



๒ รัฐสภาสาร

๙๙ ● ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม ๒๕๓๕

เรื่องในเล่ม

- ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมกรชำระการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย ๑
↳ จรัส สุวรรณมาลา
- การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและเลือกตั้ง ๑๓
↳ ปธาน สุวรรณมงคล
- การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : ๔๔
อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (ตอนที่ ๑)
↳ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน ๙๓





รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน คูสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม ๒๕๖๕ ISSN 0126-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ในครั้งนั้น พระองค์ได้ทรงวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยในระยะแรกได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน สุขาภิบาลขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครอง หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยจะมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับ เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เรื่องข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแบบบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เรื่องการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และเรื่องการบริหารเมืองหลวง และการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (ตอนที่ 1) สำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป



**ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ
การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของ
หน่วยการปกครองท้องถิ่น และการยุบรวม
คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**

**จรัส สุวรรณเวลา
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในประเทศที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานมั่นคง เช่น อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฯลฯ เป็นต้น นั้น การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดๆเป็นเรื่องภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะต้องบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเอง ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยึดถือหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เรียกว่า “หลักคุณธรรม” หรือระบบคุณธรรม (Merit System) เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลระดับชาติหรือระดับอื่นๆ หลักคุณธรรมที่ว่านี้คือการเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติและมีความสามารถได้สมัครและรับการคัดเลือกเข้าทำงานอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเปิดเผยต่อสาธารณชน การให้พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยยึดถือความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ถูกแทรกแซงหรือกลั่นแกล้งโดยฝ่ายการเมือง การให้หลักประกันความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพและหน้าที่การงานแก่บุคลากร และการให้พนักงานท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานอย่างเป็นธรรมตามสัดส่วนของผลงานของบุคคลนั้นๆ ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

อันที่จริงหลักการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในยุคดั้งเดิมนั้น มิได้ใช้หลักคุณธรรมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด การบริหารงานบุคคลของรัฐในยุคแรกๆ นั้นไม่ว่ารัฐบาลระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็มักจะเริ่มต้นจากระบบ “พรรคพวก” (Spoil system) ที่มาช่วยกันทำราชการเพราะรู้จักกัน เป็นญาติมิตรหรือไว้วางใจกันเป็นส่วนตัว อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้หลักคุณธรรมนั้น เริ่มต้นขึ้นในยุคการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่เมื่อไม่นานมานี้เอง

โดยหลักการแล้ว รัฐบาลระดับชาติและระดับมลรัฐหรือภูมิภาค (ในกรณีของประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ) มีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักคุณธรรม และให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในเรื่องดังกล่าวนี้รัฐบาลของประเทศ



ต่าง ๆ ใช้วิธีการที่แตกต่างกัน บ้างก็ใช้วิธีออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นขึ้น โดยกำหนดมาตรฐาน และแนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นถือปฏิบัติ หรือจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่ด้านการจัดการงานบุคคลแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือกำกับควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ หรืออาจถึงกับรวมเอาบุคลากรของท้องถิ่นมาบริหารร่วมกับระบบข้าราชการของรัฐบาลระดับชาติ/ระดับมลรัฐเสียเลยก็ทีเดียว

หากจะจัดแบ่งระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากระดับความเข้มข้นของการแทรกแซงของรัฐบาลในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ก็อาจจำแนกได้เป็น 3 ระบบ คือ

1. **ระบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate system)**
ระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกนี้ถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งกำหนดเป็นหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม หรือหลักการอื่นใดที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลระดับชาติหรือมลรัฐตามแต่กรณีก็ได้ ระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกนี้มีปรากฏในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของบางประเทศ เช่น อังกฤษ (และกลุ่มประเทศที่เคยเป็นเมืองอาณานิคมของอังกฤษ เช่น มาเลเซีย ออสเตรเลีย อินเดีย(บางส่วน) เป็นต้น) สหรัฐอเมริกา เยอรมันนี และ ญี่ปุ่น เป็นต้น

ระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกนี้มีข้อดีตรงที่ได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งได้บริหารจัดการบุคลากรของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการจัดบริการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น พนักงานของท้องถิ่นก็จะมีความจงรักภักดีต่อท้องถิ่นสูง จนอาจมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของท้องถิ่นไปโดยปริยายก็มี



(ทั้งๆที่อาจไม่ใช่คนพื้นเพมาจากท้องถิ่นนั้นก็ตาม) ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อพฤติกรรมการให้บริการของพนักงานท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่นที่มีทัศนคติเช่นนี้มักจะมีต่อท่าทีการให้บริการที่เป็นมิตร หรือเสมือนเป็นสมาชิกในครอบครัวเลยทีเดียว แต่ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้มีข้อด้อยตรงที่อาจจะมีปัญหาในเรื่องการพัฒนาบุคลากรตามสายอาชีพ และความไม่คล่องตัวในเรื่องการบริหารอัตรากำลังคนที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้เพราะพนักงานท้องถิ่นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถโอนย้ายไปรับตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ได้ หากจะเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ก็ต้องลาออกไปสมัครเข้าทำงานในที่ใหม่เท่านั้น

2. ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (Unified system) เป็นระบบที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่ง (จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือหลายประเภทก็ได้) มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่จะแยกออกจากระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลระดับชาติหรือระดับมลรัฐโดยเด็ดขาด

อนึ่ง การรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลที่นี้อาจทำได้หลายระดับ เช่น การรวมศูนย์ ในระดับชาติ (หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกัน) หรืออาจรวมศูนย์ ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด (หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคหรือจังหวัดหนึ่งๆ มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน) หรือในกรณีที่ประเทศหนึ่งๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภท ก็อาจรวมศูนย์เฉพาะกลุ่มหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันก็ได้ เช่น เทศบาลมหานครขนาดใหญ่อาจมีระบบการปกครองท้องถิ่นร่วมกัน (แต่อาจไม่รวมกับเทศบาลขนาดเล็ก) ในขณะที่เทศบาลขนาดเล็กก็อาจมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน (แต่แยกออกจากเทศบาลขนาดใหญ่) ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบที่สองนี้มีปรากฏในบางประเทศ เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส (และกลุ่มประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส) ไทย เป็นต้น



การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกันนั้น มีข้อดีหลายประการ ซึ่งอาจจะเรียกรวมๆ ว่าเป็นระบบที่ "Rational" มากกว่าระบบแรก เช่น สามารถประหยัดต้นทุนการบริหารจัดการบุคลากรในบางเรื่องได้มากกว่า (เช่น การจัดส่ง การฝึกอบรม ฯลฯ เป็นต้น) และช่วยให้เกิดการถ่ายเท โอน ย้ายบุคลากรจากหน่วยการปกครองหนึ่งไปยังอีกหน่วยการปกครองหนึ่งได้ตามความจำเป็น และช่วยให้บุคคลสามารถพัฒนาตามสายอาชีพของตนเองได้ยาวนานกว่าระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลในระบบที่สองนี้ก็มีข้อด้อยบางประการเช่นเดียวกัน เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถจัดการงานบุคคลของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการให้บริการที่เปลี่ยนแปลงไปได้มากนัก เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง นอกจากนี้บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นอาจขาดความรู้สึกในการเป็นคนของท้องถิ่น (Local loyalty/localism) ลงไป แต่กลับไปให้ความจงรักภักดีต่อหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดความก้าวหน้าของตนเองมากกว่าก็ได้

3. ระบบรวมข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Integrate system) เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมเอาข้าราชการของรัฐบาลและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกันตั้งนั้นการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ ประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้คือประเทศรัสเซีย และกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นบริวารของโซเวียตเดิม

ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้แม้จะมีข้อดีในเรื่องการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการงานบุคคล การเกื้อกูลให้บุคคลได้พัฒนาในสายอาชีพต่างๆ อย่างกว้างขวาง และความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนบุคลากรไปยังหน่วย



ทุกระดับตามความจำเป็น แต่ก็มีข้อเสียที่นับว่าร้ายแรงมาก ตรงที่ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้ไม่สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีบุคลากรของตนเอง (บุคลากรทั้งหมดเป็นของรัฐบาลโดยพฤตินัย เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการ) ซึ่งทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการบุคคลให้สอดคล้องกับระบบบริการของท้องถิ่น อีกทั้งบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นก็จะไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น จึงมักจะมีพฤติกรรมการให้บริการไม่แตกต่างจากข้าราชการของรัฐบาลโดยทั่วๆ ไปที่มีท่าทีเย็นชา และไม่เป็นมิตรต่อชุมชน

คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น (Local Personnel Commission)

การบริหารงานบุคคลภาครัฐสมัยใหม่ซึ่งยึดหลักคุณธรรมนั้น มักนิยมจัดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในรูปคณะกรรมการกลาง เช่นในกรณีของประเทศไทยก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. เป็นต้น) ที่ประกอบขึ้นด้วยตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกัน ในบางกรณีก็มีตัวแทนของพนักงานหรือข้าราชการร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย หน่วยงานซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางดังกล่าวนี้จะมีสถานภาพพิเศษแตกต่างจากหน่วยราชการทั่วไปตรงที่มีความเป็นอิสระในตัวเองสูง ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดนโยบายมาตรฐานการบริหารจัดการงานบุคคลตั้งอยู่บนหลักการคุณธรรมอย่างแท้จริง

การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น หรืออาจจะเรียกชื่อตามแบบไทยๆ ว่า “คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น” เช่นเดียวกับกรณีของระบบบริหารงานบุคคลของรัฐบาลระดับชาติ หรือของรัฐบาลระดับอื่นๆ คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น และในบางประเทศก็มีตัวแทนพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย โดยหลักการแล้วคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นอาจมีบทบาทใน 3 ด้านหลักด้วยกันคือ



1. บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน มาตรฐานงาน คู่มือการปฏิบัติงาน ฯลฯ เป็นต้น ที่เรียกว่า “Quasi-Legislative Functions”
2. บทบาทด้านการเป็นอนุญาโตตุลาการ (“Quasi-Judicial-Functions”: เช่น สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง การวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน ข้อโต้แย้ง ฯลฯ ของข้าราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
3. บทบาทด้านการจัดการงานบุคคล (Administrative Functions) เช่น การดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การจัดสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน ฯลฯ ซึ่งเป็นกิจกรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นในระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ทั้ง 3 แบบที่กล่าวข้างต้นนั้นจะมีบทบาทแตกต่างกัน กล่าวคือ ในระบบการบริหารงานบุคคลที่กระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate system) แต่ละแห่ง (แบบที่ 1) นั้น คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจะมีหน้าที่หลัก 2 ด้าน คือหน้าที่ที่เรียกว่า “Quasi-Legislative Functions” และ “Quasi-Judicial Functions” เท่านั้น สำหรับหน้าที่ในกลุ่มที่ 3 (Administrative Functions) นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่คณะกรรมการฯ ก็อาจดำเนินการในเรื่องเหล่านี้เมื่อได้รับการร้องขอ หรือได้รับมอบหมายจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการแทน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น เช่นในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็มีการจัดสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้ทำการคัดเลือกบุคคลตามคุณสมบัติที่ต้องการแล้ว ก็เป็นเรื่องของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่บรรจุแต่งตั้งตามความต้องการของตนเองต่อไป

ดังนี้เป็นต้น สำหรับกรณีของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมันนี มาเลเซีย ฯลฯ เป็นต้น นั้น มิได้มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นโดยตรง แต่มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะสมาคม



ข้าราชการท้องถิ่น มีคณะกรรมการสมาคมที่ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน มาตรฐานบุคลากรบางประเภท และอาจร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางประเภท เช่น การจัดสอบคัดเลือก การฝึกอบรม พัฒนาบุคลากร ฯลฯ เป็นต้น

อนึ่ง สมาคมข้าราชการท้องถิ่นดังกล่าวนี้อาจมีหลายสมาคม ตามกลุ่มหรือประเภทพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่น เช่น สมาคมครูท้องถิ่น สมาคมตำรวจท้องถิ่น สมาคมผู้บริหารท้องถิ่น สมาคมพนักงานดับเพลิงท้องถิ่น สมาคมช่างวิศวกรรมโยธาท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น บทบาทของสมาคมเหล่านี้มีบทบาทในด้านการส่งเสริมมาตรฐานการปฏิบัติงาน และพัฒนาความเป็นวิชาชีพของบุคลากรในสาขานั้นๆ เป็นสำคัญ

สำหรับในระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบที่สอง (แบบ Unified system) นั้น คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจะมีบทบาททั้ง 3 ด้านอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย มาตรฐานงาน คู่มือการปฏิบัติงาน ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้นก็ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานบุคคลในนามของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เช่น ดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน, จัดสอบเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง บรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน ฯลฯ เป็นต้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นเสมือนหนึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น

สำหรับระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบที่สาม (แบบ Integrated system) นั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะข้าราชการทุกประเภทที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการของรัฐบาลและในหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างก็อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกันและมีคณะ



กรรมการข้าราชการร่วมกัน คณะกรรมการข้าราชการดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่หลักทั้ง 3 ด้านเช่นเดียวกับกรณีของระบบการบริหารงานบุคคลแบบที่ 2 ดังกล่าวข้างต้น

ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น ในประเทศไทย

ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบที่ 2 (แบบ Unified system) คือการมีระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับชาติที่แยกออกจากระบบข้าราชการของรัฐบาลอย่างเด็ดขาด แต่ในกรณีของไทยเวลานั้น มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 6 ประเภท ซึ่งมีได้มีระบบข้าราชการท้องถิ่นร่วมกันแต่อย่างใด หากแต่มีการจำแนกระบบข้าราชการท้องถิ่นออกเป็นระบบย่อยๆ ตามประเภทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือระบบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (เฉพาะกรุงเทพมหานคร) ระบบข้าราชการเทศบาลและเมืองพัทยา ระบบข้าราชการสุขาภิบาล ระบบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นในปี 2537 คือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีการจัดระบบข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกระบบหนึ่งในปี 2539 ระบบข้าราชการท้องถิ่นเหล่านี้ต่างก็มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นของตนเอง เช่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการเทศบาลและเมืองพัทยา ฯลฯ เป็นต้น

แม้ในหลักการจะมีการจำแนกข้าราชการท้องถิ่นออกจากข้าราชการของรัฐบาลอย่างเด็ดขาด แต่การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในประเทศไทยก็มิได้แตกต่างจากข้าราชการรัฐบาลระดับชาติในเรื่องเงื่อนไขการจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ฯลฯ เพราะต่างก็ใช้ระเบียบวิธีการดำเนินงาน และมาตรฐานต่างๆ แบบเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทางปฏิบัติก็อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยตรง อีกทั้งคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นก็ล้วนประกอบด้วยข้าราชการ



ของรัฐบาลระดับชาติและข้าราชการในส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น จะมีตัวแทนของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่บ้างก็เพียง 1-2 คนเท่านั้น ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักการสากลดังเช่นที่ได้กล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี 2537 และมีการออกพระราชกฤษฎีกาข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2539 ก็เริ่มคิดถึงการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาตามมา พร้อมกันนั้นก็ยังมีแนวความคิดที่จะรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้เพราะเห็นว่าถ้าจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง ก็อาจจะทำให้มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจำนวนมากเกินไป และดูเหมือนจะสวนทางกับนโยบายของ ก.พ. ที่จะไม่เพิ่มคณะกรรมการข้าราชการอะไรต่างๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตว่าการรวมคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นทุกประเภทเข้าด้วยกันนั้น มิใช่เป็นเพียงการรวมคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจาก 5-6 คณะให้เหลือเพียงคณะเดียวเท่านั้น หากแต่จะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการท้องถิ่นครั้งใหญ่ กล่าวคือจะทำให้ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด 6 ระบบที่เป็นอิสระต่อกันและกันนั้น ต้องรวมกันเป็นระบบเดียวทั้งประเทศ ซึ่งจะมีขนาดใหญ่ขึ้นมากกว่าเดิมหลายเท่าตัว และจะทำให้ข้าราชการท้องถิ่นทุกประเภทสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่กันและกันได้อย่างกว้างขวาง และถ้าหากพิจารณาจากมุมมองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งแล้ว การรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นครั้งใหญ่นี้จะมีผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ในทางบวกนั้น อาจคาดการณ์ได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีโอกาสสรรหาบุคลากรประเภทต่างๆ จากระบบบริหารงานบุคคลที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จึงน่าจะสามารถคัดสรรได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และอาจสามารถคาดหวังต่อไปได้ว่า



ระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์เช่นนี้จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดการงานบุคคลส่วนกลางได้ไม่น้อยทีเดียว

สำหรับผลกระทบในทางลบนั้น ก็อาจคาดการณ์ได้ว่าภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมศูนย์มากขึ้นนี้ จะยิ่งทำให้บุคลากรท้องถิ่นมีความจงรักภักดีต่อองค์กรท้องถิ่นน้อยลง และมีความรู้สึกเป็นท้องถิ่นนิยมน้อยลงไปกว่าเดิม ซึ่งจะทำให้ทำทีในการให้บริการของข้าราชการท้องถิ่นมีลักษณะเป็น “ข้าราชการ” มากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นเนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น จึงอาจคาดหวังได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นใหม่จะต้องออกระเบียบกฎเกณฑ์อะไรต่างๆ มาเป็นจำนวนมาก เพื่อกำกับดูแลให้ส่วนที่แตกต่างกันเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน ระเบียบกฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคลเหล่านี้ในที่สุดก็จะบั่นทอนความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในประการสุดท้าย ถ้าหากการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (คือยังคงให้กรมการปกครองเป็นผู้บริหารระบบข้าราชการท้องถิ่นเช่นเดิม และให้คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นยังคงประกอบด้วยข้าราชการของรัฐบาลเป็นหลักเช่นเดิม) ก็อาจสามารถคาดหวังได้ว่าระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่รวมศูนย์มากขึ้นนี้จะช่วยให้รัฐบาลระดับชาติสามารถควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมรอบด้านมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างชัดเจน ก็ควรจะปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเสียใหม่ให้สอดคล้องสนับสนุนนโยบายกระจายอำนาจให้มากที่สุด การยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นองค์กรเดียว จึงไม่ควรคิดเพียงเพื่อลดจำนวนคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจาก 5-6 คณะฯ ให้เหลือเพียงคณะเดียว เพียงเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.พ. ที่ไม่ต้องการให้มีหน่วยการ “ก” มากขึ้นเท่านั้น หากควรได้ทบทวนระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรแสวงหารูปแบบหรือระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบใหม่ๆ ที่เป็นสากล และสอดคล้องสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากที่สุด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐบาลน่าจะลองพิจารณาทางเลือกในการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลใหม่ๆ เช่น การนำระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate system) มาใช้แทนระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (Unified system) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังรากมันคงได้พิสูจน์ให้เห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลแบบ Separate personnel system นี้สอดคล้องกับกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบันได้มากกว่าระบบอื่นๆ

ถ้าหากรัฐบาลเลือกที่จะนำระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบ Separate personnel system มาใช้ ทางเลือกในการจัดโครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปจากกรอบความคิดในปัจจุบัน ซึ่งจำกัดอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลแบบ Unified local personnel system และทำให้ไม่สามารถหาทางออกที่ดีกว่านี้ได้



เอกสารอ้างอิง

United Nations (1966), **Local Government Personnel Systems**, New York.

Kenneth Davey, et.al.(1996), **Urban Management**, Avebury Aldershot.

Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs, Japan (1995), **Local Public Service Personnel System In Japan**.



การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ดร.ปธาน สุวรรณมงคล



1. คำนำ

1.1 ในขณะนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังอยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลกหรือที่นิยมเรียกขานกันว่า “โลกาภิวัตน์ (globalization)” ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลสำคัญมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายไปทั่วทุกหนแห่ง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและกันโดยผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งดาวเทียม เส้นใยแก้วนำแสง (fiber optic) และระบบเครือข่ายเช่น ระบบอินเทอร์เน็ต (internet) ทำให้เกิดการแพร่ของวิถีชีวิตแบบสากลได้ง่ายดายยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน การตื่นตัวในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการทำให้การเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รวมทั้งความต้องการทำให้การบริหารงานของรัฐเป็นกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาประเทศก็เป็นกระแสหลักสำคัญที่มีลักษณะสากลที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้

1.2 สำหรับกรณีของประเทศไทย กลไกระบบบริหารราชการได้เป็นแกนหลักที่สำคัญของประเทศไทยมาช้านานโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่มีการปฏิรูปการปกครองหรือการบริหารราชการครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ห้าเป็นต้นมาที่ทำให้สยามรอดพ้นจากภัยของการล่าอาณานิคม และมีบทบาทนำในการพัฒนาประเทศนับแต่ปี 2504 จนทำให้ประเทศไทยได้มีความเจริญก้าวหน้ามาทุกวันนี้ ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) จวบจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่กำลังจะเริ่มในปี 2540 นี้

บทความนี้ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการบรรยายและถกแถลงในหัวข้อนี้ที่ผู้เขียนได้นำเสนอในการอบรม “หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 1 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า วันที่ 13 สิงหาคม 2539



LIART

1.3 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการปรับตัวของประเทศทั้งหลายให้มีความพร้อมที่จะดำรงอยู่ได้และมีความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศในด้านเศรษฐกิจ ภาคที่ปรับตัวได้อย่างรวดเร็วก็คือ ภาคธุรกิจเอกชนเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของคนในเวทีระหว่างประเทศ และในประเทศ ในขณะที่ภาคราชการมีการปรับตัวที่ช้ากว่า จึงทำให้กลายเป็นสิ่งเหนี่ยวรั้งการพัฒนาไป

1.4 ด้วยเหตุนี้ ในประเทศพัฒนาหลาย ๆ ประเทศจึงได้พยายามปรับระบบการบริหารราชการของคนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น สหรัฐอเมริกาใช้แนวคิด Reinventing Government ที่มีเป้าหมายสู่การมีหน่วยงานรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ยึดผลสำเร็จของงานเป็นหลัก และใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เน้นการตอบสนองและสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าผู้รับบริการ เพิ่มผลผลิตและคุณภาพผลงานอย่างต่อเนื่องโดยขจัดความล่าช้าในการทำงาน (Red Tape) การให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก (customers first) การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อผลสำเร็จของงาน หรือกรณีอังกฤษ ในปี ค.ศ.1991 รัฐบาลได้เริ่มแนวนโยบายเรื่อง The Citizen's Charter มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงระบบบริการที่ให้แก่ประชาชน และให้ประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการบริการของหน่วยงานของรัฐได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan) เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละปีหน่วยงานนั้นจะปรับปรุงประสิทธิภาพในด้านใดบ้างโดยผนวกแผนนี้เข้าในแผนการบริหารของหน่วยงานที่จะเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล

1.5 สำหรับกรณีประเทศไทย นับแต่การปฏิรูปการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ห้าแล้ว ก็นับเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่มีการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐครั้งใหญ่เพราะนับแต่นั้นมาก็ไม่มีอีกเลย แม้จะมีการปฏิวัติทางการ



เมื่อปี พ.ศ.2475 ก็ตาม มิใช่เพียงการปรับปรุงเล็กๆ น้อยๆ เฉพาะส่วน เฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะในเชิงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ จัดระบบงาน และระเบียบกฎหมายแต่ก็มักเป็นไปในลักษณะที่ให้อำนาจและความสะดวก ปลอดภัยแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติมากกว่า ประชาชนผู้รับบริการทำให้ระบบราชการไทยกลายเป็นระบบที่ล่าช้า มีระเบียบขั้นตอนมาก และมีภาพพจน์ที่ตกต่ำ ไม่โปร่งใสตั้งเป็นปัญหาที่ประสบอยู่ในขณะนี้

1.6 บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองหรือระบบบริหารราชการไทยและเขียนขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้าอบรมในหลักสูตร “การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า สมาผู้แทนราษฎร

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป

นิยามของ “การปฏิรูป (Reform)”

2.1 การปฏิรูป (reform) เป็นการกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านไปสู่เป้าหมายที่ผู้กระทำการได้วางไว้

การปฏิรูปทางการเมือง (political reform) กับการปฏิรูปทางการปกครอง (government reform)

2.2 การปฏิรูปทางการเมือง (political reform) เป็นการกระทำการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระบอบการเมืองให้ไปสู่เป้าหมายที่ผู้กระทำการทางการเมืองได้วางไว้ เช่น ให้มีระบอบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนปวงชนที่มีความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม จากเป้าหมายดังกล่าวก็ต้องมีการดำเนินการต่าง ๆ



LIART

เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายเช่น การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง การปรับคุณสมบัติผู้สมัครเลือกตั้ง การกำหนดให้การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ประชาพิจารณ์ เป็นต้น ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่ละประเทศ

2.3 การปฏิรูปทางการปกครอง* (government reform) เป็นการกระทำการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การหรือระบบบริหารงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการบริหารประเทศไปสู่เป้าหมายที่ผู้กระทำการตั้งไว้ เช่น ให้ระบบบริหารงานของรัฐมีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่ลูกค้า และให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งให้ข้าราชการมีความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนและสังคม

ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูป

2.4 ปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปขึ้นนั้นมีหลายประการได้แก่

2.4.1 สภาพแวดล้อมภายนอก คือ

1. การทำทลายหรือการคุกคามจากภายนอก
2. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ
3. การเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมโลก
4. ความต้องการบริการที่มีประสิทธิภาพ

2.4.2 สภาพแวดล้อมภายใน คือ

1. การปรับตัวเองเพื่อการดำรงอยู่รอดหรือเพื่อความก้าวหน้าขององค์การและตนเอง

*ในที่นี้ใช้คำว่า การปกครอง (government) ซึ่งมักใช้ในสมัยก่อนในความหมายเกี่ยวกับการบริหาร (administrative) ซึ่งนิยมใช้ในปัจจุบัน



3. การรวมอำนาจ - กระจายอำนาจ : ปฏิสัมพันธ์ในการใช้อำนาจรัฐ

3.1 ในการใช้อำนาจรัฐในการบริหารประเทศจะเกี่ยวข้องกับสองมิติที่สำคัญคือการรวมอำนาจ (centralization) กับ การกระจายอำนาจ (decentralization) อันเป็นมิติที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เท่าที่ผ่านมามาจนถึงขณะนี้ เมื่อมีการกล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐในสองมิตินี้มักจะกล่าวเสมือนว่า มิติทั้งสองนี้เป็นสองขั้วที่อยู่ตรงข้ามกันหรือเป็นเสมือนน้ำกับน้ำมันที่แยกจากกันเด็ดขาด ในความเข้าใจเช่นนี้ การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจจะกลายเป็นการสูญเสียและการได้ของอีกฝ่ายหนึ่งไปทันทีทำให้ผู้มีอำนาจอยู่เดิมไม่ต้องการสูญเสีย นอกจากนี้การกล่าวโดยรวม ๆ ขาดการแยกแยะในรายละเอียดของกิจกรรมของรัฐซึ่งมีอยู่หลากหลายทำให้การกระจายอำนาจกระทำได้ยากเพราะขาดความชัดเจนว่า จะรวมหรือกระจายอำนาจในเรื่องใด และในระดับใด(ภายในส่วนกลาง หรือภูมิภาค หรือท้องถิ่น) เพราะในกิจกรรมของรัฐหลายกิจกรรมจำเป็นต้องมีการรวมอำนาจที่ส่วนกลางเป็นหลักเช่น กิจกรรมด้านความมั่นคง กิจกรรมด้านการต่างประเทศ แต่กิจกรรมอีกหลายด้านเช่นด้านการพัฒนาที่เป็นกิจกรรมที่สามารถกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้

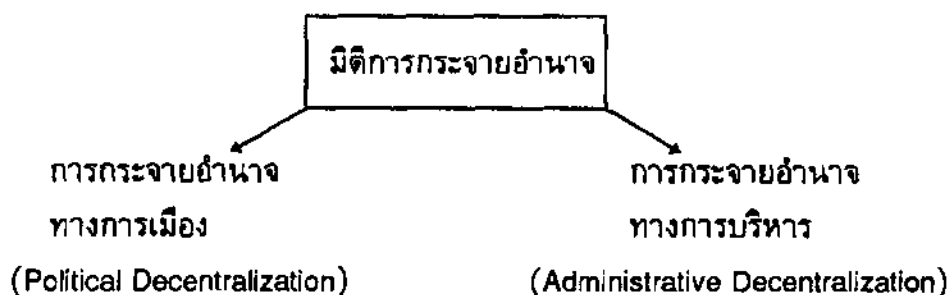
3.2 ดังนั้นการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือกิจกรรมย่อย ๆ ในกิจกรรมหลักของรัฐ และเกี่ยวข้องกับองศา (degree) ของการใช้อำนาจรัฐในประเด็นนั้น ๆ ว่า ควรจะเป็นอย่างไรจึงจะบังเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

3.3 นอกจากนี้เมื่อกล่าวเฉพาะการกระจายอำนาจ จำเป็นต้องมีความชัดเจนว่า กำลังหมายถึงการกระจายอำนาจในมิติใดด้วย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจก็มีสองมิติที่แตกต่างกันและสัมพันธ์กันอยู่คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) กับ การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization)



3.4 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลางอำนาจบริหารในส่วนกลางให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปทั้งภายในองค์กรเดียวกัน (กระทรวง กรม) หรือไปสู่หน่วยงานในภูมิภาค ในรูปของการมอบอำนาจ (delegation) หรือการแบ่งอำนาจ (decentralization) จากหน่วยงานในส่วนกลางก็ตาม

3.5 การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการดำเนินการจากส่วนกลางในบางกิจกรรมไปยังหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นโดยที่หน่วยการปกครองตนเองจะมีความเป็นอิสระมากในการตัดสินใจและดำเนินการในกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่มิได้แยกอิสระไปจากอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางอย่างเด็ดขาดยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพียงแต่มีโครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการตัดสินใจและมีรายได้ของตนเอง



4. การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 : จุดเริ่มของการรวมศูนย์อำนาจและการขยายอำนาจรัฐ

4.1 เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 นับว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวของประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ.2435 จนถึงปัจจุบันนี้ซึ่งนับเป็นเวลา 100 ปีเศษแล้ว การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นผลมาจากปัจจัยทั้งภายใน



LIRT

และภายใน กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ.2417 - 2435 นับเป็นช่วงวิกฤตสำหรับสยามเพราะ รัชธิ์สาอาณานิคมที่อังกฤษและฝรั่งเศสกำลังแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในภูมิภาคแห่งนี้ และในปี พ.ศ.2427 เจ้านายและข้าราชการที่ประจำอยู่ ณ สถานที่ในยุโรปได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลให้มีการจัดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “...เปลี่ยนแปลงประเพณี...ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปโปรดองค์...ให้เป็นประเพณี ซึ่งเรียกว่า คอนสติติวชันแนลโมนากีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของ บ้านเมือง..ที่มีต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, 2532)

