของเมืองที่มีหลากหลายและครอบคลุมทุกมิติให้มากที่สุด ในที่นี้ขอเสนอว่ามีแนวคิดที่สำคัญ 5 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การบริหารจัดการ ประเด็นที่สอง ผู้นำ หรือนักการเมือง ประเด็นที่สาม พลเมือง ประเด็นที่สี่ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง ประเด็นที่ห้า ทุนทางสังคมของเมือง โดยจะอธิบายถึงอัตลักษณ์ ความสำคัญ และพัฒนาการสู่ความเหมาะสมที่สมควรจะเป็น ในบริบทสังคมยุคใหม่หรือสถานการณ์ปัจจุบันตามลำดับ ในขณะที่บางประเด็นจะกล่าวถึงการใช้อำนาจของตัวกระทำนั้นๆ ด้วย

การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเป็นเครื่องมือในเชิงกระบวนการที่จะสร้างความเรียบร้อยในการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมเมือง ผ่านจากอำนาจทางสังคมในอดีตเป็นการจัดระเบียบทางสังคมพัฒนาการสู่อำนาจอธิปไตยในปัจจุบันที่ค่อนข้างเป็นอำนาจอิสระเหนืออำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอื่นๆ แต่การบริหารจัดการเป็นปัจจัยที่ทำให้คุณภาพชีวิตของสังคมและ

คุณภาพชีวิตของปัจเจกบุคคลดำรงอยู่ได้สมบูรณ์ในเมือง ในปัจจุบัน พบว่า การบริหารจัดการที่มีคุณค่าของสมาชิกในเมืองมาจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจรัฐที่เป็นอำนาจเด็ดขาด การบริหารจัดการจึงเป็นบทบาทของส่วนราชการท้องถิ่นและอำนาจราชการส่วนกลางที่ลงมาปฏิบัติการเมืองผ่านโครงการ กิจกรรมต่างๆ

กล่าวถึงที่สุดแล้ว การบริหารจัดการในเชิงอัตลักษณ์ทางการบริหารที่เด่นชัดของปฏิบัติการในพื้นที่เมืองของไทยในระบอบทศวรรษ 2540 นั้น พบว่า การบริหารจัดการเป็นของเทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กทม. หรือในนาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ “ใครชนะเลือกตั้ง ก็จะได้อำนาจรัฐ มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารจัดการในพื้นที่เมืองนั้นๆ” ดังนั้น อำนาจการบริหารจัดการจึงเป็นลักษณะผูกขาดการใช้อำนาจรัฐด้วยบทบาทของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เป็นพื้นที่แห่งการต่อสู้แย่งชิงปฏิบัติการการใช้อำนาจในเมืองกันอย่างไม่สงบ สมยอมต่อกัน มีโครงการพัฒนา ผ่านการใช้งบประมาณของรัฐมาใช้ขับเคลื่อนที่กล่าวอ้างว่าเพื่อประโยชน์ประชาชน พลเมือง เมืองน่าอยู่ ยั่งยืน และพอเพียง หรือคำในทำนองนี้เป็นวาทกรรมหลัก ต่างหน่วยงานต่างดำเนินการเพื่อบรรลุตัวชี้วัดของหน่วยงาน ผ่านงบประมาณ CEO งบประมาณเชิงพื้นที่ งบประมาณของส่วนกลางหรืองบกรม หรืองบ Function และงบของท้องถิ่นที่ถูกอนุมัติมาจากรัฐบาลส่วนกลาง สร้างความคุ้นเคยแก่สมาชิกในเมือง ในลักษณะของการรับบริการเชิงสงเคราะห์การบริการสาธารณะอย่างไม่รู้จักเพียงพอ ท่ามกลางประเด็นปัญหาของเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและหลากหลายแบบ เช่น โครงสร้างและจำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป มลพิษเพิ่มขึ้น ภัยพิบัติซ้ำซาก ปัญหาการจราจรและอุบัติเหตุทางถนนสูงมาก ๆ กว่าช่วงใดของสังคมไทย ค่านิยมใหม่ๆ วิถีชีวิตแบบใหม่ที่ไม่มีการคัดกรองหรือหยุดยั้งได้ ระบบธุรกิจเป็นอีกตัวกระทำหนึ่งที่เข้ามาใหม่ในเมืองแทรกตัวเข้ามาสู่วิถีชีวิตของผู้คนจนเป็นเหมือนผู้ไร้สติของระบบธุรกิจแบบใหม่ที่ไร้วัฒนธรรม เป็นต้น กลับไม่พบพลังของการบริหารจัดการเพื่อต่อรอง ตอบโต้ ทำทลายประเด็นปัญหาเหล่านี้ได้อย่างเท่าเทียมหรือทัดทานได้ อำนาจรัฐจากท้องถิ่นและส่วนกลางหรือภูมิภาคไม่ได้ตระหนักต่อสิ่งนี้เท่าที่ควรจะเป็นตรงกันข้ามกลับปฏิบัติการแทรกตัวสู่สังคมเมืองอย่างหนักผ่านกระบวนการที่ต่างคนต่างทำ ต่างหน่วยงานต่างปฏิบัติตามโครงการแผนงานของตนเอง ลักษณะเช่นนี้เข้าทำนองแนวคิดที่ว่า “รัฐนิยมในท้องถิ่น

คือการทำงานที่มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการใช้อำนาจในท้องถิ่นอย่างอิสระ โดยไม่ฟังเสียงภาคส่วนอื่นๆ”

การบริหารจัดการเมืองในส่วนของท้องถิ่นอันเป็นเหมือนเจ้าของพื้นที่ จึงไร้ทิศทาง ไม่มีเป้าหมายหรือชาตวิสัยทัศน์หรือ VISION ของเมือง มีเพียงวิสัยทัศน์ของเทศบาล อบต. หรือ อบจ. ที่ไม่ได้เป็นวิสัยทัศน์ร่วมของสมาชิกในเมืองในฐานะที่เป็นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แผนพัฒนาที่ปรับมาเป็นเทศบัญญัติของท้องถิ่นเกิดจากความต้องการของนักการเมือง ที่มีนัยยะแฝงเร้นในเชิงสร้างการอุปถัมภ์จากรัฐ การบริหารจัดการภายในสำนักงานท้องถิ่นเพิ่มอัตรากำลังพนักงานท้องถิ่น พัฒนาสำนักงานให้ทันสมัย ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการดูเหมือนกับจะมีใช้ผสมผสานทั้งแนวคิดระบบราชการ Max Weber และ Gulick และ Urwick ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดี ชื่อว่า “POSDCoRB” ก็จริงอยู่แต่ทุกอย่างเป็นไปตามอารมณ์ความต้องการทางการเมืองท้องถิ่นมากกว่า เพราะไม่ต้องรับผิดชอบต่อตัวชี้วัด ไร้วิสัยทัศน์ และถูกตีตราทางสังคมว่าทุจริตคอร์รัปชัน จึงไม่แปลกว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคของไทยเปลี่ยนเป็นพฤติกรรม การควบคุมแทนกำกับต่อท้องถิ่น จนหลุดออกจากหลักการของท้องถิ่น คือหลักการปกครองตนเอง หลักการความอิสระ หลักการความสามารถ หลักการภารกิจหน้าที่ที่หลากหลาย หลักการการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการการบริหารจัดการเมือง โดยท้องถิ่นในฐานะกลไกรัฐ ที่ต้องเปลี่ยนประเด็นปัญหา หรือแบบแผนที่กล่าวข้างต้นนั้น กระบวนการบริหารเมือง โดยท้องถิ่นต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการบริหาร สู่การบริหารจัดการ (From Government to Governance) เพื่อเพิ่มบริการสาธารณะสู่สังคมเมืองให้มีคุณภาพ แม้ว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นอาจจะมีหลากหลายแนวคิด แต่ในเชิงกระบวนการเพื่อบริหารนั้นต้องเปลี่ยนแปลง ให้เป็นการบริหารจัดการ หรือ Local Governance ที่นักวิชาการบางท่าน ได้เสนอว่าเป็นกระบวนการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรทางสังคมมากขึ้น และปรับกิจกรรมการบริหารให้มีภาคสังคมหรือองค์กรทางสังคมเข้ามา มีบทบาทมากขึ้น และลดความเป็นองค์กรกฎหมายลง การสร้างเครือข่ายแบบเปิดที่เปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมมือกับตัวกระทำอื่นๆ เช่น หน่วยงานราชการอื่นๆ องค์กรทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีส่วนร่วมมี

ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วยรูปแบบที่หลากหลายตามศักยภาพของกลุ่มองค์กรเหล่านั้น ตลอดจนองค์กรหรือภาคส่วนเหล่านี้สามารถใช้อำนาจยับยั้งนโยบายที่ไม่เหมาะสมด้วยพลังทางสังคมได้ซึ่งสัมพันธ์กับแนวคิดการเมืองแบบพหุนิยมแต่เกิดในกระบวนการใช้อำนาจท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารจัดการเมืองโดยท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติการทางอำนาจที่ผนวกความคิดความเห็น การเชื่อมผ่านการบริหารจัดการมาสร้างนโยบายสาธารณะของเมือง เช่น แผนพัฒนาเมือง ที่ต้องมีส่วนร่วมอันมาจากกระบวนการการวิเคราะห์จากความรู้ องค์ความรู้ข้อเท็จจริง ของภาคส่วนหรือตัวกระทำเหล่านั้น เป็นวิสัยทัศน์ร่วมของเมืองที่มีสมาชิกเมืองรับรอง เป็นเจ้าของ มีความรู้สึกร่วมและเป็นพันธะที่ต้องดูแลไม่ถูกนักการเมืองบิดเบือน ทำให้แผนพัฒนา การใช้แผน งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ การใช้การบริหารจัดการที่เป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการที่เหมาะสมจากตัวกระทำอื่น เช่น ประชาสังคม พลเมือง และส่วนราชการอื่นๆ หรือภาคเอกชน ร่วมคิดและร่วมปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตทางสังคมที่ดีของเมือง

สุดท้ายของการบริหารจัดการที่สมควรจะเป็นในการบริหารเมืองในบริบทใหม่ที่สัมพันธ์กับแนวคิดการบริหารจัดการแบบใหม่ เช่น **การบริหารจัดการแบบเครือข่าย** ที่ท้องถิ่นนำเอาภาคส่วนทางสังคมหรือหน่วยงานราชการและธุรกิจที่มีทักษะในการปฏิบัติงานสูงกว่ามาปฏิบัติงานและดำเนินงานแทนท้องถิ่นมาเพื่อให้บรรลุภารกิจ และ **การบริหารจัดการแบบบูรณาการ** (Goldsmith et al., 1999) ที่ต้องร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายและดำรงอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและแต่หน่วยงานยังคงรักษาเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานไว้ได้ ทั้งนี้หลักการการบริหารจัดการแบบบูรณาการของท้องถิ่น คือคุณภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่น ด้วยการผนวกเอาหน่วยงานอื่นๆ มาร่วมปฏิบัติงานในเมือง โดยมีกระบวนการดำเนินงานการบริหารจัดการแบบบูรณาการประกอบด้วย 1) หน่วยงานหรือองค์กรหลัก 2) วัตถุประสงค์ร่วมหรือเป้าหมายร่วมกัน 3) การประชุมปรึกษาหารือของหน่วยงาน 4) ข้อตกลงร่วมกัน 5) แผนปฏิบัติการ

นักการเมือง

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า “ใครชนะเลือกตั้ง ก็จะได้อำนาจรัฐ มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารจัดการในพื้นที่เมื่อนั้นๆ” คือ อำนาจรัฐที่ครอบครองโดยนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจในเมือง ทั้งควบคุมอำนาจ งบประมาณ และบุคลากร ดังนั้น คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบันก็ดี หรือทิศทาง อนาคตและความหวังของเมืองก็ดี แม้จะไม่อาจจะกล่าวเชิงเปรียบเทียบได้ว่า “นักการเมืองผู้กุมชะตากรรมของเมือง” ก็ตาม แต่ถือได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีบทบาทไม่มากนักน้อย เพราะว่าเป็นกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่ควบคุมอำนาจรัฐ จึงมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐเหนืออำนาจอื่นในสังคม

สถานการณ์การบริหารท้องถิ่นของนักการเมืองไทยท้องถิ่นไทยในสองทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าจะก้าวหน้าไปมากในเชิงพัฒนาการ เพราะเป็นนักการเมืองบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองตามกฎหมายบังคับ ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองการเลือกตั้งพอกตัวให้บุคคลบางคนที่เคยดำรงสถานภาพทางสังคมแบบนักเลงอันธพาล ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่กลายเป็นนักการเมืองท้องถิ่นโดยอัตโนมัติ ทำให้พฤติกรรมจึงเป็นนักการเมืองที่แสวงหาโอกาส ความได้เปรียบทางการเมือง คือชัยชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มี 4 ประการที่จะนำไปสู่ของการยอมรับของชาวบ้านหรือชัยชนะ (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2556) ได้แก่ ประการที่ 1 ตัวของกลไกหรือกระบวนการในการหาเสียงนักการเมืองคนไหนหรือจะชนะหรือไม่ขึ้นอยู่กับกลไกกับกระบวนการในการหาเสียง ไม่ว่าจะเป็นเครื่องช่วยต่างๆ เช่น แผ่นป้าย โปสเตอร์ รถแห่ หัวคะแนน พรรคพวกรวมไปถึงการเปิดเวทีปราศรัย การเคาะประตูบ้าน การเล่นเกมพนัน ประการที่ 2 คือ ความเป็นลีลาทางการเมืองหรือความเป็นนักการเมือง จากการสร้างความประทับใจให้กับชาวบ้าน เช่น บุญงานกุศล การเข้าไปช่วยประชาชนในยามที่เขาวิกฤต เป็นลีลา นักการเมืองเพราะการสร้างภาพลักษณ์ให้กับตัวเอง ประการที่ 3 ข้อเสนอของนโยบายที่อาจจะออกมาในรูปของเอกสารใบปลิว ข้อเสนอ นโยบายเหล่านี้จะต้องดู เด็ด เผ็ด มัน หรือจะต้องสอดรับกับอารมณ์ สอดรับความต้องการ รวมไปถึงคำขวัญ สโลแกนต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นมากๆ ประการที่ 4 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในกรณีคนนั้นที่ต้องรักษาตำแหน่งสี่ปีที่ผ่านมาเขาทำอะไร ผลปฏิบัติเป็นอย่างไร เขามีโครงการ

เป็นอย่างไร การจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างไร การบริหารส่วนบุคคลเป็นอย่างไร การเยี่ยมชมชาวบ้าน การพบปะชาวบ้านเป็นอย่างไรนั้น คือผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ประการที่ 5 ในกรณีที่ เป็นบุคคลใหม่ผู้เข้ามาแข่งขันนั้น ความเป็นบุคคลในตระกูลใด จะต้องไปดูถึงเทือกเขาเหล่ากอ ลูกหลานใคร วงศ์วานวานเครือ ประสบการณ์เคยทำอะไร เป็นที่โด่งดัง ความเป็นบุคคลมาจากสายตระกูลไหนญาติใครจึงมีความสำคัญที่เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่เหมาะสมจะเข้ามาเป็นนักการเมือง ประการที่ 6 ความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยงหรือเป็นเครือข่ายหรือเป็นคนของนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ เป็นการดึงเอาภาพลักษณ์ของกระแสการเมืองระดับชาติมาประดับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

จากการเน้นการแข่งขันหรือความเป็นนักการเมืองที่ค่อนข้างยุ่งยากนี้เองจะทำให้สัมพันธ์กับการใช้อำนาจทางการเมือง เป็นต้นว่า การใช้อำนาจการบริหารภายในสำนักงาน การใช้อำนาจกับประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น และปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจกับราชการอื่นๆ ค่อนข้างใช้อำนาจไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสม (Abuse of Power) ทำให้นักการเมืองไม่อาจจะวางใจในการเป็นกลไกหลักที่สำคัญของเมืองหรือพื้นที่ได้เพื่อภารกิจบริการสาธารณะ บทบาทในการปฏิบัติการจึงถูกทำลาย และแทรกแซงจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค แม้กระทั่งองค์กรทางสังคม

ประเด็นพิจารณาที่สมควรจะเป็นของนักการเมือง **ประการแรก** ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากนักการเมืองท้องถิ่น เป็น นักจัดการเมือง (Local Politic to City Manager) นักจัดการเมือง จึงเป็นภาพลักษณ์ใหม่ที่มีความเป็นมืออาชีพประสานงานจัดการเมืองมากกว่าเน้นการบังคับบัญชา เน้นบูรณาการภาคส่วนต่างๆ มาปฏิบัติการกิจของท้องถิ่น เพื่อคุณภาพของสังคมเมือง ให้เมืองน่าอยู่ และเป็นแหล่งปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกและแขกของเมือง บทบาทของนักจัดการจึงต้องใช้ความรู้ ใช้ข้อมูลในการตัดสินใจมากกว่าอารมณ์และความรู้สึก โดยที่ต้องเป็นนักบริหารจัดการท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2560) ได้กล่าวไว้ว่าสังคมในที่นี่ คือเมืองเปลี่ยนแปลงโดยตลอด ดังนั้น นักการเมืองต้องใช้กระบวนการการบริหารจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่มี 2 ระดับ คือ การบริหารจัดการภายในองค์กร หรือภายในหน่วยงานราชการที่เรียกว่า การจัดการภายใน นอกจากนี้ยังต้องมีการบริหารจัดการกับภายนอก หรือบริหารภายนอกองค์กรหรือหน่วยงานราชการ เพราะบริบทหรือสภาพแวดล้อมทางการบริหารหรือนิเวศวิทยาการบริหาร

เปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวในเชิงการจัดการต้องมียุทธศาสตร์เชิงกระบวนการที่เหมาะสมด้วย
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีสูตรตายตัวหรือหลักการที่เป็นกฎที่ชัดเจนในท่ามกลาง
การเปลี่ยนแปลง ส่วนการบริหารจัดการภายในองค์กรนั้นประกอบด้วย ผู้นำแห่ง
การเปลี่ยนแปลง ทักษะคิดและการสร้างขวัญและกำลังใจ ความรู้และการสร้างความรู้
การสร้างทีมงาน การพัฒนาบุคคล การสื่อสารภายในองค์กร ความอดทน ส่วนการบริหาร
จัดการภายนอกองค์กร ประกอบด้วย การสร้างเครือข่าย การประสานงานและความร่วมมือ
เหล่านี้เป็นกระบวนการที่ต้องเริ่มต้นจากบทบาทของนักการเมืองในบทบาทผู้จัดการเมือง
เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะนำการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่นับวันจะมีความเป็นราชการมากกว่านักบริการสาธารณะ
ประการที่สอง ต้องเปลี่ยนจากการสร้างพฤติกรรมของนักสงเคราะห์หรืออุปถัมภ์โดยรัฐ
เป็น นักบริการสาธารณะ (Public Patronage to Public Provider) ในยาม
ปฏิบัติราชการปกติหรือวิกฤตฉุกเฉิน ภัยพิบัติ ผู้อุปถัมภ์โดยรัฐที่ใช้ทรัพยากรรัฐเพื่อประโยชน์
เชิงการจรรโลงอำนาจทางการเมืองถือว่าการทุจริตคอร์รัปชัน นักการเมืองที่เป็น
ผู้บริการสาธารณะ ต้องสร้างแผนงาน สร้างวิสัยทัศน์ ขยายฝัน หมายถึง ภาพลักษณ์ของเมือง
ร่วมกับประชาชน และมีกรสร้างกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนให้เป็นจริงบนฐานของเมือง
อัตลักษณ์เมือง พร้อมๆ กับการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเข้มงวด ทั้งการบังคับใช้กฎหมาย
และการใช้อำนาจเชิงการณรงค์สาธารณะเพื่อคุณภาพของเมือง เช่นเดียวกับ ต้องสร้าง
นวัตกรรมของเมืองเพื่อเป็นเครื่องชี้วัดทางการเมืองมากกว่าเทคนิคการเมือง เพื่อให้
ประชาชนในฐานะผู้รับบริการสามารถตัดสินใจเลือกกว่าสมควรให้ผู้จัดการเมืองผ่านผลงาน
ที่เป็นนวัตกรรม ประการที่สาม ต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงสู่ความเข้าใจและยึดมั่นถ้อย
มั่นกับหลักการของท้องถิ่น ที่สำคัญ คือหลักการปกครองตนเอง หลักการความอิสระ
หลักการความสามารถ หลักการภารกิจหน้าที่ที่หลากหลาย หลักการการตรวจสอบ
หลักการเหล่านี้สำคัญมากที่นักการเมืองบริหารจัดการเมืองต้องตระหนักยึดมั่นถ้อยมั่น
เป็นเหมือนทฤษฎีหรือคัมภีร์ในการบริหารจัดการ แม้ว่าจะแตกต่างกันในการอธิบาย
แต่ละหลักการ แต่ต้องเข้าใจพร้อมกับเป็นผู้นำในการรับรู้ เรียนรู้ การเข้าใจหลักการ
ท้องถิ่น นำสู่พนักงานท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นในเมือง เพราะจะเป็นหลักการที่นำสู่
การจัดการตนเองของเมืองตามศักยภาพและเป็นภาพของเมืองหรือวิสัยทัศน์ของเมือง