4.2 ข้อเสนอตั้งกล่าวข้างต้นนับเป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ทรงตระหนักอยู่เช่นกัน แต่ด้วยข้อจำกัดภายในโครงสร้างอำนาจในขณะนั้นที่อำนาจมิได้ รวมศูนย์อยู่ที่พระองค์อย่างแท้จริง แต่อยู่กับแหล่งอำนาจเดิมคือ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ (โดยเฉพาะกลุ่มของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) ที่มีความสัมพันธ์กันทางผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์มาต่อเนื่องยาวนาน (ดูใน นพวรรณ ชีราภิวณิช, 2524) แต่ด้วยเหตุที่ พระองค์มีสายพระเนตรที่ยาวไกล (หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า วิสัยทัศน์) จึงทรงเห็นความ จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการให้อำนาจทางการเมืองกลับมาอยู่ที่พระองค์ในฐานะองค์ อำนาจสูงสุดตามระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้พระองค์ได้เลือกที่ จะปฏิรูปการปกครองก่อนด้วยทรงตระหนักว่า การที่สามารถเข้าควบคุมกลไกรัฐหรือ กลไกการปกครองได้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีอำนาจทางการเมืองเพราะจะสามารถ สั่งการ ควบคุม บังคับบัญชาข้าราชการได้ทุกระดับให้ปฏิบัติตามได้ โดยทรงดำเนินการ อย่างเป็นระบบใน 7 ประการได้แก่

ประการแรก สิ่งที่รัชกาลที่ห้าทรงทำการปฏิรูปเป็นเรื่องแรกก็คือ ด้านการเงิน การคลังของประเทศ โดยทรงปรับระบบการจัดเก็บภาษีซึ่งเดิมเป็นลักษณะของการจัด สรรผลประโยชน์ในระหว่างกลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ และกระจัดกระจายขาดศูนย์รวมในการ



จัดเก็บภาษีอันเป็นแหล่งรายได้สำคัญในการนำมาบริหารประเทศ และทำให้อำนาจรัฐอ่อนแอไม่สามารถที่จะระดมทรัพยากรมาใช้ในการขยายอำนาจออกไปสู่อาณาบริเวณรอบนอกราชอาณาจักรได้เต็มที่ พระองค์จึงได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปด้านการคลังด้วยการให้มีการรวมศูนย์การจัดเก็บภาษีอากรไว้ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ขึ้นในปี พ.ศ.2416 สร้างประสิทธิภาพในการควบคุม และการจัดเก็บภาษีอากร ปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน และเจ้านายภาษีอากร ป้องกันการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าพนักงาน หลังจากนั้นอีกสองปี ได้ทรงตราพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ.2418 จัดระเบียบราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยกำหนดระเบียบปฏิบัติในการส่งเงิน รับเงิน ตรวจเงินให้ชัดเจน เหมาะสม นอกจากนี้ยังได้ทรงกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรกโดยทรงตราพระราชบัญญัติการงบประมาณในปี พ.ศ. 2433 เพื่อเป็นหลักในการจัดสรรเงินให้แก่กระทรวงต่าง ๆ แทนระบบเดิมที่ไม่มีการแยกว่า ทรัพย์สินเงินทองส่วนใดเป็นของรัฐ ส่วนใดเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของเงินในท้องพระคลังทั้งหมด และทรงเป็นผู้กำหนดแนวทางและจำนวนเงินใช้จ่ายตามพระอัยยาศัย ตามประเพณีนิยม (ภารดี มหาจันทร์, 2524:167)

ประการที่สอง ปฏิรูปการปกครองส่วนกลางซึ่งเดิมอยู่กระจัดกระจายตามโครงสร้างอำนาจเดิมที่มีการแบ่งออกเป็นฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหาร โดยมีสมุหนายกบังคับกรมฝ่ายพลเรือน และสมุหพระกลาโหมบังคับกรมฝ่ายทหาร และยึดการแบ่งพื้นที่ในการปกครอง มาเป็นโครงการองค์การสมัยใหม่ที่จัดแบ่งตามหน้าที่ (functions) โดยแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็นสิบสองหน้าที่หลักและให้มีองค์กรในรูปกระทรวง กรม รับผิดชอบแต่ละหน้าที่หลัก อันเป็นโครงสร้างหลักของการบริหารราชการไทยมาจนทุกวันนี้ รวมทั้งการจัดสร้างสำนักงานเพื่อให้เสนาบดีและข้าราชการปฏิบัติงานแทนการปฏิบัติงานที่บ้านตามประเพณีดั้งเดิม



ประการที่สาม การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเริ่มจากการกำหนดโครงสร้างการปกครองภูมิภาคใหม่ให้ชัดเจน แบ่งออกเป็น มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยได้ทรงจัดระเบียบอำนาจการปกครองใหม่ด้วยการตั้งอำนาจจากเจ้าเมืองตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้มาอยู่ในระบบเทศาภิบาลอันเป็นระบบที่รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑล มีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล (อันเป็นรูปแบบการปกครองที่อังกฤษนำมาใช้ในพม่าและมลายู) โดยที่ส่วนกลางจะแต่งตั้งบุคคลไปปกครองหัวเมืองแทนการแต่งตั้งคนในท้องถิ่นขึ้น “กินเมือง” ตามแบบเดิม และมอบให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการปกครองหัวเมืองภูมิภาคทั้งหมด

ประการที่สี่ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีการออกกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ห้าคือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 อันเป็นกฎหมายสำคัญที่มีการจัดโครงสร้างการปกครองที่ทำให้อำนาจรัฐในส่วนกลางได้ขยายลงไปจากเมืองถึงชุมชนระดับล่างสุดคือ หมู่บ้าน โดยมีการจัดระเบียบการบริหารเมือง อำเภอซึ่งถือเป็นการปกครองภูมิภาคที่มีข้าราชการเป็นผู้บริหารงาน และในอำเภอหนึ่ง ๆ ยังแบ่งออกเป็นตำบล หมู่บ้านแต่พนักงานรับผิดชอบของตำบลหมู่บ้านมีสภาพที่แตกต่างไปจากข้าราชการอำเภอที่อยู่ในฐานะตัวแทนรัฐบาลกลาง แต่ทว่านั้น ผู้ใหญ่บ้านได้รับการสถาปนาให้เป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นโดยมีที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างตัวแทนรัฐบาลระดับอำเภอกับประชาชน (ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มาใช้แทนและยังคงบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้โดยมีการปรับปรุงแก้ไขข้อความบางส่วนให้ทันสมัย แต่สาระสำคัญของกฎหมายยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง)

ประการที่ห้า การริเริ่มวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น รัชกาลที่ห้าได้ทรงมีสายพระเนตรที่กว้างไกลโดยมีพระราชดำริให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และที่ปรึกษาราชการแผ่นดินชาวเบลเยียมก็ได้เสนอให้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ “เทศบาล” ขึ้น แต่ในที่สุดก็ได้ทรงโปรดฯ ให้จัดรูป “สุขาภิบาล” ก่อนโดย



ในสุขาภิบาลจะมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกจากประชาชนเป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาล ภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย สุขาภิบาล ที่จัดตั้งขึ้นนี้ นับเป็นก้าวสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ประการที่หก การปฏิรูประบบศาลและกฎหมายโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดระเบียบอำนาจศาลใหม่ แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหาร และตรา พระธรรมนูญศาลยุติธรรมขึ้นแบ่งศาลออกเป็น 3 แผนกคือ ศาลฎีกา ศาลสถิตยุติธรรม กรุงเทพมหานคร และศาลหัวเมือง อันนับเป็นก้าวแรกของการพัฒนาระบบยุติธรรมของไทยให้เป็นแบบสากลในระยะต่อมา และยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีชำระกฎหมาย และจัดทำประมวลกฎหมายขึ้น

ประการที่เจ็ด การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการปฏิรูปการศึกษาด้วยการจัดตั้งสถาบันการศึกษาเป็นครั้งแรกเรียกว่า “โรงเรียนหลวง” ซึ่งแตกต่างไปจากโรงเรียนวัดเพราะมีสถานที่เล่าเรียนจัดโดยเฉพาะ มีฆราวาสเป็นครู และมาทำการสอนตามเวลาที่กำหนด วิชาที่สอนมีทั้งภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และวิชาอื่น ๆ ที่ไม่เคยสอนในโรงเรียนแผนโบราณ และต่อมาได้ทรงตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปีพ.ศ. 2430 ทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการศึกษา นอกจากนี้ยังได้ส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ บุตรหลานขุนนางไปศึกษาต่อในต่างประเทศ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกำลังหลักในการบริหารประเทศในระยะต่อมา รวมทั้งได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเพื่อฝึกหัดบุคลากรเข้าสู่ระบบราชการ

4.3 จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการปกครองที่รัชกาลที่ห้าได้ทรงดำเนินการนั้น ครอบคลุมตั้งแต่การปฏิรูปเงินการคลัง กำหนดหน้าที่ของรัฐและจัดโครงสร้างการปกครองและระบบงานภายในใหม่ การปฏิรูประบบศาลและกฎหมาย และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเป้าหมายหลักในการทำให้การปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาและมี



ความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจรัฐในระบบการรวมศูนย์อำนาจโดยการทำให้อำนาจการปกครองรวมศูนย์ที่องค์พระมหากษัตริย์ และแผ่ขยายอำนาจรัฐออกไปให้ครอบคลุมทั้งสยาม

5. ผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

5.1 การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากการที่สามารถทำให้สยามมีความเป็นปึกแผ่น รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจอังกฤษ ฝรั่งเศสได้และนำพาสยามเข้าสู่ยุคของความทันสมัยแบบตะวันตก และที่สำคัญได้วางรากฐานในการจัดการปกครองประเทศในระยะต่อมาตราบจนกระทั่งทุกวันนี้ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างอาณาจักรระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจที่แข็งแกร่ง และเป็นกลไกรัฐที่มีบทบาททั้งด้านการเมืองการปกครองในระยะต่อมา (เมื่อเป็นผู้ก่อการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475) และเป็นเช่นนี้มานับทศวรรษจนทุกวันนี้ แม้ว่าในระยะ สองทศวรรษมานี้ อำนาจทางการเมืองจะตกอยู่ในมือของนักการเมืองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ความแข็งแกร่งที่ระบบราชการได้สั่งสมมาช้านานก็ยังคงทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถจะเข้ามาดำเนินการปฏิรูประบบราชการได้เลย จะมีก็เพียงการปรับปรุงการจัดองค์กร (จัดตั้งหน่วยงานใหม่) และหรือปรับระบบงานเท่านั้น และที่สำคัญฝ่ายการเมืองยังต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายข้าราชการในการแปลงนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งก็มักจะมีอายุที่สั้น) ไปสู่การปฏิบัติในการสร้างผลงานให้เด่นชัดในช่วงเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง จึงมักจะไม่กระทำการอันอาจจะก่อให้เกิดปฏิกิริยา ต่อต้านจากฝ่ายข้าราชการได้

5.2 การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้า ยังได้ทำให้อำนาจรัฐ (อำนาจทางการเมือง+อำนาจทางการเมืองการปกครอง) ได้รวมศูนย์มาอยู่ที่สถาบันเดียวคือ องค์พระมหากษัตริย์โดยมีกลไกรัฐ (ระบบราชการ) เป็นเครื่องมือสำคัญของผู้มีอำนาจในสมัย



กลาง และยังได้แผ่ขยายอำนาจออกไปครอบคลุมทั้งรัฐสยามอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ผ่านกลไกราชการที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นลำดับขั้นในการสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลลดหลั่นลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจรัฐได้ถ่ายเทไปยังชนชั้นผู้นำในระบบราชการแทน มิได้ตกไปถึงสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และสืบทอดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาด้วยดังปรากฏจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

5.3 การปฏิรูปการปกครองทำให้กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกลไกหลักสำคัญของผู้มีอำนาจรัฐใช้ในการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ (และรัฐบาล) เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ปกครองพื้นที่ทุกตารางนิ้วของประเทศและเป็นผู้รับผิดชอบหลักในกลไกรัฐระดับภูมิภาคภายใต้ระบบเทศาภิบาล และระดับท้องถิ่น (ตำบล หมู่บ้าน) ภายใต้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 บทบาทหน้าที่นี้ก็ยังคงเป็นของกระทรวงมหาดไทยอยู่ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทหลักในการใช้อำนาจปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ และกระทรวงมหาดไทยยังได้รับผิดชอบกิจกรรมที่ยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในระยะแรกเริ่มซึ่งต่อมาได้มีการแยกออกไปตั้งเป็นหน่วยงานใหม่หลายกิจกรรม เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านป่าไม้ ด้านการศึกษาประชาบาล แต่งานหลาย ๆ ด้านที่แม้จะมีหน่วยงานใหม่รับผิดชอบแล้วแต่ก็ยังมีอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย เช่น งานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างถนน ภายใต้พันธกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยที่สืบทอดมาจนทุกวันนี้คือ “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

6. การจัดการปกครองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

6.1 ภายหลังจากที่คณะราษฎรประสบความสำเร็จในการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นแทนและกำหนดให้มีโครงสร้างและ



สถาบันทางการเมืองที่จำเป็นในระบบประชาธิปไตยคือ รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร แต่ปัญหาก็คือ จะทำอย่างไรจึงจะรักษาอำนาจรัฐไว้ได้อย่างมั่นคง ดังนั้นสิ่งที่คณะราษฎรเร่งดำเนินการก็คือ การยกเลิกกลไกทางการเมืองการบริหารของระบอบเก่าโดยการประกาศยกเลิกอภิรัฐมนตรีสภา และยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมรุชาทร และกระทรวงมรุชาทร อันเป็นโครงสร้างทางการเมืองการบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังได้เร่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยพระธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2476 ซึ่งตามร่างเดิมซึ่งมี 21 มาตรานั้น ได้อิงแบบอย่างการแบ่งและกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศสโดยมีหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้คือการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน โดยแบ่งออกเป็น มัชยภาคคือการบริหารกลาง มัชยอนุภาคคือการบริหารภาค และมัชยวิภาคคือการบริหารท้องถิ่น โดยในร่างเดิมมีการวางเส้นคำว่า Centralization Deconcentration และ Decentralization ไว้ด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช: 61) เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้กำหนดให้มีภาคเป็นจุดเชื่อมอำนาจของคณะรัฐมนตรีกับการปกครองในภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะควบคุมงานภูมิภาคได้ทั้งหมดด้วยผ่านผู้ว่าราชการภาคที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี แต่สาระสำคัญในส่วนนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วย พระธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2476 เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพระราชดำริเห็นด้วย จึงปรากฏว่า ไม่มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน มีแต่การแบ่งท้องถิ่นออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ และคงให้มีสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑล เป็นหัวหน้าสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นต่อสมุหเทศาภิบาลเช่นเดิม

6.2 ความพยายามของคณะราษฎรในการขจัดกลไกการบริหารในระบบเก่าให้หมดไป มาประสบความสำเร็จในอีก 5 เดือนต่อมาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ออกมาใช้แทน โดยจัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลเหลือแต่เพียงจังหวัดและอำเภอในส่วนภูมิภาค แต่ใน



ปีพ.ศ.2484 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2484 กำหนดให้มีตำแหน่งข้าหลวงตรวจการภาคขึ้น และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 กำหนดให้มีภาคและมีส่วนราชการของภาค คือ สำนักงานภาคและสำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค และกำหนดให้มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2499 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499 คงให้มีเขตซึ่งรับผิดชอบทางวิชาการเท่านั้น

6.3 ในปีพ.ศ.2515 คณะปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของกฎหมายเดิม นอกจากการปรับอำนาจนายกรัฐมนตรี ให้เด่นชัดขึ้นโดย มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน โดยครอบคลุมการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

6.4 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะ รสช. ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 สิ่งสำคัญที่ควรกล่าวถึงก็คือ การให้หัวหน้าส่วนราชการ (อธิบดี) สามารถมอบอำนาจได้ลงมาถึงระดับหัวหน้ากองในส่วนกลาง และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในส่วนภูมิภาค จากเดิมที่มอบได้เพียงระดับรองอธิบดีเท่านั้น ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า เป็นการดำเนินการกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) ลงสู่ระดับล่างมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีหลักประกันให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดว่า อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ถูกกระทบกระเทือน จึงมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 58 ว่า “การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ใน



การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ”

6.5 ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้มีการวางรากฐานไว้ในสมัยรัชกาลที่ห้า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475 ก็ได้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นมาหลายรูปแบบนับจากเทศบาล (ปี 2476) สุขาภิบาล (ปี 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ปี 2496) องค์การบริหารส่วนตำบล (ปี 2499 และถูกยกเลิกในปี 2515) กรุงเทพมหานคร (ปี 2518) เมืองพัทยา (ปี 2521) องค์การบริหารส่วนตำบล (ปี 2537) ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบดังกล่าวข้างต้นจะมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตน และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มีการบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

6.6 จากที่กล่าวมาทั้งหมดก็เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของการปกครองของประเทศไทย นับแต่มีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ห้ามาจนถึงปัจจุบันโดยสังเขป เพื่อนำไปสู่การพิจารณาแนวทางในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อันเป็นประเด็นหลักในบทความนี้โดยจะเห็นได้ว่า จุดเริ่มของพลังขับเคลื่อนปฏิรูปมาจากปัจจัยทั้งภายนอก (การคุกคามจากการล่าอาณานิคม) และปัจจัยภายใน (การกระจายตัวของอำนาจรัฐ) ในขณะที่เงื่อนไขของความสำเร็จในการปฏิรูปครั้งนั้นก็คือ การมีวิสัยทัศน์กว้างไกล การมีเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่แน่วแน่จริงใจที่จะปฏิรูปการปกครอง และความต่อเนื่องทางการเมืองของผู้ทำการปฏิรูป

7. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

7.1 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วนคือ



LIART

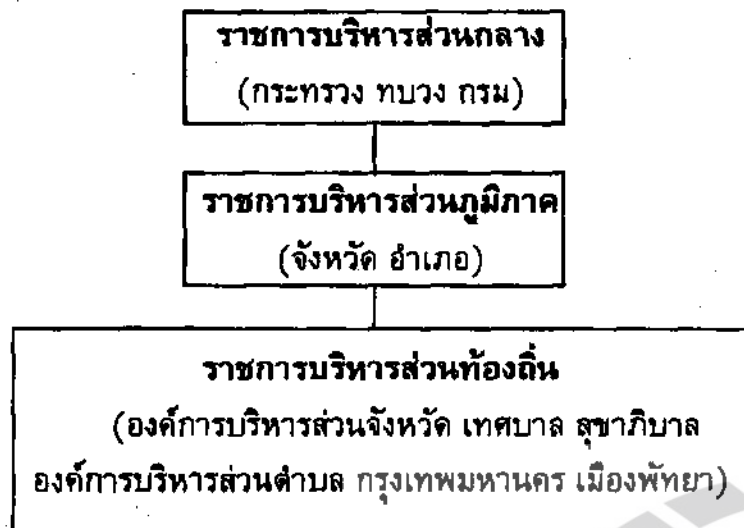
7.1.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม (ปัจจุบันมี 15 กระทรวง 125 กรม 1,862 กอง (ส่วนกลาง))

7.1.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ

7.1.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารรูปพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แผนภูมิที่ 1

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



8. สภาพการณ์ในภูมิภาคและท้องถิ่น

8.1 ขณะนี้ในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นหลายประการที่สำคัญที่มีผลกระทบด้านการปกครองทำให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูปฯ คือ



LIRT

8.1.1 ความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้เป็นทั้งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และระหว่างประชาชนกับประชาชน ปรากฏการณ์การเดินขบวนของกลุ่มประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินเป็นสิ่งที่เกิดบ่อยมากขึ้น การประท้วงของกลุ่มประชาชนและกลุ่มอนุรักษ์ต่อโครงการของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ การต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ต่อโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าด้วยพลังไฟฟ้าจากขยะ หรือโรงงานกำจัดกากของเสียก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่

8.1.2 การเพิ่มขึ้นของความคาดหวังของประชาชนและภาคเอกชนในบริการที่มีประสิทธิภาพจากรัฐภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วอยู่ในขณะนี้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่กลไกของรัฐในภูมิภาคยังไม่สามารถปรับระบบการทำงานและพฤติกรรมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้ (เช่นเดียวกับในส่วนกลาง) ทำให้แรงกดดันจากภาคเอกชนและภาคประชาชนรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ดังปรากฏในสื่อมวลชนต่าง ๆ และในการสัมมนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมักจะมีการเรียกร้องจากภาคเอกชนให้รัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรับ จัดชั้นตอน ระเบียบที่ยุงยาก ที่ทำให้ล่าช้า และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

8.1.3 การก่อตัวและขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นที่อาศัยทุนในการขยายอิทธิพลเข้าสู่ระบบการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ จากกรณีที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะกว่าสิบปีมานี้มีอัตราความเจริญเติบโตอย่างมากทำให้ภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวอย่างมากเช่นกันทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น และปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือ นับแต่ปี 2526 เป็นต้นมาจำนวนนักธุรกิจได้เข้ามาสู่ระบบการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้งมีจำนวนที่เพิ่มมากกว่าอาชีพอื่นหลายเท่า ซึ่งในมิติของการพัฒนาการเมืองก็นับเป็นสิ่งที่ดีที่มีคนหลากหลายอาชีพเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในมิติของการประสานอิทธิพลทางการเมืองกับธุรกิจของตนเองหรือกลุ่มคนเพื่อปกป้องและหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มคน ทำให้เกิดระบบพันธมิตร และระบบอุปถัมภ์โยงใยซึ่งกันและกันภายในโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ก็เป็นสิ่งที่ปรากฏในทางพฤตินัย



อยู่ในสังคมและถูกกระแสนิยมวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะ รสช. นำไปกล่าวอ้างเป็นสาเหตุการรัฐประหารในปี 2534 และนำไปสู่กระแสเรียกร้องและกดดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองอยู่ในขณะนี้

8.1.4 ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน คนเมืองกับคนชนบท กว่าสามสิบปีของการเร่งรัดพัฒนาประเทศ และอัตราความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยก้าวหน้าไปอย่างมาก รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยในปี 2538 สูงถึงประมาณ 68,821 บาทต่อคนต่อปี และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 718,951 บาทในปี 2563 หรือใน 25 ปี แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ขณะนี้ยังมีประชาชนที่มีรายได้ปีละไม่กี่พันบาทอีกนับล้าน ๆ คน และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลมาก ในขณะที่คนในเมืองก็ได้รับบริการและการเอาใจใส่จากรัฐมากกว่าคนในชนบททั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภคสาธารณูปการเพราะอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองและมีพลังการรวมกลุ่มเรียกร้องและกดดันมากกว่าชาวชนบท ช่องว่างของความเป็นจริงนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นหากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองยังคงสภาพที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ที่เอื้อต่อระบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมยุคโลกาภิวัตน์มากขึ้น

9. การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองส่วนภูมิภาคนับเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) เป็นเสมือนแขนขาของส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ในการดำเนินงานในระบบของการกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) ซึ่งจากการศึกษารวบรวมปัญหาที่มีการถกแถลงในการประชุมสัมมนา และผลการศึกษาวิจัย สรุปปัญหาและสาเหตุหลัก ๆ ได้ดังนี้

สภาพปัญหา

9.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของจังหวัด



LIART

9.1.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดเป็นแบบเดียวกันหมด(uniformity) ชาติความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ทั้ง ๆ ที่แต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันทั้งขนาดพื้นที่ ประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ทำให้การกำหนดประเภท ขนาดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริการไม่มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณ คน ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานและลักษณะเฉพาะของ จังหวัดนั้น ๆ เช่น จังหวัดนครราชสีมาที่มีพื้นที่ 20,494 ตร.กม. ประชากรประมาณ 2 ล้านคนเศษกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งมีพื้นที่ 924 ตร.กม. ประชากรประมาณ 2 แสนคน เศษ ก็มีการจัดโครงสร้างองค์การบริหารแบบเดียวกัน หรือการบรรจุข้าราชการโดย เฉพาะระดับหัวหน้าส่วนราชการลงจังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ตก็ใช้เกณฑ์ทั่ว ๆ ไปโดย เฉพาะอาวุโสโดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ตที่เป็นพื้นที่ที่มี การติดต่อกับนานาชาติในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญระดับโลกซึ่งต้องอาศัย ข้าราชการที่มีทักษะที่เฉพาะหรือแตกต่างไปจากจังหวัดอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการ พัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ หรือภูเก็ต

9.1.2 การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขณะนี้มีหลายหน่วยงานในเขต จังหวัดที่เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง หน่วยงาน เหล่านี้ปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศทั้งด้านวิชาการ การพัฒนา การบริการสาธารณูปการ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นหัวหน้าบริหารบังคับบัญชาในจังหวัด แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานเหล่านี้ได้ซึ่งก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่น จังหวัดเชียงใหม่มีประมาณกว่า 100 หน่วยงาน ภูเก็ตมีประมาณ 45 หน่วยงาน ทำให้ การประสานการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาของจังหวัดกระทำได้ยาก

9.1.3 ความสับสนและซ้ำซ้อนในการปฏิบัติในเขตจังหวัดระหว่างจังหวัดกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากว่า จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคและ องค์การบริหารส่วนในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่างก็มีพื้นที่ดำเนินงาน เดียวกันทับซ้อนกันอยู่



9.2 ปัญหาด้านระบบบริหาร

9.2.1 การไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัด การมอบอำนาจจากส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สอดคล้องเป็นแนวเดียวกันและไม่เท่ากัน รวมทั้งไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบจากรัฐบาลและตามที่ระบุในกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะให้มีการมอบหมายจากส่วนกลางลงไปถึงระดับอำเภอได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับมีน้อยส่วนมากยังเป็นการมอบหมายอยู่ภายในหน่วยงานในส่วนกลางหรือหากมีการมอบก็จะมีเงื่อนไขการมอบทำให้การปฏิบัติงานวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ทำให้การบริหารงานของจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยภาวะผู้นำในการประสานให้เกิดการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานในจังหวัด

9.2.2 การขาดการทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การปฏิบัติงานในจังหวัดก็เปรียบเสมือนส่วนย่อยของการบริหารราชการส่วนกลางที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด แต่ในระดับจังหวัดกลับมีสภาพที่แตกต่างกัน เพราะมีทั้งหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และหน่วยงานภูมิภาคที่มีสายการบังคับบัญชาสูงสุดอย่างในส่วนกลาง ซึ่งจะส่งเจ้าหน้าที่ของตนมาประจำในจังหวัดโดยที่จังหวัดไม่มีโอกาสที่จะเลือกบุคลากรได้ไม่ว่าระดับใดซึ่งจะฟังนโยบายหรือการสั่งการจากส่วนกลางมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และหากหน่วยงานในส่วนกลางส่งบุคลากรที่มีฝีมือออกไปให้ก็นับเป็นโชคดีของจังหวัดนั้น (แต่ในความเป็นจริงมักจะเก็บเอาไว้ทำงานในส่วนกลาง) แต่หน่วยงานใดส่งคนที่ไม่มีคุณภาพหรือมีปัญหาออกไปเพื่อขจัดปัญหาในหน่วยงานส่วนกลางแล้วจังหวัดก็ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องรับ และอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อบุคลากรของหน่วยงานในจังหวัดก็แตกต่างกันตามแต่หน่วยงานต้นสังกัดจะมอบหมาย ทำให้การทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นไปได้ลำบาก

9.2.3 ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในภูมิภาค ในข้อเท็จจริงแล้วบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถก็มีกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด, อำเภอ แต่ที่ถือว่าเป็นระดับมันสมองแล้วมักกระจุกตัวอยู่ที่ในส่วนกลางเนื่องจากโอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการจะดีกว่า หรืออาจมาอยู่ประจำภูมิภาคเพียงเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้น และหา



ชีวิตราชการจะดีกว่า หรืออาจมาอยู่ประจำภูมิภาคเพียงเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้น และหาทางย้ายกลับไปส่วนกลางซึ่งก็ทำให้จังหวัดและอำเภอขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการที่จะปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

9.2.4 ขาดระบบการทำงานและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ปัจจุบันนี้การทำงานของราชการไทยทั้งระบบยังเน้นการใช้คนเป็นหลัก ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้มากขึ้น และลดการพึ่งพิงกำลังคนลงอันเท่ากับเป็นการลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐลงไปอย่างมากด้วย เช่น การนำระบบการจัดเก็บเอกสาร หรือระบบบัญชีโดยอาศัยโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาใช้ การพัฒนาระบบการติดต่อภายในองค์กรโดยระบบอินทราเน็ต (intranet) รวมทั้งการเก็บประมวลและสืบค้นข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์นับเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารสมัยใหม่ แต่ในการบริหารงานในภูมิภาคที่เป็นอยู่ขณะนี้ ยังมีระบบการทำงานที่ล้าสมัยเช่น ระบบจัดเก็บเอกสารก็ยังใช้ระบบแฟ้มกระดาษ จนมักเรียกกันว่า ระบบไฟล์ริง (piling) คือการสุม ๆ แฟ้มเต็มโต๊ะทำงานมิใช่ระบบไฟล์ริง (filing) หรือการจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบ หรือการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เฉพาะเป็นเครื่องพิมพ์ดีดที่มีราคาแพง โดยมีได้ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ให้เต็มความสามารถของเครื่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ด้านโปรแกรมการทำงานอื่น ๆ นอกจากโปรแกรมพิมพ์ภาษาไทยธรรมดา เช่น ราชวิถี สหวิริยา ในขณะที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ใช้โปรแกรม Microsoft Windows 3.11 หรือ Windows 95 กันไปแล้ว และขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัยในการนำมาใช้ในการวางแผนหรือแก้ไขปัญหาของจังหวัดทั้งระยะสั้นและระยะยาว

9.3 ปัญหาด้านงบประมาณ

9.3.1 จังหวัดขาดงบประมาณของตนเอง ตามระบบปัจจุบันนี้ กระทรวงและกรมเป็นหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณโดยที่หน่วยราชการในภูมิภาคทำแผนงานโครงการส่งมากรมต้นสังกัดในส่วนกลางมารวมกับแผนงาน โครงการของหน่วยงานของ



LIART

ส่วนกลางเพื่อจัดทำเป็นคำขอของส่วนราชการนั้นทำให้จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องอาศัยส่วนราชการในส่วนกลางจัดสรรให้ทั้งเงิน วัสดุ และคน โดยมีอำนาจเกือบเด็ดขาดอยู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบการบริหารงบประมาณของจังหวัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวไปบ้างแล้วก็ตาม แต่การสงวนอำนาจด้านงบประมาณก็ยังคงมีอยู่แตกต่างกันไปตามกรม ทำให้จังหวัดประสบปัญหาในการพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเช่นกรณีปัญหาการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากน้ำท่วมซึ่งส่วนกลางสั่งการไปให้ดำเนินการแต่ไม่มีงบประมาณให้จังหวัดจนผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกมาให้ข้อเท็จจริงดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์

9.3.2 ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ยังไม่เอื้อต่อการบริหารงาน แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) มาตั้งแต่ปี 2525 แล้วก็ตาม แต่ในวิธีการปฏิบัติที่เป็นอยู่ การจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ยังเป็นแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) หรือถึงแสดงรายการตามแบบเดิมอยู่ที่เน้นเป็นรายการ ๆ แทนที่จะเป็นระบบแผนงานที่ให้ภาพรวมของกิจกรรมที่จะทำได้ทั้งหมดรวมทั้งเป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง ในขณะที่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณฯสภาผู้แทนราษฎรก็ยังเป็นในแบบเดิมคือ ให้ความสำคัญกับรายละเอียดในแต่ละรายการ ดังนั้นเมื่องบประมาณตกมาถึงจังหวัดก็มีลักษณะที่เป็นส่วน ๆ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด

9.4 ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย การสั่งราชการ และการประเมินผลงาน

9.4.1 ระเบียบกฎหมาย ส่วนกลางกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในภูมิภาคต้องปฏิบัติจำนวนมาก บางระเบียบยากแก่การทำความเข้าใจตลอดจนมีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

9.4.2 การสั่งราชการ จังหวัดต้องเป็นหน่วยรองรับการสั่งการจากหลายส่วนราชการในส่วนกลาง ซึ่งบ่อยครั้งที่การสั่งการไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถที่จังหวัดจะดำเนินการได้ทั้งในแง่ของระยะเวลา ปริมาณงาน และทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด



9.4.3 การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด ระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นอยู่ขณะนี้จะเป็นการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณว่า หน่วยงานนั้นมีค่าใช้จ่ายเงินไปตามที่ได้รับจัดสรรไปแล้วเท่าใดและได้งานคิดเป็นร้อยละเท่าไรเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ค่อยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้นว่าเป็นอย่างไร และที่สำคัญไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของทั้งหน่วยงาน หรือจังหวัดว่า มีผลการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายของนโยบายรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งจะมีผลต่อการของบประมาณของหน่วยงานในปีต่อไป รวมทั้งการบ่งชี้ถึงความดีความชอบพิเศษของบุคลากรทุกระดับในจังหวัดเพื่อให้เกิดการตื่นตัวและการแข่งขันกัน

สาเหตุของปัญหา

9.5 โครงสร้างการปกครองหรือการบริหารราชการไทยเป็นแบบรวมอำนาจ และขาดความยืดหยุ่น

การมีโครงสร้างที่แข็งตัวและเป็นแบบเดียวกัน มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น โดยที่อำนาจการตัดสินใจ การบังคับบัญชาจะกระจุกตัวอยู่ที่ผู้มีตำแหน่งระดับสูงในองค์กร ขาดการมอบอำนาจและกระจายอำนาจจากองค์กรกลาง และเป็นองค์กรที่ค่อนข้างปิดจากการตรวจสอบจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้และเข้าร่วมดำเนินกิจการของรัฐในส่วนที่ภาคเอกชนสามารถจะกระทำได้ ซึ่งเป็นอย่างนี้มาช้านาน สิ่งนี้เป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่สมัยการปฏิรูประบบการปกครองสมัยรัชกาลที่ห้ามาจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนกระทั่งไม่นานมานี้จึงมีการเปิดสู่สาธารณะชนมากขึ้น นอกจากนี้การจัดองค์กรราชการยังปรับตัวช้ากับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเนื่องจากการจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานระดับกระทรวง กรมต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาแทนที่จะเป็นขั้นตอนที่อาศัยเพียงอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้นอันจะทำให้มีความคล่องตัวในการปรับปรุงการจัดองค์กรของรัฐ

9.6 การขยายตัวและการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานจำนวนมากมุ่งที่จะขยายหน่วยงานของตนเพียงงบประมาณ อัตรากำลังคนที่เพิ่มขึ้นโดยการแสวงหาภารกิจ



ใหม่ ๆ มาทำและให้ความสำคัญกับการกิจกรรมมากกว่าภารกิจหลักของหน่วยงานเพราะเป็นงานนโยบายรัฐบาลหรือเป็นงานที่มีงบประมาณจำนวนมากและก็รักษางานนั้นไว้แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้วก็ตาม นอกจากนี้หน่วยงานที่มีภารกิจคล้าย ๆ กันมักจะมีการแข่งขันโดยแสดงออกในรูปของการขยายหน่วยงาน การเพิ่มบทบาทหน้าที่องค์การ และงบประมาณ เช่น กิจกรรมด้านการพัฒนาแหล่งน้ำมีหน่วยงานประมาณ 36 หน่วยงานใน 9 กระทรวงรับผิดชอบในกิจกรรมนี้ และจากสถิติปี 2538 มีจำนวนส่วนราชการระดับกรม 125 กรม ระดับกองในส่วนกลาง 1,862 กอง หน่วยงานส่วนภูมิภาค 11,199 หน่วยงาน เปรียบเทียบกับปี 2534 มีส่วนราชการระดับกรม 113 กรม 1,475 กอง และ 10,042 หน่วยงานในส่วนภูมิภาค และขณะนี้มีความพยายามขอตีงส่วนราชการระดับกรม กองและสูงกว่ากองเพิ่มขึ้น ระบบราชการเป็นเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ที่มีแรงจูงใจจากอำนาจ เกียรติยศ ความมั่นคง (และผลประโยชน์สำหรับหลายหน่วยงาน) จึงมุ่งขยายบทบาท และหน่วยงานออกไปในส่วนภูมิภาค หรือเป็นหน่วยงานของส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคที่ขึ้นตรงกับต้นสังกัดในส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของลูกค้ำ (ประชาชน) หรือความจำเป็นของสังคม

9.7 ความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขณะนี้มีหน่วยงานจำนวนมากที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เหลื่อมล้ำ ทับซ้อนกันอยู่ เหตุผลหนึ่งก็คือ กฎหมายจัดตั้งส่วนราชการมักไม่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจน ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง จะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้กว้าง มิได้กำหนดหน้าที่ของกรมในกระทรวงไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ไม่ได้มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างจังหวัดในฐานะส่วนภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะส่วนท้องถิ่น

9.8 ระบบราชการเป็นองค์การที่มีลักษณะอำนาจนิยมและสนองความต้องการขององค์การมากกว่าการให้บริการประชาชน จากการที่ระบบราชการไทยมีพัฒนาการมาจากองค์การที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดการสังคมนกลายเป็นวัฒนธรรมของ



องค์กรและมุ่งที่จะสนองความต้องการของผู้มีอำนาจในองค์กรมากกว่าลูกค้า (ประชาชน) ที่มารับบริการโดยมีการสร้างกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของข้าราชการมากกว่ามุ่งความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ จนกระทั่งในปี 2534 ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนขึ้นมา เพื่อให้มีการกำหนดระยะเวลา และขั้นตอนการให้บริการประชาชนให้รวดเร็วยิ่งขึ้นโดยต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน

9.10 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณยังมุ่งเน้นปัจจัยที่หน่วยงานจะใช้มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเท่าที่ผ่านมาของสำนักงบประมาณและสภาผู้แทนราษฎรยังมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยทรัพยากรที่จะใช้ในรายการต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ มากกว่าจะคำนึงถึงภาพรวมในระบบแผนงานและคำนึงถึงผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) และยังไม่มีการนำผลการดำเนินงานของหน่วยงานในปีที่ผ่านมาพิจารณาประกอบการพิจารณาอย่างจริงจัง การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานจึงมีลักษณะของการเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental budgeting) เช่นเพิ่มให้ไม่เกินร้อยละ 15 จากที่เคยได้รับในปีที่ผ่านมา

9.11 ความเชื่องำในการรับเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการบริหารงาน ระบบราชการไทยในอดีตเคยเป็นองค์กรที่เป็นแหล่งงานที่ใหญ่ที่สุดของสังคมไทยทำให้มีจำนวนข้าราชการอยู่ในระบบเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันมีข้าราชการถึงประมาณ 1.2 ล้านคน (ยังไม่รวมข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม) มีสัดส่วนในงบประมาณแผ่นดินประมาณกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด และไม่มีการประเมินผลสำเร็จขององค์กรจึงเป็นองค์กรที่เน้นการใช้กำลังคนในการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยในการปฏิบัติ ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนกลับมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับระบบราชการที่มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรลง



9.12 จากปัญหาและสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สาเหตุหลักมาจากส่วนกลาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปกรองส่วนภูมิภาค ดังนั้นการจะก่อให้เกิดปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคได้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการปกครองส่วนกลางก่อน

ผลลัพธ์จากปัญหาและสาเหตุ

9.13 ผลลัพธ์จากปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในการปกครองส่วนภูมิกาดังกล่าวข้างต้นประสิทธิภาพในการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง และไม่สามารถเป็นกลไกด้านหน้าในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างจริงจัง ดังจะปรากฏว่า ขณะนี้การเดินขบวนที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัดจะมุ่งมาที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่เพราะกลุ่มเดินขบวนหรือประท้วงตระหนักแล้วว่า กลไกในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงที่จะแก้ไขปัญหาของพวกเขาเข้าได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับปล่อยให้มีการกดดันโดยตรงต่อกลไกทางการเมืองซึ่งจะทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเกิดขึ้นได้ง่ายเพราะไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาและข้อเรียกร้องได้ทัน

ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค

9.14 รัฐบาลควรให้มีการจัดทำ แผนการปฏิรูปการบริหารราชการ (Administrative Reform Plan) โดยให้มีการศึกษาวิจัย ประชุมสัมมนาอย่างกว้างขวางและเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วม (ในลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 8) และให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการฯ เป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบ และให้มีการพิจารณาประเด็นสำคัญเหล่านี้ด้วยได้แก่

9.14.1 ทบทวนและกำหนดภารกิจหลัก (major functions) ของรัฐใหม่ ควรมีการทบทวนและกำหนดภารกิจหลักของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และจัดโครงสร้างองค์กรระดับกระทรวง กรมใหม่ให้เป็นไปตามภารกิจหลักที่กำหนดขึ้นใหม่ (สมัยรัชกาลที่ 9 มีการกำหนดภารกิจหลักของรัฐ 12 ภารกิจและมีการจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวงรองรับภารกิจที่กำหนดใหม่) โดยให้มีการแก้ไขกฎหมายให้



อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้ง ยุบเลิกส่วนราชการระดับกระทรวง กรมโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและแจ้งให้รัฐสภาได้ทราบเพราะกลไกการปกครองถือเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

9.14.2 กำหนดบทบาท(role) ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยส่วนกลางควรปรับบทบาทจากการควบคุม ตรวจสอบมาเป็นการกำกับ ดูแลเชิงนโยบาย และบทบาทด้านช่วยอำนวยความสะดวก (ให้คำปรึกษาแนะนำ การช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการเป็นหลัก) ส่วนการปฏิบัติการควรมอบให้เป็นบทบาทของส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง และหรือมีการลงทุนจำนวนมาก

9.14.3 ปรับขนาดและโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดกระทัดรัด โดยมีมาตรการเสริมเช่น การให้เอกชนมาดำเนินการแทนในบางชนิด การนำเทคโนโลยีทันสมัยมาทดแทนกำลังคน

9.14.4 จัดกลุ่มหน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดใหม่ ควรมีการพิจารณาจัดกลุ่มประเภทหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคใหม่ให้เกิดเอกภาพในการปกครอง และมีการประสานกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นดังนี้

ประเภทที่ 1 หน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย ต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองบังคับบัญชาอย่างแท้จริง เท่าเทียมกัน

ประเภทที่ 2 หน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางและไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคหรือไปปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา แต่ไม่ได้ทำหน้าที่บริการประชาชนในพื้นที่ เพียงทำหน้าที่ด้านวิชาการหรือด้านเทคนิค ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทุกครั้ง

ประเภทที่ 3 หน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคและทำหน้าที่ให้บริการประชาชน เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยต้องแจ้งให้ทราบถึงแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในเขตจังหวัดนั้นก่อน และหน่วยงานประเภทนี้ควรมีการยกเลิก หรือปรับเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปในที่สุด



9.14.5 ปรับปรุงหลักเกณฑ์ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด พร้อมทั้งบัญญัติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง ณ ประเด็นนี้ก็มีส่วนทำให้การมอบอำนาจจากส่วนราชการในส่วนกลางมีการลักลั่นกัน และไม่ค่อยที่จะเต็มใจมอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น นอกจากนี้จะปรากฏว่า มีหน่วยงานหลายหน่วยงานพยายามดิ้นรนที่จะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงโดยมีทางเลือกหลายแนวทางคือ

ทางเลือกที่ 1 ให้กระทรวงมหาดไทยเปิดกว้างให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม อื่นสามารถมาดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แทนที่จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะทำให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลายมาดำรงตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่จังหวัดนั้นได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ควรพิจารณาสั่งการให้มีการมอบอำนาจจากส่วนราชการในส่วนกลางไปยังจังหวัดมากขึ้นด้วย

ทางเลือกที่ 2 ให้โอนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นกลาง และเป็นธรรม รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลเพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสามารถมีกลไกรัฐในส่วนภูมิภาคอยู่ใกล้ชิด และสามารถบังคับบัญชา กำกับดูแลได้ใกล้ชิด

ทางเลือกที่ 3 ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ให้ประชาชนในบางจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจหรือมีลักษณะเฉพาะอื่น เลือกผู้บริหารจังหวัดได้โดยตรงในแบบเดียวกันกับการเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เช่น จังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้และเศรษฐกิจอยู่ในลำดับแรก ๆ ของประเทศและเป็นเมืองเปิดสู่นานาชาติ ซึ่งการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมิใช่เปิดให้มีการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ก็นับเป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ให้ความสำคัญกับการเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น



9.14.6 ในระยะยาวควรพิจารณาให้มีการมอบอำนาจการควบคุมบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีโดยแท้จริง

9.14.7 ให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายงบประมาณให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สามารถทำคำของบประมาณได้เช่นเดียวกับส่วนราชการในส่วนกลาง เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในจังหวัดมากขึ้น

10. การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหา

10.1 ความหลากหลายและทับซ้อนกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นับจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนถึงขณะนี้ ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 รูปแบบ (2 รูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ) ในทุกจังหวัด จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 4 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (ยกเว้นจังหวัดชลบุรีที่มีเมืองพัทยาซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ) และภายในปี 2541 จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ที่เคยเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอยู่อย่างไร สมาชิกสภาจังหวัดที่เพิ่งมีการเลือกตั้งใหม่ไปเมื่อปลายปี 2538 และทำราชการส่วนจังหวัด จะมีชะตากรรมอย่างไร นอกจากนี้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็มีกฎหมายเฉพาะที่รองรับซึ่งก็มีความแตกต่างกันในเค้าโครงของกฎหมาย และสาระหลักๆ

10.2 การขาดอิสระในการปกครองตนเองในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงกันมากกว่า หน่วยงานหลักคือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการเมืองสู่ท้องถิ่น เพราะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการตัดสินใจ การบริหารงานบุคคล การใช้จ่ายเงิน โดยออกกฎระเบียบปฏิบัติออกมามากมาย (เมื่อประมาณปี 2524 มีรายงานการศึกษา



ชิ้นหนึ่งชี้ให้เห็นว่า มีการออกกฎระเบียบ คำสั่งให้เทศบาลปฏิบัติรวมแล้วมีความหนา
ประมาณ 800 หน้า)

10.3 การไม่มีรายได้ที่พอเพียงในการบริหาร ปัจจุบันนี้ประมาณกันว่า เงินงบประมาณ
ของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นประมาณร้อยละ 60 - 70 ของงบประมาณประจำปี
ทั้งหมดเป็นค่าเงินเดือน ค่าจ้าง ค่ารักษาพยาบาลและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
งานบุคคล เงินที่เหลือจึงไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้เต็มที่คงต้องพึ่งพาเงิน
อุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งการใช้จ่ายก็ไม่คล่องตัวเหมือนรายได้ของท้องถิ่นเองเนื่องจาก
ต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด

10.4 การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ปัญหาที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น
ประสบในแง่ของทรัพยากรมนุษย์ดูจะมีความรุนแรงกว่าหน่วยงานราชการในส่วนกลาง
หรือส่วนภูมิภาคเพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะมาอยู่ปฏิบัติงานกับ
หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะในระดับสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วน
ตำบลที่เพิ่งตั้งใหม่เพราะขาดแรงจูงใจและความไม่มั่นใจทั้งในด้านความก้าวหน้าในชีวิต
ราชการและศักดิ์ศรี รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการพัฒนาตนเองก็มีน้อยกว่าข้าราชการ
ประเภทอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ
มากอยู่แล้ว

สาเหตุ

10.5 การขาดวิสัยทัศน์ ขาดการสนับสนุนทางการเมืองและเจตนาที่จริงจังในการ
กระจายอำนาจ หากพิจารณาถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วก็เกือบ
เท่าๆ กับสถาบันทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และน่าจะ
เปรียบกว่าสถาบันการเมืองหลายสถาบันเช่น รัฐสภา รัฐบาลตรงที่มีความต่อเนื่องใน
การดำเนินงานกว่าเพราะเมื่อมีการรัฐประหาร ก็ไม่มีการยุบหรือเลิกการปกครองท้องถิ่น
แต่กลับปรากฏว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยแม้ว่าจะมีความก้าวหน้าไปในระดับหนึ่ง



ก็ตาม แต่ก็ยังถูกควบคุมจากกลไกรัฐอยู่มาก แม้รัฐบาลที่ผ่านๆ มาจะมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแต่ก็ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแต่ประการใดเพราะขาดวิสัยทัศน์ในเรื่องนี้จนทำให้เกิดความสับสนในการปกครองท้องถิ่นอยู่ในขณะนี้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้กล่าวได้ว่า เท่าที่ผ่านมายังขาดการสนับสนุนทางการเมือง (political support) และเจตนาธรมย์ทางการเมือง (political will) ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารในกลไกของส่วนราชการมากกว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

10.6 ยังมีลักษณะของการควบคุมจากกลไกรัฐอยู่มาก เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงสวมหมวกสองใบในฐานะเป็นหัวหน้าบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค และในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งดำรงมาตั้งแต่ปี 2498 เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือกำเนิดขึ้นมาในขณะที่กลไกรัฐมีบทบาทนำทั้งด้านการเมืองการปกครอง เช่นเดียวกับสุขาภิบาลซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ในระยะก่อนหน้านี้นี้ไม่กี่ปีคือ ปี 2495 ก็ให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานสุขาภิบาลมาตั้งแต่นั้น และเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่นานนี้ให้สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 3 ล้านบาท (ต่อมาเพิ่มเป็น 5 ล้านบาท) มีการเลือกตั้งประธานสุขาภิบาลแทนการเป็นโดยตำแหน่งแต่สุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ยังคงมีนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลอยู่

10.7 ขาดการรวมกลุ่มของประชาชนในระดับท้องถิ่นและยังไม่เป็นสถาบันที่ประชาชนให้ความสำคัญ เท่าที่ผ่านมายังขาดพลังการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกดดันและผลักดันให้นักการเมืองระดับชาติให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาจากสิ่งปรากฏอยู่ในขณะนี้ว่า การที่จะรอให้การเมืองระดับชาติมาปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นคงเป็นเรื่องที่ยากพอ ๆ กับการปฏิรูปการเมืองที่ดำเนินอยู่ขณะนี้ เพราะผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนี้ไม่มีความประสงค์ที่แท้จริงที่จะปฏิรูปทางการเมืองไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม เท่าที่



ผ่านมา การเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกกล่าวหาว่า กำลังทำให้เกิดการแตกแยกในสังคม หรือประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ซึ่งนับเป็นความคิดที่อยู่ในระบบอำนาจนิยม และไม่เข้าใจถึงหลักการปกครองสากลในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว และที่สำคัญก็คือประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญหรือความศรัทธาต่อการบริหารงานของท้องถิ่นเท่าที่ควร ดังจะเห็นจากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ค่อนข้างต่ำมาก

11. ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

11.1 ควรมีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีแนวทางทั้งระยะสั้น และระยะยาวในการปฏิรูปไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้คือ การให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเอง

11.2 ประเด็นสำคัญที่ควรมีการพิจารณาในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นคือ

11.2.1 การกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และจัดแบ่งกิจกรรมใหม่ ว่าในกิจกรรมใดที่แต่ละส่วนจะมีบทบาท อำนาจหน้าที่แค่ไหน เพียงไร เช่น กิจกรรมด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ส่วนกลางจะดำเนินการในเชิงนโยบายและการประสานงานระดับลุ่มน้ำรวมทั้งการสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ภูมิภาครับผิดชอบในการพัฒนาลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำ ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการในด้านปฏิบัติการขุดบ่อน้ำ เจาะน้ำบาดาล ทำระบบประปาชนบท การซ่อมแซมบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นงานที่ไม่ได้ใช้เทคนิคสูง (ขณะนี้ส่วนราชการในส่วนกลางและภูมิภาคดำเนินการเป็นส่วนใหญ่)

11.2.2 การกำหนดวิสัยทัศน์การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงสังคมไทยในอนาคตว่า จะมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเช่นไร แล้วมา



พิจารณาว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตเช่นอีก 20 ปี ข้างหน้าควรจะเป็นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น เช่น อาจจะมีรูปแบบเหลือเพียงสามรูปแบบคือ เทศบาลสำหรับชุมชนในเขตเมือง สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับชุมชนในเขตชนบทที่ยังอาจมีอยู่ และรูปพิเศษสำหรับเขตพื้นที่ที่เจริญเป็นพิเศษหรือมีลักษณะพิเศษอื่น เช่น เป็นเขตเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จากจุดนี้จะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนขึ้นว่า รูปแบบในขณะนี้รูปแบบใดต้องค่อย ๆ หดไปบ้าง เมื่อไร

11.2.3 จัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ควรมีการจัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น หรือ Local Government Code เพื่อให้กฎหมายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ขณะนี้ 6 ฉบับให้มีความสอดคล้องกันทั้งในโครงสร้างกฎหมายและสาระสำคัญหลัก ๆ ของกฎหมาย

12. เส้นใยความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

12.1 พลังทางสังคม สิ่งที่จะหวังได้มากที่สุดก็คือ พลังทางสังคมที่จะกดดันเรียกร้องอย่างต่อเนื่องต่อระบบการเมืองและผู้มีอำนาจทางการเมืองให้มีการปฏิรูปการปกครองหรือระบบบริหารราชการทั้งระบบเพื่อให้สามารถสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีหลากหลายได้รวมทั้งให้บริการได้มีประสิทธิภาพรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยอาจเป็นกระแสเรียกร้องจากกลุ่มพลังในท้องถิ่น หรือสื่อมวลชน องค์กรเอกชนที่คาดว่าจะในอนาคตจะมีเพิ่มขึ้น หรืออาจเกิดเหตุการณ์จากภายนอกที่ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารหรือการปกครองแผ่นดินเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้า แต่ในประการหลังนี้ก็คาดหมายได้ยากว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ เมื่อใด

11.2 การปฏิรูปทางการเมือง การที่การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองนำทางเพื่อให้ได้ผู้มีอำนาจทาง



การเมืองที่มีวิสัยทัศน์และมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และสามารถกดดันและผลักดันให้ผู้มีอำนาจในระบบราชการยอมรับการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าว



เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
รายงานข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารส่วนภูมิภาคและบริหาร
ส่วนท้องถิ่น เอกสารเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน ปี 2525

ชัยอนันต์ สมุทวณิช 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจ
รัฐและอำนาจการเมือง กรุงเทพฯ : บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, 2538

ชัยอนันต์ สมุทวณิชและชัตติยา กรรณสูต เอกสารการเมืองการปกครองไทย
พ.ศ.2417 - 2477 กรุงเทพฯ : บริษัทไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2518

ชัยอนันต์ สมุทวณิช รายงานการวิจัยเรื่อง หน้าหลักของส่วนราชการ กรุงเทพฯ :
สถาบันสารานุกรม มูลนิธิประชากร, 2533

ชลอ ธรรมศิริ “ปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค”
ใน เอกสาร ชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค สาขาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530

ภาวดี มหาจันทร์ รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2394 - 2475)
วิทยานิพนธ์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2524

แพววรรณ จชิราภิวังษ์ พระราชวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา
ดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ. 2435 - 2458



LIART

วิทยานิพนธ์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2524

ปธาน สุวรรณมงคล เกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น
รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2537

..... การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย,
2537

..... มอการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี
2475 - 2538 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงอรุณการพิมพ์, 2538

สำนักงาน ก.พ. รายงานวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ กรุงเทพฯ :
สำนักงาน ก.พ. 2539

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 - 8 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการฯ



**การบริหารเมืองหลวง และการบริหารท้องถิ่น
เปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส
ญี่ปุ่น และไทย (ตอนที่ 1)**

วิรัช วิรัชนิการวรรณ



1. ความนำ

ปัจจุบันการบริหารเมืองหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานครได้รับความสนใจอย่างมากจากบุคคลหลายฝ่าย เช่น นักวิชาการ นักการเมือง และข้าราชการประจำ โดยบุคคลดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นที่จะปรับปรุง หรือพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครให้เอื้อประโยชน์พร้อมกับการให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างใกล้ชิด มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองหลวงของไทยคือ กรุงเทพมหานครนั้นมีมากพอสมควร แต่ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองหลวงของต่างประเทศมีน้อยมาก และยังไม่มียข้อมูลหรือหาได้ยากมากในส่วนที่เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ผู้เขียนจึงขอมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านทางเอกสารนี้ซึ่งเน้นเรื่องการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ อันได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้คือ เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ความรู้และความคิดเห็นในเชิงเปรียบเทียบแก่ผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้อง โดยอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารเมืองหลวงของไทยให้บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติได้บ้างไม่มากก็น้อย หรืออาจใช้เป็นพื้นฐานเพื่อศึกษาค้นคว้าต่อไปได้อีก

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารเมืองหลวงซึ่งผู้เขียนให้ความสำคัญเป็นหลักนั้น ไม่อาจละเลยที่จะพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะประเทศที่เป็นประเทศแม่บทของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ล้วนกำหนดให้รูปแบบการบริหารเมืองหลวงหรือหน่วยงานที่บริหารเมืองหลวงในประเทศของตนมีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การบริหารเมืองหลวงเป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เมื่อประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายรับเอาระบบการเมือง การบริหาร และการปกครองของประเทศแม่บทดังกล่าวมาประยุกต์ใช้จึงได้บัญญัติให้การบริหารเมืองหลวง



เป็นไปในทำนองเดียวกับประเทศแม่บทด้วย ประกอบกับรัฐบาลในส่วนกลางได้เห็นถึงความสำคัญของเมืองหลวง เพราะเมืองหลวงนอกจากเป็นที่ประทับของประมุขของประเทศเป็นหน้าเป็นตาของประเทศ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองหลวง เช่น ปัญหาการจราจรติดขัด หรือปัญหาน้ำท่วม ย่อมเป็นปัญหาของประเทศด้วยแล้ว เมืองหลวงยังเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารของประเทศอีกด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้น รัฐบาลในส่วนกลางของประเทศประชาธิปไตยยังต้องการให้การบริหารเมืองหลวงเกิดความคล่องตัว ให้บริการประชาชนได้อย่างใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดไปถึงการแสดงให้เห็นต่างชาติและประชาชนในชาติได้เห็นถึงความ เป็นประชาธิปไตยด้วย รัฐบาลในส่วนกลางจึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่บริหารเมืองหลวงมีความเป็นอิสระพร้อมกับเปิดโอกาสให้ประชาชนในเมืองหลวงหรือในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเมืองหลวงตั้งเช่น มหานครลอนดอน นครวอชิงตัน และมหานครปารีส มากพอสมควร

ผู้เขียนได้ดำเนินการโดยอาศัยข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย เอกสาร รายงานการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติและตัวเลขที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำวิจารณ์ และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารเมืองหลวงของไทยและต่างประเทศผ่านทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งจากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ ที่สำคัญคือ ผู้เขียนได้มีโอกาสฟังและได้รับคำปรึกษาแนะนำจากผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารท้องถิ่นและบริหารเมืองหลวงหลายคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง การแสดงความคิดเห็นและการวิเคราะห์ในเอกสารนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งอาจไม่สมบูรณ์หรือมีข้อบกพร่องได้ เนื่องจากเวลาในการศึกษารวมทั้ง ข้อมูลที่ค้นคว้ามาได้มีจำกัด นอกจากนี้แล้ว ในที่นี้ผู้เขียนได้ใช้คำว่า การบริหารท้องถิ่น แทนคำว่า การปกครองท้องถิ่น สำหรับเหตุผลได้กล่าวไว้อย่างละเอียดในหัวข้อ 4 ข้อ เสนอแนะ และเมื่อใดก็ตามที่กล่าวถึงการบริหารเมืองหลวงของประเทศประชาธิปไตย



ย่อมแสดงให้เห็นพร้อมกันไปด้วยว่าการบริหารเมืองหลวงของประเทศประชาธิปไตยนั้น มีลักษณะเป็นการบริหารท้องถิ่นด้วย

การนำเสนอเอกสารนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ความนำ ข้อเท็จจริง การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และข้อเสนอแนะ เรียงตามลำดับดังนี้

2. ข้อเท็จจริง

ในการพิจารณาศึกษาเรื่อง การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ นั้น จำเป็นต้องเข้าใจข้อเท็จจริงของการบริหารเมืองหลวงตลอดจนการบริหารท้องถิ่นของประเทศที่พิจารณาศึกษาเป็นเบื้องต้นก่อน การเข้าใจถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะช่วยให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบตลอดจนการเสนอแนะสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งเป็นระบบมากขึ้น และเมื่อการบริหารเมืองหลวงมีลักษณะเป็นการบริหารท้องถิ่น ดังกล่าวแล้ว จึงจำเป็นต้องนำเอาสาระสำคัญของการบริหารท้องถิ่นและการบริหารเมืองหลวงของแต่ละประเทศมาเสนอควบคู่กันไปด้วย เฉพาะในส่วนข้อเท็จจริงนี้แบ่งเป็น 5 หัวข้อย่อย คือ

- 2.1 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของอังกฤษ
- 2.2 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา
- 2.3 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศส
- 2.4 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของญี่ปุ่น
- 2.5 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของไทย

2.1 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของอังกฤษ

2.1.1 กล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นในอังกฤษแบ่งออกเป็นหลายประเภท และหลายระดับ แต่ละประเภทและระดับมีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบ มากน้อยเพียงใด รัฐสภาเป็นผู้กำหนดและควบคุม (parliamentary control) หน่วยการบริหารท้องถิ่นและการบริหารเมืองหลวง โดยออกกฎหมายมากำหนดรูปแบบ โครงสร้าง



อำนาจหน้าที่ รายได้ ตลอดจนการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงานบริหารเมืองหลวง นอกจากนี้ หากประชาชนหรือนิติบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น ก็อาจนำเรื่องร้องเรียนต่อรัฐบาลในส่วนกลาง เพื่อทำการสอบสวนและดำเนินการโดยฝ่ายตุลาการต่อไปได้¹

2.1.2 เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐสภาจะออกกฎหมายให้อิสระแก่ท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่รัฐสภาก็ได้คำนึงถึงความปลอดภัย ความยุติธรรม และสิทธิของบุคคลด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นหลักการทั่วไปว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัย ความยุติธรรม และสิทธิของบุคคลด้วย โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะส่งวนอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นได้ในบางเรื่อง สำหรับหน่วยงานที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ขณะเดียวกัน มีหน่วยงานและกระทรวงอื่นทำงานประสานกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นด้วย²

2.1.3 การบริหารท้องถิ่นของอังกฤษแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่การบริหารในเขตเมืองหลวง (capital) การบริหารท้องถิ่นในพื้นที่มหานคร (Metropolitan areas) และการบริหารท้องถิ่นนอกพื้นที่มหานคร (Non-Metropolitan areas)

2.1.3.1 การบริหารในเขตเมืองหลวง หมายถึงการบริหารในเขตเมืองหลวงซึ่งถือว่าเป็นเขตพิเศษ เรียกว่า County of London หรือ The Greater London (หรืออาจเรียกว่า เทศบาลมหานครลอนดอน) ซึ่งมีทั้งหมด 33 เขต (หรืออาจเรียกว่า 33 เทศบาล) โดยแบ่งเป็น City of London (ซึ่งอาจเรียกว่า เทศบาลนครลอนดอน) จำนวน 1 เขต และ Metropolitan boroughs (ซึ่งอาจเรียกว่าเทศบาลเมือง) จำนวน 32 เขต

¹ J.H. Warren, *The English Government System* (London:George Allen & Union, 1963), p. 56.

² สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมือง การปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526), หน้า 225.



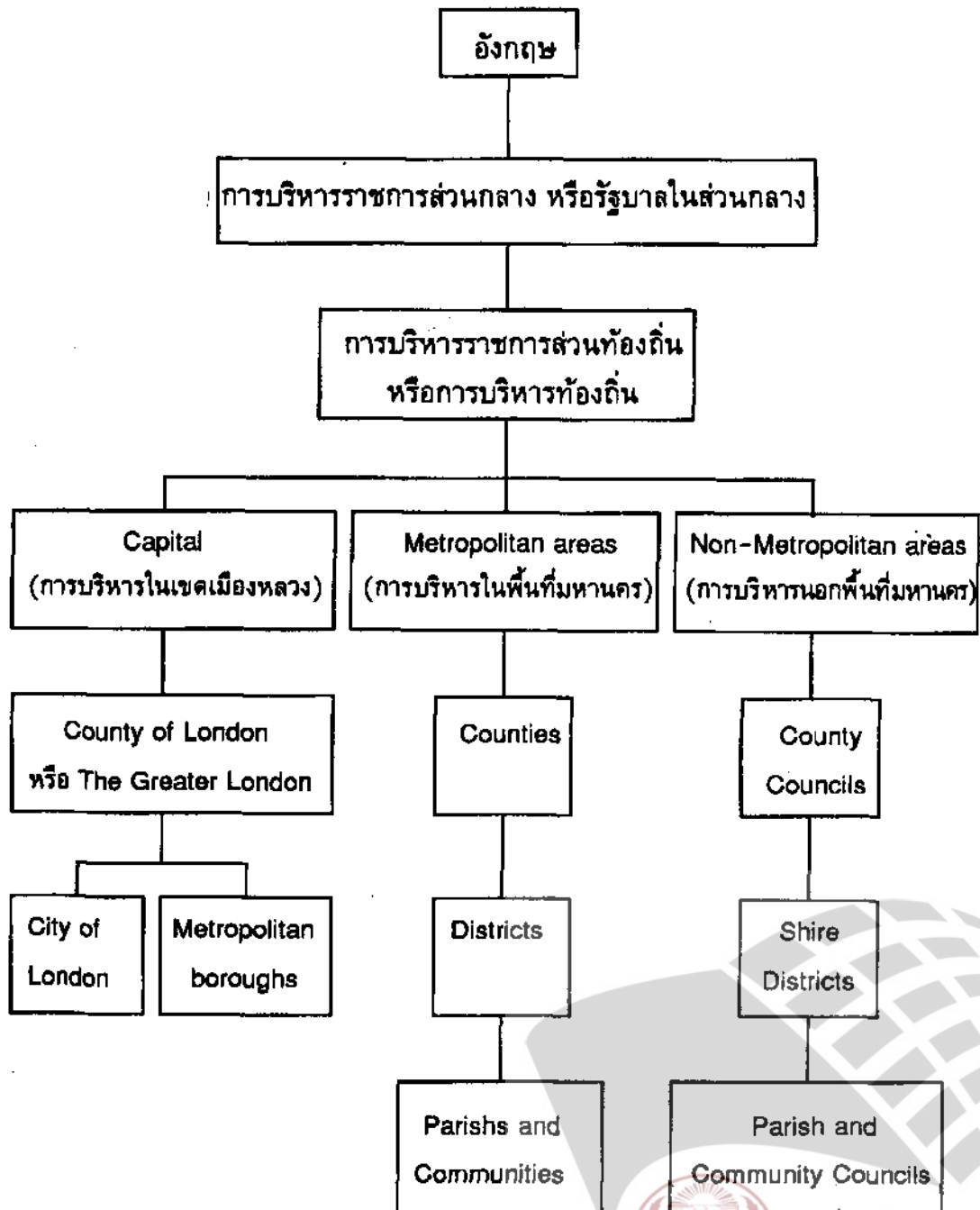
2.1.3.2 การบริหารท้องถิ่นในพื้นที่มหานคร แบ่งย่อยเป็น 3 ระดับ คือ Counties, Districts, Parishes and Communities

2.1.3.3 การบริหารท้องถิ่นนอกพื้นที่มหานคร ทำนองเดียวกับการบริหารในพื้นที่มหานคร โดยแบ่งย่อยเป็น 3 ระดับ คือ County Councils, Shire Districts, และ Parishes and Community Councils³ ดูภาพที่ 1 ประกอบ

³ Edward Wood, *The Local Government Review in England*, Research Paper 95/3, 10 January 1995, Home Affairs Section, House of Commons Library.



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่าง ๆ ของอังกฤษ



2.1.4 กฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นทุกหน่วยการบริหารท้องถิ่น (ยกเว้น Parish) ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ Councillors และ Aldermen สมาชิกดังกล่าวเลือกบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า ประธานสภา (Chairman) หรือ Lord Mayor บุคคลนี้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม รวมทั้งปฏิบัติงานพิธีต่างๆ โดยมีได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารงานในท้องถิ่น แต่ถือว่าเป็นผู้มีเกียรติสูงในท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 1 ปี แต่อาจได้รับเลือกเข้ามาใหม่ได้อีก คุณสมบัติของประธานสภา หรือ Lord Mayor นี้ อาจเป็นสมาชิกสภาหรือเป็นบุคคลภายนอกก็ได้

2.1.5 Aldermen มาจากบุคคลที่สมาชิกสภาท้องถิ่นทำการเลือกสมาชิกสภาด้วยตนเอง หรือเลือกจากบุคคลภายนอกที่ทรงคุณวุฒิ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมดที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หากเลือกจากสมาชิกสภาด้วยตนเอง ก็จะต้องเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ได้รับเลือกเป็น Aldermen นั้น

2.1.6 ลักษณะสำคัญของการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษ คือ สภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน เป็นองค์กรที่มีและใช้อำนาจบริหารรวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (อำนาจไม่ได้อยู่ที่ Lord Mayor หรือ ประธานสภา) แต่เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สภาเทศบาลจึงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญ หรือผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขามาทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการบริหารงานของท้องถิ่น

2.1.7 อังกฤษมีโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายการบริหารท้องถิ่นคือ The Local Government Act 1972 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1972 ในกฎหมายนี้ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นเฉพาะส่วนที่เป็นการบริหารท้องถิ่นนอกพื้นที่มหานคร (non-metropolitan areas) ไว้ดังนี้

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริหารท้องถิ่นนอกพื้นที่มหานคร แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ County Councils, Shire Districts และ Parish and Community Councils โดยแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ดังนี้



2.1.7.1 **County Councils** มีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบหลัก (principal responsibilities) ครอบคลุมในเรื่อง

- 1) การศึกษา (education)
- 2) การให้บริการด้านสังคมต่าง ๆ (the personal social services)
- 3) การให้บริการห้องสมุด (libraries)
- 4) พิพิธภัณฑ์และห้องแสดงศิลปะ (museums and art galleries)
- 5) การวางแผนโครงสร้างและการก่อสร้าง (structure plans)
- 6) ทางหลวงและที่จอดรถ (highways and parkings)
- 7) อุทยานแห่งชาติ (national park)
- 8) การบริหารการจัดการเรื่องขยะ (refuse disposal)
- 9) ควบคุมแร่และการย่อยหิน (mineral and gravel extraction control)
- 10) กิจการตำรวจ (police)
- 11) การให้บริการดับเพลิงและกู้ภัย (fire and rescue services)
- 12) การรักษาความสงบเรียบร้อยฝ่ายพลเรือน (civil defence)
- 13) การทำไร่และการดูแลผู้ถือครองที่ดินรายย่อย (county farms and smallholdings)
- 14) การให้บริการเรื่องชั่ง ตวง วัด และการคุ้มครองผู้บริโภค (weights and measures and protection services)
- 15) พลังงานสำหรับที่อยู่อาศัย เฉพาะส่วนที่เหลือ (residual housing powers)

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีอำนาจหน้าที่รอง (associated involvement) โดยช่วยเหลือสนับสนุนและให้บริการต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมในเรื่อง

- 1) การพิจารณาคดีของศาล (magistrates' courts)
- 2) การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่สอบสวน (coroners)
- 3) การคุมประพฤติ (probation)



LIRT

4) ค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการของเจ้าหน้าที่และการให้บริการจดทะเบียนการเกิด การแต่งงาน และการตาย (the rent officer and registration services)

2.1.7.2 **Shire Districts** มีอำนาจหน้าที่หลักครอบคลุมในเรื่อง

1) ที่อยู่อาศัย (housing)
2) การให้บริการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม (environmental health services)

3) การจัดเก็บขยะ (refuse collection)

4) ควบคุมการวางแผนและการพัฒนาในเขตพื้นที่ (local plans and development control)

5) การออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนต่างๆ (a variety of licensing and registration functions)

6) ตลาด (markets)

7) ค่าธรรมเนียมที่ดิน (land charges)

8) อุทยานหรือสวนธรรมชาติ (park)

9) สิ่งอำนวยความสะดวกโดยทั่วไป ไปในสถานพักผ่อนหย่อนใจ (recreation and leisure facilities generally)

10) พิพิธภัณฑ์และห้องแสดงศิลปะ (museums and art galleries) โดยร่วมมือกับ County councils

11) ที่จอดรถ (car parks)

12) การกำหนดเขต (allotments)

13) ฌาปนกิจสถานและที่ฝังศพ (crematoria and cemeteries)

2.1.7.3 **Parish and Community Councils** มีอำนาจหน้าที่หลักในเรื่อง

1) แสงสว่าง (lighting)

2) การกำหนดเขต (allotments)

3) การกำหนดพื้นที่สำหรับสร้างสถานพักผ่อนหย่อนใจ (open spaces and recreation grounds)



4) หอนาฬิกาสาธารณะ (public clocks)

5) สถานที่จอดรถ (car parks)

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นของอังกฤษในแต่ละระดับ เขียนไว้ไม่ซ้ำกัน สังเกตได้จากการใช้ศัพท์ที่ไม่เหมือนกัน เช่น refuse disposal ในระดับ County Councils แตกต่างจาก refuse collection ในระดับ Shire Districts และ national park ใน County Councils แตกต่างจาก park ในระดับ Shire Districts เป็นต้น ยกเว้น car parks, allotments ในระดับ Shire Districts กับ Parish and Community Councils ที่เขียนหรือใช้ศัพท์เหมือนกัน ส่วน museums and art galleries ในระดับ County Councils และ Shire Districts แม้เขียนเหมือนกัน แต่ก็ได้ระบุไว้ด้วยว่าให้แต่ละระดับร่วมมือกัน

2.1.8 องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารในเขตเมืองหลวง (County of London หรือ The Greater London) คือ สภาเทศบาลมหานครลอนดอน (London County Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ประชาชนเลือกตั้ง (Councillors) จำนวน 129 คน และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 3 ปี เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาจะเลือก Aldermen อีกชุดหนึ่งจำนวน 21 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 ปี แต่ 3 ปีจะมีการปลดออกกึ่งหนึ่งเพื่อให้มีการเลือก Aldermen ใหม่ 11 คน Aldermen มีสิทธิเข้าประชุมและออกเสียงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งทุกประการ สำหรับ Lord Mayor หรือประธานสภา ไม่มีอำนาจบริหารดังกล่าวแล้ว

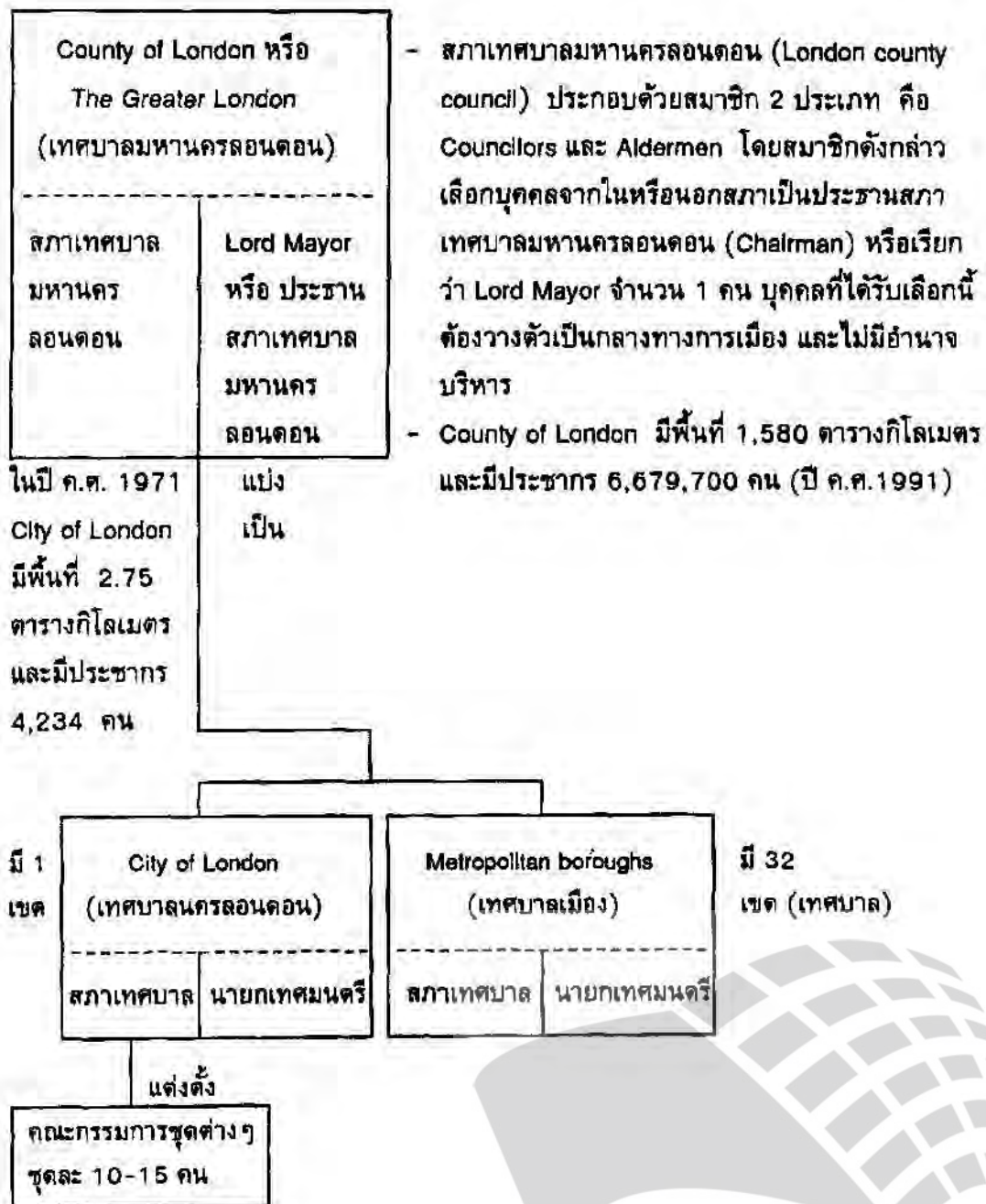
2.1.9 หากหน่วยการบริหารหรือเทศบาลหนึ่งไปทำกิจกรรมในอีกเทศบาลหนึ่ง เทศบาลทั้งสองจะทำการตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) เพื่อรับผิดชอบร่วมกัน

2.1.10 County of London หรือ The Greater London ในปีค.ศ. 1991 มีพื้นที่ 1,580 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 6,679,700 คน โดยแบ่งเป็น Inner London 2,504,500 คน และ Outer London 4,175,200 คน ส่วน City of London ในปีค.ศ. 1971 มีพื้นที่ 2.75 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 4,234 คน ดูภาพที่ 2 ประกอบ



LIRT

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ของการบริหารเมืองหลวงกับการบริหาร County of London ของอังกฤษ



2.2 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

2.2.1 โดยภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การบริหารของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ หรือ 3 ส่วน คือ

2.2.1.1 การบริหารของรัฐบาลกลาง (federal government) มีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีที่ทำการอยู่ในทำเนียบขาว (White House) ใน Washington D.C.