พลเมือง

พลเมือง เป็นตัวกระทำทางอำนาจในเมือง เป็นผู้คนที่อาศัยในพื้นที่เมือง และบางคนบางกลุ่มได้มาทำมาหากิน แบบชั่วคราว หรือแบบถาวร ไม่รวมถึงการจ่ายภาษีให้เมืองเพื่อเป็นฐานของรายได้กับท้องถิ่นในการดูแลเมือง ความหลากหลายของพลเมือง ส่งผลต่อพฤติกรรมในการดำเนินชีวิต และความรับผิดชอบเมือง พฤติกรรมนี้ผูกผันไปตามยุคสมัย ตามพื้นที่ ในกรณีของไทย พบว่า หลังทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะว่า สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจจะสัมพันธ์กับพฤติกรรมของพลเมืองในท่ามกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตมากขึ้น เพื่อการจัดการความสุขให้กับตนเองท่ามกลางการอยู่อาศัยในเมือง บางสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจ เช่น คนชั้นล่าง มีแนวโน้มรับเอาเฉพาะประโยชน์จากท้องถิ่น เรียกร้องบริการจากท้องถิ่น สยบสมยอมต่ออำนาจทางการเมืองท้องถิ่น จนกลายเป็นผู้รับอุปถัมภ์โดยรัฐหรือนักการเมือง ในขณะที่บางกลุ่ม เช่น กลุ่มคนชั้นกลาง มีแนวโน้มวางเฉย และออกห่างจากท้องถิ่น เพราะสามารถจัดการตนเองได้ท่ามกลางอาศัยในเมือง จึงไม่ค่อยมีความรู้สึกผูกพันและไม่มั่นใจใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางเฉย ทำให้สมาชิกเมืองที่มีฐานแตกต่างทางสังคมเศรษฐกิจต่างกัน จึงให้ความหมายและให้คุณค่าต่อท้องถิ่นต่างกัน กล่าวโดยสรุป พลเมืองระดับล่างต้องอยู่ภายใต้ระบบการพึ่งพาหรือภายใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ไม่มีอิสระในการเลือกตั้งและขาดโอกาสและไม่มีอิสระตัดสินใจ พลเมืองระดับคนชั้นกลางจึงไม่เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นพลเมืองจึงเป็นแนวคิดที่หลากหลายมาก ในฐานะตัวกระทำในเมืองภายใต้การบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะพบได้ว่า คนบางกลุ่มถูกเลือกมาเป็นฐานปฏิบัติการทางบริหารและการเมืองผ่านบริการสาธารณะ ในขณะที่บางกลุ่มถูกเบียดขับออกจากกระบวนการบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี โดยหลักการและแนวปฏิบัติแล้วยอมรับว่าพลเมืองยังเป็นตัวกระทำทางอำนาจที่สำคัญของเมือง พบได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดึงเอาประชาชนมาเป็นองค์ประกอบหรือเครื่องมือในกระบวนการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่ประชาชนก็ยังมีข้อจำกัด ทั้งความสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมหรือสาธารณะ คงเพียงใช้อำนาจในกระบวนการเลือกตั้งเพียงรูปแบบเดียว การจัดการตนเองของเมืองที่อธิบายในนามชุมชนเข้มแข็ง เมื่อนำอยู่หรือแนวคิดอื่นๆ แทบจะเป็นมโนทัศน์ที่ล่องลอยจากปรากฏการณ์

ที่เป็นจริง เป็นวาทกรรมทางวิชาการและนักการเมือง เพราะความสำคัญและความรับผิดชอบ มีข้อจำกัดมาก ที่ออกมาในรูปของการวางเฉย การไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมือง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและทิศทางของเมือง ปรากฏการณ์ที่เป็นบทบาทของพลเมือง ที่ค่อนข้างจำกัดมากเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี พลเมืองและบทบาทของพลเมืองที่สมควรจะเป็นในฐานะที่เป็นสมาชิก หรือเป็นตัวกระทำทางอำนาจยังเป็นพื้นฐานของความเป็นเมือง อัตลักษณ์ของสมาชิก ของเมืองยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง การสร้างความเป็นพลเมือง จึงเป็นภารกิจของ ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักจัดการเมือง การสร้างพลเมืองจึงเป็นเหมือนการปฏิรูป พลเมืองในท่ามกลางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบต่อ กล่าวคือ ประการแรก ต้องสร้างสมาชิกในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นพลเมืองของเมืองที่ต้องมี “คุณธรรมของพลเมือง” เพราะเป็นพื้นฐานของคน ที่เอื้อต่อการบริหารจัดการเมืองร่วมกับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามคุณธรรมพลเมืองมีความ เป็นคุณลักษณะของปัจเจกบุคคลนั้น ประกอบด้วย 1) บุคคลที่มีการเรียนรู้ใฝ่รู้ ใช้ชีวิต อย่างมีเหตุมีผลมีเป้าหมายหรืออนาคต 2) การเป็นบุคคลที่มีจิตสาธารณะ ที่คิดถึงประโยชน์ ส่วนรวมพอๆ กับประโยชน์ส่วนตัว 3) ยอมรับหรือเคารพความเสมอภาคของผู้คน อย่างไม่ดูถูกเหยียดหยาม 4) มีความรับผิดชอบต่อตนเองที่คำนึงถึงหน้าที่ที่ตนเองมี และปฏิบัติหน้าที่ที่ตนเองมีอย่างสูง 5) ความอดทนของพลเมืองที่อดทนต่อความยาก ในการที่บรรลุความสำเร็จ เป็นต้น ประการที่สอง คุณลักษณะของพลเมืองที่ผันแปร ไปตามบริบทของสังคม เช่น พลเมืองของท้องถิ่นของชุมชน พลเมืองขององค์กร พลเมือง ของชาติ นั่นคือ คุณลักษณะของพลเมืองของเมืองต้อง 1) มีความรักความผูกพันต่อเมือง หรือมีจิตสำนึกต่อเมือง ในฐานะถิ่นที่อยู่อาศัย ที่ต้องดูแลเมืองรักเมือง รักความสงบ ความเรียบร้อย และรักที่จะสร้างความน่าอยู่ของเมืองของส่วนรวมหรือสาธารณะ 2) ความอดทน คุณลักษณะของพลเมืองที่อดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างกันในสังคม ในการประชุม การปฏิสังสรรค์ในสังคม อดทนต่อการยั่วุทางอารมณ์ต่างๆ ของสื่อสารมวลชน การโฆษณา อดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างในการประชุมปรึกษาหารือหรือการอยู่ร่วมกัน 3) ความไว้วางใจ ต่อเพื่อนบ้าน ต่อบุคคลอื่น ต่อการอยู่ร่วมกัน ความไว้วางใจทำให้เกิด ความเกื้อกูลและเห็นใจต่อกัน 4) การสังกัดกลุ่มทางสังคมหรือกลุ่มประชาคม เพราะกลุ่ม

องค์กรทางสังคมเป็นกลไกของพลเมืองการได้เรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีพลังอำนาจในการต่อรองอย่างมีเหตุผล และกลุ่มองค์กรทางสังคมสามารถสร้างพลเมืองที่ดีได้

5) ไม่นิยมความรุนแรงหรือไม่ใช้ความรุนแรงเข้าปฏิบัติการแก้ไขปัญหาในเมืองพร้อมๆ กับสามารถดำรงอยู่กับความขัดแย้งได้อย่างมีความสุข 6) เคารพกติกาของส่วนรวม กติกาของรัฐ กติกาของสังคม บรรทัดฐานทางสังคม เพื่อเป้าหมาย คือให้สังคมอยู่ได้อย่างมีสุข

7) การเคารพผู้อื่น ให้เกียรติผู้อื่น คุณค่าของผู้อื่นตลอดจนการเคารพสิทธิผู้อื่น 8) การที่มีอุปนิสัยเคารพความแตกต่างความหลากหลายของผู้อื่น บนฐานความแตกต่าง ความคิดความเชื่อที่ต่างกันไป และดำรงชีวิตอยู่กับความแตกต่างได้อย่างมีความสุข 9) มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2557) เช่นนี้ นักจัดการเมืองจึงต้องมีการสร้างความ เป็นพลเมือง ทำให้คนที่มีความต่างกันทางความคิดความเชื่อ บนฐานของคนที่มีความวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ที่ต่างกันไป แต่ค่านิยมของเมืองร่วมกัน อาจจะผ่านกระบวนการศึกษาในระบบ กิจกรรมทางวัฒนธรรม การณรงค์สาธารณะ เพราะฉะนั้น การสร้างพลเมืองและวัฒนธรรมพลเมืองจึงเป็นภารกิจสำคัญมากของท้องถิ่น เพื่อสร้างคนหรือพลเมืองให้เกิดความรัก ความรู้สึก มีพันธะ ต่อส่วนรวม ต่อเมืองที่เขาอยู่อาศัย แม้ว่าอาจจะต้องคิดหรืออาจจะสร้างด้วยการบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพน้อยก็ตาม เพราะฉะนั้น การสร้างพลเมืองเป็นเรื่องยิ่งใหญ่ที่ถือเป็นภารกิจของเมือง

อย่างไรก็ตาม ในมิติการเมืองแบบพหุนิยมในท้องถิ่นนั้นฐานะที่พลเมืองเป็นตัวกระทำทางอำนาจจึงมีความสำคัญ พลเมืองจึงเป็นกลไกกระบวนการใช้อำนาจก็มีความสำคัญอีกประเด็นหนึ่งด้วย เป็นการใช้อำนาจผ่านกลุ่มองค์กรทางสังคม นับว่าเป็นเรื่องสำคัญรูปแบบที่น่าสนใจของการใช้อำนาจ คือ 1) การเสนอความคิดเห็นที่เป็นมติของกลุ่มองค์กร ถือว่าสำคัญสูง เพราะเป็นการริเริ่มคิดสร้างสรรค์คุณภาพของเมืองจากภาคพลเมือง เช่นนี้ นโยบายสาธารณะของท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการต่อเมืองต้องสมควรที่จะก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) มาจากภาคพลเมืองด้วย การนำเสนอความคิดเห็นเห็นผ่านการประชุม ผ่านข้อเสนอเป็นเอกสาร การจัดทำประชุมประชาคมจึงต้องเป็นวิถีชีวิตของพลเมืองในกระบวนการจัดการเมือง 2) การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายสาธารณะของท้องถิ่นเมือง ผ่านรูปแบบการชุมนุม การเสนอเอกสาร การร่วมเสนอแนะอย่างมีเหตุผล และเคารพความคิดเห็นอื่นๆ เพราะผ่านความคิดเห็น การตรวจสอบ

ภายในกลุ่มองค์กรมาแล้ว 3) การตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวกระทำทางอำนาจ ที่ภาคพลเมืองต้องดำเนินการเพราะเป็นเรื่องของสาธารณะ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้รับบริการ 4) การยับยั้งหรือโต้แย้งต่อนโยบายของเมือง หรือการใช้อำนาจที่คิดว่าไม่ถูกต้องสร้างความเสียหายต่อเมือง เป็นภารกิจที่ไม่เกรงกลัวหรือสยบสมยอมเพราะความเกรงกลัว การยับยั้งหรือโต้แย้งจึงเป็นกระบวนการที่พึงตระหนักกว่ามีความจำเป็น อาจจะผ่านกระบวนการทางยุติธรรมและกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ทั้งนี้ทั้งนั้น ในแนวทางนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงจากพลเมืองสู่การเป็นผู้รับบริการที่พร้อมจะยอมรับและปฏิเสธผู้ให้บริการ ผ่านคุณภาพของบริการสาธารณะด้วย

ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นกลไกรัฐบาลในการดูแลคุณภาพของเมือง ดังนั้น ในการเป็นกลไกจึงต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่บริการสาธารณะตามหลักการที่กระจายอำนาจ หลักการปกครองตนเองและหลักการอิสระของท้องถิ่น นโยบายหลังนี้ที่หมายถึง ท้องถิ่นต้องมีความอิสระสูงมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานภารกิจ แต่บนฐานของหลักการความอิสระนั้นก็ยิ่งถูกกำกับโดยรัฐบาลส่วนกลาง หรือท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง เพียงแต่เป็นอิสระเชิงสัมพันธ์ หมายถึง ว่ายังถูกยึดโยงอยู่กับการควบคุมดูแลหรือกำกับจากรัฐบาลส่วนกลาง ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่อิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์แห่งรัฐและภายใต้รูปแบบรัฐ เป็นต้นว่า รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) และรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ทั้งนี้รูปแบบความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกลางดำเนินการกับท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมาย หมายถึง กฎหมายเป็นเครื่องมือการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน นั่นคือ กฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน มีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การกำกับดูแล การควบคุม และการตรวจสอบ 2) การสร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) งบประมาณ โดยที่ความจริงแล้ว หน่วยงานที่ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีบทบาททั้งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงและการใช้อำนาจโดยแฝงเร้น ทั้งสิ้นทั้งปวงนี้ สร้างความกระเทือนต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น

การกำกับดูแล การควบคุม และการตรวจสอบ รัฐบาลส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงผ่านกฎหมายต่างๆ เพื่อให้กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ด้านบริการสาธารณะแทนรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการบริหารจัดการสาธารณะให้แก่ประชาชน จึงมีการสร้างกลไกและกระบวนการกำกับดูแล จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ กลไกและกระบวนการของรัฐบาลส่วนกลางทำหน้าที่นี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายรองรับและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เป็นต้นว่า ประการแรก กลไกของรัฐบาลส่วนกลางทางด้านนโยบาย เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มอบหมายให้เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทมากในการออกนโยบายให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ภายใต้การที่ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และหลักการของท้องถิ่น ประการที่สอง กลไกรัฐบาลส่วนกลางในการกำกับการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นเหมือนหน่วยรัฐที่เป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐบาลที่ใช้กลไกหรือหน่วยงานปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่นโดยตรง เพราะเป็นกลไกที่มีทั้งอำนาจครอบคลุมองค์กรท้องถิ่นเกือบเบ็ดเสร็จ เพราะครอบคลุมทั้งการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ระบบ บุคลากร และมาตรฐาน การปฏิบัติงาน ผ่านการใช้อำนาจของกฎกระทรวง คำสั่ง หนังสือเวียนเหล่านี้ จึงเป็นเครื่องมือใช้อำนาจกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเกือบสมบูรณ์ ทั้งนี้ทั้งนั้น รัฐบาลกลางจึงกำกับ ติดตามผล และรายงานผลทั้ง 3 ขั้นตอน คือ ขั้นแรก เริ่มตั้งแต่การวางแผนนโยบาย ขั้นที่สอง การปฏิบัติตามแผนหรือขั้นตอนดำเนินงาน และสุดท้ายคือขั้นตอนการประเมินผล การรายงานผลการปฏิบัติงาน

การสร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ การบริหารงานจัดการบริการสาธารณะภาครัฐนั้นถือว่าเป็นคุณภาพของการบริการที่รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อมอบให้กับพลเมือง ดังนั้น ต้องมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องมีโอกาสได้รับบริการที่ไม่แตกต่างกัน จึงจะถือว่าเป็นคุณภาพของการแปรอำนาจการเมืองสู่การปฏิบัติด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องมี “มาตรฐานการบริการสาธารณะ” ที่กลไกรัฐวางให้กับประชาชนในรูปแบบกิจกรรมหรือการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น มาตรฐานของถนน อบต. มาตรฐานของชั้นเด็กเล็ก

มาตรฐานของโรงเรียนท้องถิ่น หรืออื่นๆ ที่ออกมาตรฐานโดยหน่วยงานอย่างรัฐบาลส่วนกลาง จัดสร้างหรือกำหนดมาตรฐาน สร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านระเบียบ กฎ กฏหมาย ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ มีการกำกับมาตรฐาน การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลกลางจะต้องตรา ระเบียบ กฎ กฏหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างกัน ตลอดจนกำกับให้เป็นตามมาตรฐาน โดยที่รัฐบาลกลางจะกำหนดระบบ แนวทางและตัวชี้วัดความสำเร็จตามมาตรฐานขึ้นมา จึงเป็น ความสัมพันธ์ที่เข้มงวด ต่อการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะให้เป็นตามมาตรฐาน ที่อาจจะเป็นการสูญเสียอิสระไป แต่เมืองจะได้รับคุณภาพของบริการ

การบริหารงานบุคคล หรือ บุคลากรท้องถิ่น หรือ พนักงานท้องถิ่น หรือ ราชการท้องถิ่น นับว่าเป็นกลไกในสำนักงานท้องถิ่นที่จะนำเอานโยบาย ระเบียบ แนวทาง แผนงานต่างๆ ไปปฏิบัติ ข้าราชการท้องถิ่นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญมากในท้องถิ่น ในกรณีของไทยนั้น พบว่า รัฐบาลส่วนกลางยังรวบอำนาจด้านบุคคลไว้ที่ส่วนกลาง ทั้ง 2 กระบวนการ คือ กระบวนการการบริหารบุคคลและการพัฒนาบุคคล ดังสะท้อนไว้ในอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่า “..... กำหนดแนวทางและ จัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารส่วนบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” การบริหารบุคคล (Human Resource Management) เป็นการจัดการทั้งขั้นตอนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง ความก้าวหน้า สวัสดิการ เป็นต้น เพื่อบุคลากรโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นพนักงาน หรือ ข้าราชการ เป็นกลไกที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ พนักงานของท้องถิ่น ต้องมีความเป็นมืออาชีพ โดยที่ความเป็นมืออาชีพพิจารณาที่ทักษะทางการปฏิบัติงาน ผ่านความรู้ หลักประกันการทำงานบริการสาธารณะ จึงมีความคาดหวังจากรัฐบาล ส่วนกลางต่อบุคลากรในระดับที่สูง นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติงานต่อเนื่องและเป็นเอกภาพ ในโครงสร้างและกระบวนการทำงานของท้องถิ่น (Leach et al, 1994) เช่นเดียวกับการพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) ของท้องถิ่น ทั้งการศึกษาต่อ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน กิจกรรมเหล่านี้ต้องให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นองค์กรหลักในการพิจารณาอนุมัติกำหนดหลักสูตร การอนุญาตให้บุคลากรท้องถิ่น เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาบุคลากรได้ ทำให้รัฐบาลส่วนกลางยังคงจรรโลงทางอำนาจ

ในท้องถิ่นผ่านการบริหารบุคลากรของท้องถิ่นและการพัฒนาบุคคลของท้องถิ่นไว้อย่างเหนียวแน่น หากพิจารณาในด้านนี้จึงพบว่าบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางยังคงควบคุมงานด้านบุคลากรไว้อย่างเข้มงวด กลายเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น คือ คนของรัฐบาลส่วนกลางนั่นเอง

งบประมาณ การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านระบบงบประมาณท้องถิ่น ที่ทำให้งบประมาณเป็นกลไกการสร้างความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่ออิสระของเมือง ทั้งนี้มี 2 ส่วนคือ ส่วนที่ว่าด้วยรายได้ของท้องถิ่นกับรายจ่ายของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยที่ส่วนของรายได้ของท้องถิ่นนั้นมาจาก 3 แหล่ง คือ **แหล่งแรก** ได้แก่ 1) รายได้จากรัฐบาลกลางอุดหนุนมาให้ท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุน ที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมาย คือ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการเงินการคลังในท้องถิ่น และเพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาล 2) เป็นภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ภาษีการค้า ภาษีรถยนต์ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ที่แบ่งเป็นการอุดหนุนทั่วไป และอุดหนุนเฉพาะกิจ **แหล่งที่สอง** ภาษีท้องถิ่นที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีโดยตรงของท้องถิ่นจากสมาชิกที่อยู่ในเมือง การทำธุรกรรมของคนในเมืองหรือในท้องถิ่นนั้นๆ ตามกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถเก็บรายได้เองในรูปของภาษีท้องถิ่น จากประเภทต่อไปนี้ คือ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีป้าย 3) ภาษีบำรุงท้องที่ เหล่านี้เป็นรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ไม่ต้องส่งเข้ารัฐบาลกลางและมีอิสระในการใช้จ่าย ซึ่งทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาของพื้นที่ได้ **แหล่งที่สาม** มาจากกิจการเชิงพาณิชย์ จะเป็นรายได้ที่มีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น หรือตามศักยภาพของเมือง ส่วนของรายจ่าย เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่น นั่นคือ งบประมาณต้องผ่านสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีมหาดไทย เป็นกลไกควบคุมกำกับกฎหมายของท้องถิ่นที่ผ่านสภาท้องถิ่น จึงจะเป็นกฎหมายรายจ่ายของท้องถิ่นที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ดี การจ่ายงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีอิสระ เพราะมีกฎหมายควบคุมรายการจ่ายไว้อย่างชัดเจน โดยมีหน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบการจ่ายเงินงบประมาณควบคุมอยู่อย่างละเอียด

จากที่กล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของรัฐบาลกลางมาที่ท้องถิ่น ส่งผลต่อการสอดแทรกตัวตนของอำนาจรัฐในสังคมหรือในเมืองอย่างละเอียดแบบยล รัฐบาลกลางจึงเป็นตัวกระทำทางอำนาจในพื้นที่เมืองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานตัวแทน ว่ากันถึงที่สุดแล้วพอเข้าใจได้อย่างง่ายได้ว่า “ยิ่งเพิ่มปริมาณกิจกรรมการบริการสาธารณะก็เท่ากับเพิ่มอัตราพลังอำนาจรัฐลงในพื้นที่เมืองด้วย” รัฐหรือรัฐบาลจึงมีพลังอำนาจต่อเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้

ทุนทางสังคมของเมือง

การพินิจพิจารณาเมือง เพื่อให้เมืองมีพลวัตเชิงวิถีชีวิตที่ยั่งยืนและมีความสุขนั้น องค์ประกอบของทุนทางสังคมของเมืองถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขปัจจัยที่สำคัญยิ่งด้วยปัจจัยหนึ่ง ทุนทางสังคมนั้นอาจจะมีหลากหลายมิติตามทรรศนะของผู้กล่าว แต่กล่าวในมิติทางสังคมศาสตร์หรือรัฐศาสตร์นั้น ทุนทางสังคมที่จะเน้นในที่นี้ คือ สถาบันทางสังคมและระบบคุณค่าดั้งเดิมของเมือง กล่าวคือ สถาบันทางสังคมดั้งเดิมนั้นอาจมีความหมายอย่างกว้าง ที่ครอบคลุมทั้งสถาบันทางการศึกษา สถาบันทางศาสนา เช่น บ้าน หรือเมือง วัด โรงเรียน ตลอดจนกลุ่มองค์กรทางสังคม หรืออาจจะรวมถึงปราชญ์ชาวบ้านหรือผู้นำทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงระบบคุณค่าทางสังคมต่างๆ เช่น ความไว้วางใจ ความมีน้ำใจหรือความเอื้ออาทรหรือการเกื้อกูลระหว่างกัน หรือบรรทัดฐานทางสังคม บางประการ เป็นต้น สถาบันและระบบคุณค่าเหล่านี้เป็นกลไกทางสังคมที่เคยยึดโยงและเคยดำรงอยู่ในชุมชนในเมืองให้สมาชิกมีพันธะผูกพันดำรงอยู่ด้วยความเป็นชุมชนในเมือง ระบบคุณค่าจึงเป็นเหมือนโลหิตไหลเวียนในสังคมเมือง ในขณะที่สถาบันเหล่านั้นเป็นเหมือนตัวละคร ให้เมืองดำรงอยู่ พัฒนาการ เปลี่ยนแปลงตอบโต้ท้าทายความเป็นเมืองให้ดำรงอยู่และแปรเปลี่ยนตามบริบท เช่น ท่ามกลางอำนาจรัฐ อำนาจทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งนานาชาติที่ไหลเข้ามาอย่างไม่หยุดยั้ง ในขณะที่บางสถาบันทางสังคมลดบทบาทลงไป อาจจะเปลี่ยนรูปไป มีสถาบันอื่นกลไกอื่นๆ เข้ามาแทน เช่นเดียวกับระบบคุณค่าไม่หยุดนิ่งตามค่านิยมใหม่ๆ ก็ตาม แต่คุณูปการของบางสถาบันดั้งเดิมและบางส่วนของระบบคุณค่ายังมีพลัง มีคุณค่าโดยตรงและแฝงเร้นอยู่ในเมือง สำหรับส่วนที่ไม่เหมาะสม

ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป แต่บางส่วนที่สามารถพัฒนา ต่อยอด ปรับรูป เปลี่ยนแบบ มาประยุกต์ใช้ใหม่ เพราะสถาบันทางสังคมและระบบคุณค่าอาจจะเปรียบได้กับปัจจัยสำคัญ ที่มีพลังนอนเนื่องอยู่ในแหล่งหนึ่งรอการดึงหรือรื้อฟื้นกลับมาใช้ประโยชน์ในการจรรโลง ความเป็นเมืองที่น่าอยู่ เมืองที่ความสุขต่อไป

ดังนั้น ต้องสมควรที่จะคำนึงถึงการรื้อสร้าง ยกระดับ หรือพัฒนาสถาบันดั้งเดิม ของชุมชนของเมือง ให้มาเป็นตัวกระทำหลักทางอำนาจของเมืองหรือของชุมชน เช่น “บวร” ครู พระ ผู้นำชุมชนท้องถิ่น ต้องให้ทุกส่วนไปร่วมกระทำกิจกรรมร่วมกัน จัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่แบบภาคีเครือข่ายระหว่างตัวกระทำหลัก คือ ท้องที่ กับสถาบันเหล่านั้น ผ่านการกำหนดให้องค์กรเหล่านี้เป็นกลไกการปฏิบัติงาน ของท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบอำนาจด้วยการอุดหนุนทรัพยากร การดำเนินงาน มอบอำนาจการดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมกำกับของท้องถิ่น สถาบัน เหล่านี้สามารถเข้ามาร่วมการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบบูรณาการก็ได้ การบริหาร แบบเครือข่ายก็ได้ เพราะเป็นสถาบันที่มีคุณค่ามีเกียรติภูมิ ได้รับการยอมรับจากสังคมอยู่แล้ว จึงสามารถเป็นกลไกหนุนเสริมให้ปฏิบัติภารกิจร่วมกับท้องถิ่นอย่างมีบทบาทและมีคุณค่า ต่อกันบนเป้าหมายเมืองที่น่าอยู่มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในอีกนัยยะหนึ่งสถาบันทางสังคม คือ กลุ่มองค์กรทางสังคม หรือกลุ่มประชาสังคม หรือเป็นสถาบันสำคัญของสังคมหรือชุมชน ที่ปรากฏอยู่ในเมือง มีหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มต่างก็มีตำแหน่งและบทบาทในการเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่แล้ว ท้องถิ่นต้องผนวกเอากลุ่มประชาสังคมนี้มาร่วมกระบวนการทำให้เมืองน่าอยู่อย่างเป็นระบบ มากขึ้น เพราะกลุ่มเหล่านี้ตั้งบนฐานความคิด ความเชื่อความศรัทธาร่วมกันของสมาชิก บางส่วน มีพลังในการเสริมบริการสาธารณะอยู่แล้วจึงต้องปรับเป็นกลไกที่มีบทบาท ในเมืองมากขึ้น มิฉะนั้น กลุ่มประชาคมอาจจะส่งผลเชิงลบต่อท้องถิ่นได้

ประเด็นที่สมควรพิจารณาในการบริหารจัดการเมืองอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นพลัง ของเมือง คือ พื้นที่สาธารณะ หรือพื้นที่ทางสังคม จะเป็นพื้นที่ที่ให้โอกาสภาคส่วนต่างๆ ได้สามารถเป็นพื้นที่สร้างสรรค์กระทำกิจกรรมร่วมกัน จะทำให้ผูกพันกับเมืองที่ต้องหวงแหน ในฐานะที่เป็นสถาบันหรือองค์กรที่ผูกพันกับชีวิตของพลเมือง พื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ ทางสังคมจะสร้างโอกาสสร้างคุณค่าแก่พลเมืองได้แสดงความคิดเห็นความเห็น เพื่อเติมพลัง

สร้างสรรค์การอยู่ร่วมกัน ให้มีความผูกพันกับวิถีชีวิตประจำวันของผู้คน รู้สึกเป็นเจ้าของสิทธิ์ ตระหนักถึงกลุ่มทางสังคม สถาบันดั้งเดิมและระบบคุณค่า ภายใต้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ ในพื้นที่สาธารณะแบบการประชุมแบบปรึกษาหารืออย่างใคร่ครวญ การพูดคุยพินิจพิจารณา โดยใช้ความเป็นเหตุเป็นผล ใช้ประโยชน์สาธารณะของเมืองเป็นเป้าหมายสูงสุด (Friskin, 2011 : 80 - 87) การประชุมพูดคุยแบบนี้สามารถเป็นเครื่องมือในสร้างนโยบายของ ท้องถิ่นได้ มากกว่าการเกณฑ์หรือการระดม พื้นที่สาธารณะและกระบวนการประชุมเหล่านี้ จะเป็นกระบวนการของกันและกัน อาจจะนำมาใช้ในการใช้เป็นพื้นที่รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของท้องถิ่นที่ดำเนินภารกิจในพื้นที่เมือง

สรุป

การอธิบายเมือง เป็นการเพิ่มองค์ความรู้เพื่อการเป็นกรอบแนวคิดการบริหาร จัดการเมือง ที่จะเข้าใจเมืองในฐานะเป็นสถาบันทางสังคม ที่เป็นพื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือท้องถิ่น การเข้าใจเมืองจึงสามารถเข้าใจท้องถิ่นได้อย่างลึกซึ้ง ตรงกันข้ามการเข้าใจท้องถิ่นจะเป็นองค์ความรู้แยกส่วนออกจากเมือง ทำให้ท้องถิ่นลอย ออกจากบริบทของเมือง ไม่อาจจะพิจารณาเข้าใจตัวกระทำอื่นๆ และปัจจัยอื่นๆ ที่สัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกจากเมือง เช่นนี้ การพิจารณาเมืองจึงเกิดเป็นองค์ความรู้ ของเมืองที่สามารถทำให้เข้าใจท้องถิ่นได้อย่างละเอียดและเชื่อมโยงที่จะเป็นพื้นฐาน ของสังคมให้ท้องถิ่นที่เป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจได้อย่างมีคุณภาพ นั่นคือ คุณภาพ ของเมืองย่อมเป็นคุณภาพของท้องถิ่น แล้วส่งผลไปสู่คุณภาพชีวิตของเมืองที่ดีด้วย

การเข้าใจเกี่ยวกับเมืองในที่นี่ได้พิจารณาผ่านประเด็นที่เป็นเงื่อนไขปัจจัยที่สำคัญ 5 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การบริหารจัดการ ประเด็นที่สอง นักการเมือง ประเด็นที่สาม พลเมือง ประเด็นที่สี่ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง ประเด็นที่ 5 ทนทางสังคมของเมือง เมื่อพินิจพิจารณาในแต่ละรายประเด็นหรือปัจจัยหรือตัวกระทำถึงอัตลักษณ์ ความสำคัญ และพัฒนาการสู่ความเหมาะสมที่สมควรของแต่ละเงื่อนไขปัจจัยแล้ว ประเด็นที่เป็น เงื่อนไขปัจจัยเหล่านี้หรือตัวกระทำเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการเมือง ให้มีความสมบูรณ์ได้สูงมาก ประเด็นเหล่านี้จะสำคัญมากสำหรับการเป็นกรอบแนวคิด

การบริหารจัดการเมือง ที่มีท้องถิ่นเป็นกลไกศูนย์กลางการใช้อำนาจ และเป็นอำนาจรัฐที่เหนืออำนาจอื่น ว่ากันถึงที่สุดแล้วทำให้เมืองน่าอยู่นั่นเอง

เงื่อนไขปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ต่างก็ยึดโยงกันอยู่ ทั้งนี้ หากใช้การบริหารจัดการเป็นประเด็นหรือเงื่อนไขปัจจัยของเมือง ทำให้เข้าใจว่านักการเมืองต้องมีบทบาทในการบริหารจัดการอย่างมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ต้องผนวกปัจจัยเหล่านี้เข้ามาเป็นศักยภาพพื้นฐานในภารกิจบริการสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบทางการเมือง ภาคพลเมืองที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเมืองตามกระแสการเมืองที่เน้นพหุนิยมในท้องถิ่นอันมีพลเมืองเป็นทั้งเป้าหมายและมรรควิธี ทูตทางสังคมที่เป็นศักยภาพในการบริหารจัดการเมืองผ่านสถาบันดั้งเดิมของสังคม กลุ่มองค์กรทางสังคมจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนบริการสาธารณะให้ท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางเป็นเงื่อนไขของการจัดการเมืองผ่านท้องถิ่นที่จะให้ท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจออกนอกบรรทัดฐานตามเจตนารมณ์แห่งรัฐ สรุปได้ว่าในที่นี่ว่าหากพินิจผ่านการบริหารจัดการเมืองสู่เงื่อนไขปัจจัยหรือตัวกระทำอื่นๆ จะให้กรอบการอธิบายการศึกษาเมืองมีความสมบูรณ์ไม่มากนักน้อย ส่วนจะพินิจพิจารณาผ่านนักการเมือง ที่ต้องโยงไปสู่เงื่อนไขปัจจัยหรือประเด็นหรือตัวกระทำอื่นๆ หรือพินิจพิจารณาผ่านภาคพลเมือง ทูตทางสังคม ก็จะทำให้กรอบแนวคิดนี้เพียงพอที่จะเป็นอธิบายได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น เช่นเดียวกัน หากพัฒนากรอบแนวคิดสู่การปรับใช้ในท้องถิ่น หรือปรับใช้ในเมืองก็น่าจะมีพลังเพียงพอในการสร้างคุณภาพของเมืองในบทบาทของดุลยภาพของอำนาจที่ร่วมกันสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้พลเมืองและคุณภาพของเมืองที่เป็นแหล่งอารยธรรมของผู้คนได้.

เอกสารอ้างอิง

- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. (2536). **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง**. กรุงเทพฯ : ศรีเอทีพี พับลิชชิ่ง.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). **การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น**. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะทำงานการปฏิรูปการกระจายอำนาจ. (2558). ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย หรือ ทปอ.”เอกสารข้อเสนอการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

จรัส สุวรรณมาลา. (2547). นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี 2547. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. (2538). ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) .

_____. (2539). การตรวจสอบผลการดำเนินงานกลยุทธ์ในการปรับปรุงการบริการภาครัฐ. กรุงเทพฯ : กราฟฟิคส์ โฟร์แมทไทยแลนด์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2529). บ้านกับเมือง. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.

ชลธิรา ขุนทอง. (2560). เมืองในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย. ใน เพชรรุ่ง เทียนปิวโรจน์ (บรรณาธิการ). ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทยในปรัทรรค์ประวัติศาสตร์ ศักดิ์โสภากการพิมพ์.

ชวน เพชรแก้ว และคณะ. (2556). ฐานเศรษฐกิจและทุนทางสังคมของอำเภอไชยยา. งานวิจัยในชุดโครงการการพัฒนาทุนทางสังคมภาคใต้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโสของ ศาสตราจารย์ชวน เพชรแก้ว. สนับสนุนโดยกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2556). ปัจจัยการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสอน วิชาการเมืองท้องถิ่น POS-239 หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.

ธนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2551). กรอบแนวคิดและรูปแบบของการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ในกลยุทธ์การวางแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นเชิงบูรณาการ. โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542. (2542).

- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2560). กรอบแนวคิดการวิจัยการบริหารการเปลี่ยนแปลง. **วารสาร
อาศรมวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์**. ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560
- _____. “**สาระการเมือง**” การอธิบายแนวคิดสามารถสืบค้นได้ ใน Youtube
- _____. (2557). **ตัวชี้วัดการเมืองภาคพลเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ :
สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2546). **การปกครองตนเอง**. กรุงเทพฯ : คบไฟ.
- _____. (2557). **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2560). **เมืองนิยม : เมืองของไทย บ้านของเรา**. ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง
วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2557). **รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ
นโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อรทัย ก๊กผล. (2559). **Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหาร
จัดการท้องถิ่นสมัยใหม่**. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- Donnelly, A. and Forrest, B. (2003). **Cities, Medieval**. In Karen
Christensen and David Levinson (ed). *Encyclopedia of Community*.
Sage Publications.
- Denters, B. (2011). **Local Governance**. In Mark Bevir (eds). *Governance*.
Sage Publishing.
- Eliassoph, N. (2013). **The Politics of Volunteering**. Polity Press.
- Fukuyama, F. (2000). **Trust : The Social Virtues and the Creation of
Prosperity**. Simon & Shuster.
- Frishkin, J. S. (2011). **When the People Speak : Deliberative Democracy
and Public Consultation**. Oxford University Press.
- Goldsmith, S., Eggers W. D. (2552). **Governing by networking**. (2552).
แปลโดย จักร ดิงศภัทย์. การบริหารเครือข่ายภาครัฐ.
- Keating, M. (1991). **Comparative Urban Politics : Power and The City
in The United States, Canada, Britain and France**. Edward Elgar.

- Leach, S., John S. and Kieron, W. (1994). **The Changing Organization and Management of Local Government**. London. Macmillan.
- Lee, Thomas H., Shiba, Shoji, Wood, Robert Chapman. (1999). **Integrated Management System : A Practical Approach to Transforming Organization**. John Wiley & Sons.
- McGuire, M. (2011). **Network Management**. Mark Bevir (ed). The SAGE Handbook of Governance. SAGE Publication.
- Orum, Anthony M. (2003). **Cities**. In Karen Christensen and David Levinson (ed). Encyclopedia of Community. Sage Publications.
- Putnam, Robert D. (2000). **Bowling Alone : The Collapse and Revival of America Community**. Simon & Shuster.
- _____. (1992). **Making Democracy : Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press.
- Robinson, T. (2003). **Cities, Inner**. In Karen Christensen and David Levinson (ed). Encyclopedia of Community. Sage Publications.