2.2.1.2 การบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ (state government) ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 50 มลรัฐ, 4 ดินแดน (territories), และ 1 เมืองหลวง (capital) คือ Washington D.C. ซึ่งไม่ถือว่าเป็นมลรัฐ แต่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงและรัฐบาลกลาง

2.2.1.3 การบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่น (local government) ในมลรัฐต่าง ๆ ปัจจุบันมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 18,000 แห่ง โดยหน่วยการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีหลายรูปแบบและมีหลายระดับดูภาพที่ 3 ประกอบ

ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา



2.2.2 แต่ในทางทฤษฎีมีการเรียกการบริหารของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นการบริหารของรัฐบาล 2 ระดับ (2 tier-government) คือ การบริหารของรัฐบาลกลาง (Federal State) และการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ (State government) ซึ่งรวมการบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่นไว้ด้วย โดยไม่นับว่าการบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่นเป็นอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้เขียนว่าจะจัดแบ่งอย่างไร

ในที่นี้ถือว่าการบริหารของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ โดยการบริหารท้องถิ่นหรือการบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่นรวมอยู่ในการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐด้วย

2.2.3 ในส่วนของความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลในมลรัฐกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารเมืองหลวงนั้น หน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวงถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative control) หรือควบคุมโดยรัฐสภา (parliamentary control) ซึ่งหมายถึง การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลกลางและของรัฐบาลในมลรัฐออกกฎหมาย (charters) มากำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ ตลอดจนการจัดตั้งและการยุบเลิกหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงานบริหารเมืองหลวง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในกรณีพิเศษที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ดังเช่นกฎหมายที่เรียกว่า Home Rule Charters เป็นกฎหมายที่รัฐบาลกลางให้สิทธิแก่ประชาชนในมลรัฐต่างๆ เลือกรูปแบบและวิธีการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ กฎหมายนี้กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการซึ่งเรียกว่า Charter Commission หรือ Board of Free Holders คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่กำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้น เมื่อคณะกรรมการดำเนินงานสำเร็จลุล่วงแล้ว ก็จะเสนอต่อประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อประชาชนเห็นชอบแล้วก็ถือว่าเป็นกฎหมายการบริหารท้องถิ่นใหม่⁴ สำหรับรัฐบาลในมลรัฐ (state government) ก็มีอำนาจออกกฎหมายมาควบคุม

⁴ Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok : Institution of Public Administration, Thammasat University, 1958), p. 14.



หน่วยการบริหารท้องถิ่นได้ด้วย โดยรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐจะเป็นไปตามสิทธิและกฎหมายของแต่ละมลรัฐด้วย ดังเช่น General Charters เป็นกฎหมายที่มลรัฐกำหนดให้การจัดตั้งหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นระบบเดียวกันทั่วมลรัฐ แต่เป็นเพียงกำหนดหลักการไว้กว้างๆ โดยหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะเลือกรูปแบบใดก็ได้จากหลายรูปแบบที่มีอยู่ คือรูปแบบ Municipalities หรือ Municipal Corporations หรือ Quasi-Municipal Corporations ก็ได้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่ใช้ในแต่ละมลรัฐต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของรัฐบาลในมลรัฐ ส่วนในแต่ละมลรัฐอาจแตกต่างกันได้

2.2.4 เมื่อความจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า หน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวงจะจัดตั้งขึ้นได้โดยนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลกลางเมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวงจึงต้องอยู่การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง⁵ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวงกลับเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำมากกว่าการควบคุม กำกับ ดูแล⁶ ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกา มีเจตนารมณ์ที่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงพร้อมทั้งเชื่อว่า ยิ่งกระจายอำนาจมากเท่าใด ก็ยิ่งสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติมากขึ้นเท่านั้น

2.2.5 ในส่วนของการบริหารท้องถิ่น มลรัฐต่าง ๆ ได้จัดตั้งหน่วยการบริหารท้องถิ่นขึ้นในมลรัฐของตนหลายรูปแบบ หลายระดับ และมีชื่อเรียกต่างกัน ทั้งนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ ได้แก่

⁵ R.M. Jackson, *The Machinery of Local Government* (New York : St. Martin's Press, 1965), p. 233.

⁶ Charles F. Adrain, *State and Local Government* (New York : McGraw Hill, 1980), p. 104.



2.2.5.1 แบบที่ 1 แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ Municipal Corporations และ Quasi-Municipal Corporations โดย

1) กลุ่มแรก คือ Municipal Corporations ซึ่งประกอบด้วย

- Cities
- Villages
- Boroughs และ
- Towns

หน่วยการบริหารท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบนี้มีรวมกันประมาณ 18,000 แห่ง⁷ มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง และเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามความต้องการของท้องถิ่นเพื่อให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชน

2) กลุ่มที่สอง คือ Quasi-Municipal Corporations ซึ่งประกอบด้วย

- Counties
- Townships & Towns
- School Districts และ
- Special Districts

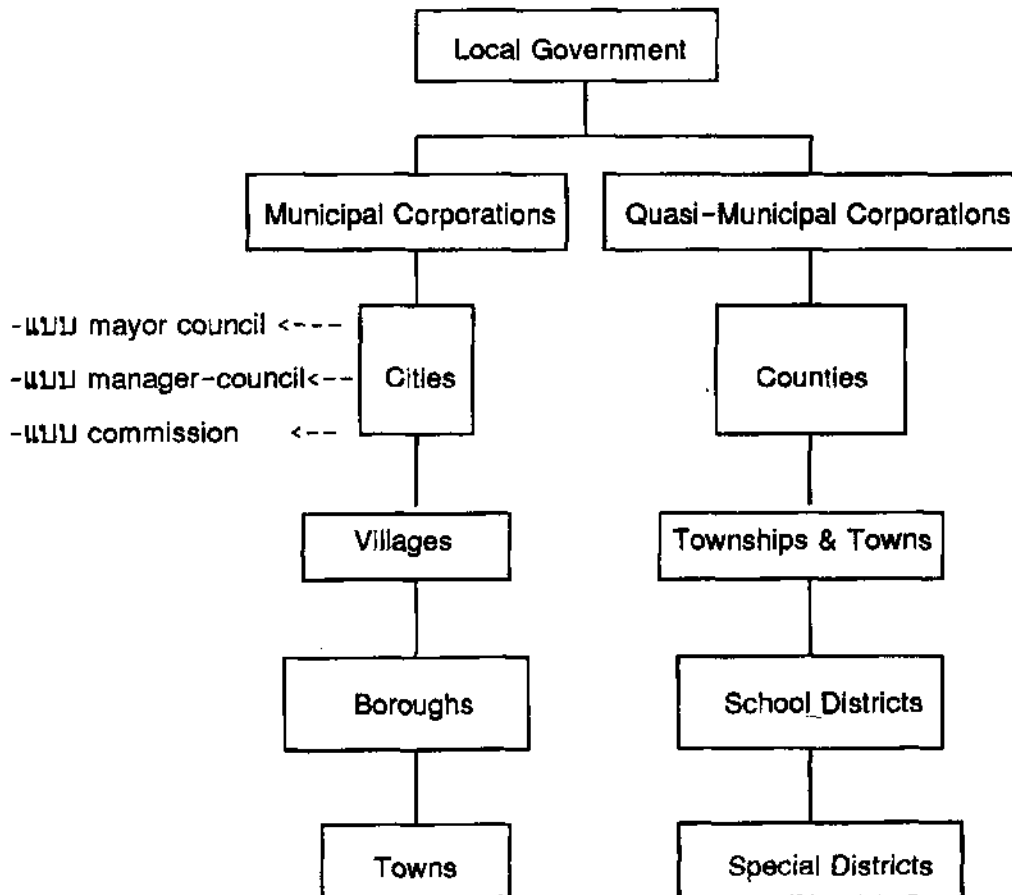
รูปแบบเหล่านี้ เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่มลรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหาร และทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของมลรัฐ เช่น จัดการเลือกตั้ง⁸ ดูภาพที่ 4 ประกอบ

⁷ Peter Woll and Robert H. Binstock, *American's Political System : A Text with Cases* (Fifth Edition, McGraw-Hill, Inc., 1991), p. 545.

⁸ John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American System of Government* (Twelfth Edition, New York : Mc Graw Hill Book, Inc., 1973), p. 741.



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ของการบริหารหรือการบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา แบบที่ 1



2.2.5.2 แบบที่ 2 การบริหารท้องถิ่นของมลรัฐต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จะแบ่งออกเป็นแบบที่ 1 ซึ่งแบ่งย่อยเป็น 2 กลุ่ม ได้เท่านั้น แต่ยังสามารถแบ่งออกเป็นแบบที่ 2 ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 5 กลุ่มย่อยได้ด้วย ดังนี้

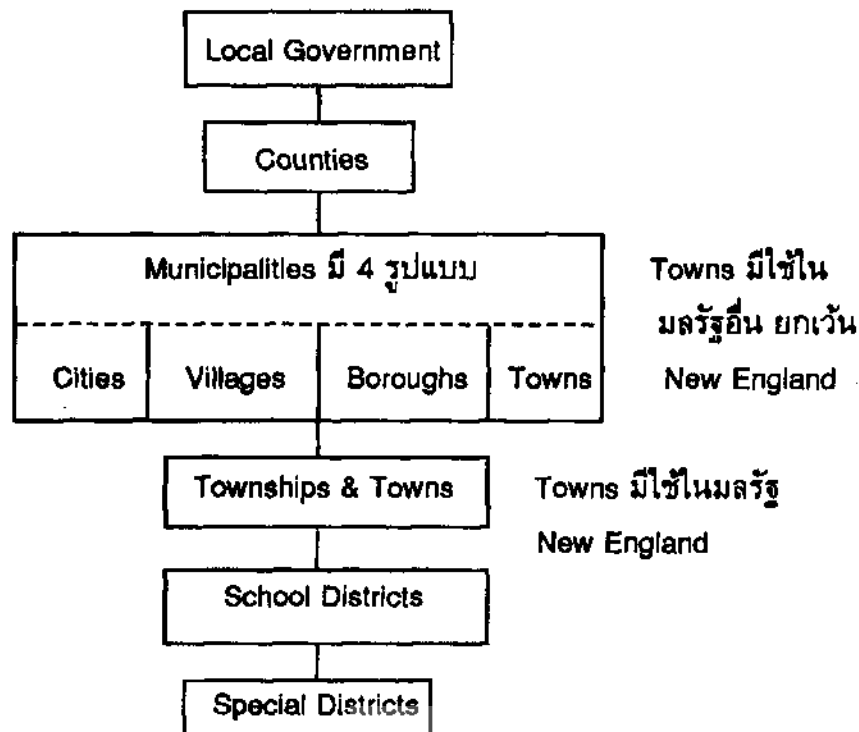
- 1) Counties
- 2) Municipalities



LIRT

- 3) Townships & Towns
- 4) School District และ
- 5) Special Districts ดูภาพที่ 5 ประกอบ

ภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา แบบที่ 2



หากพิจารณาศึกษาการแบ่งการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 2 แบบที่กล่าวมานี้ ก็จะพบว่าไม่ได้แตกต่างกันมาก ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งกลุ่มของผู้เขียนเท่านั้นว่าจะจัดแบ่งอย่างไร

2.2.6 มีข้อสังเกตเกี่ยวกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ดังนี้



LIRT

2.2.6.1 Townships เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่ใช้ในมลรัฐ New Jersey, Dakotas, Kansas, และ Illinois

2.2.6.2 คำว่า Boroughs โดยทั่วไปหมายถึง Villages หรือ Towns ที่มีขนาดเล็กกว่า Cities ตัวอย่างเช่น Boroughs ในมลรัฐ Pennsylvania, Connecticut, และ New Jersey แต่มีข้อยกเว้นในบางมลรัฐคือ Alaska และ New York ที่คำว่า Borough หมายถึง County เช่น ใน New York City ได้แบ่งเป็น 5 Boroughs ได้แก่ The Bronx, Manhattan, Brooklyn, Queens, และ Richmond โดยแต่ละ Borough มี 1 County⁹

2.2.6.3 Special Districts บางแห่งไม่รวม School Districts ไว้ด้วย ส่วนเหตุผลที่ไม่รวมเพราะ School Districts เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่สำคัญและมีใช้ในมลรัฐต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย

2.2.6.4 School Districts เป็นจำนวนมากมีรายได้จากการภาษี และไต่ถามประมาณสนับสนุน อำนวยการหลักเกี่ยวกับการศึกษาชั้นประถมและมัธยม (elementary and secondary education)¹⁰

2.2.6.5 การบริหารท้องถิ่นที่ใช้ในเทศบาลแบบบริษัท (municipal corporations) โดยทั่วไปมีอยู่ 3 แบบ ได้แก่ การบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี-สภา (the mayor-council form), แบบสภา-ผู้จัดการ (the council-manager form) หรือ the city manager form, และแบบคณะกรรมการ (the commission form) เทศบาลแต่ละแบบมีดังต่อไปนี้

⁹ David R. Berman, *State and Local Politics* (Sixth Edition, Indiana : Wm.C. Brown Publishers, 1991), p. 195-197 และ 208.

¹⁰ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *State and Local Politics* (New York : McGraw-Hill, 1994), p. 7.



แบบที่หนึ่ง เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เป็นแบบที่คณะผู้บริหาร คือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกฝ่ายนิติบัญญัติคือสมาชิกสภาเทศบาลแล้วสมาชิกสภาเทศบาลจึงเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง อำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกจากกันไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลสามารถควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หลายกรณี เช่น การอนุมัติงบประมาณ การลงมติไม่ไว้วางใจ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถาม การตรวจกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ และการสอบสวนหรือศึกษากิจการเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น เทศบาลแบบนี้ยังแบ่งย่อยเป็น

1) เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและสภาเทศบาล (the strong mayor-council form) เป็นแบบที่คณะผู้บริหารเทศบาลคือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปปฏิบัติงานในสภาเทศบาล จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลก็จะเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร สิ่งสำคัญของเทศบาลแบบนี้ก็คือตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจ มีความเข้มแข็งและมั่นคง อันจะส่งผลให้การบริหารงานท้องถิ่นคล่องตัวมากขึ้น

สำหรับอำนาจของนายกเทศมนตรีนั้นเป็นอำนาจตามกฎหมายและอำนาจในทางปฏิบัติที่สำคัญ เช่น อำนาจในการยับยั้งเทศบัญญัติที่เสนอโดยสภาเทศบาล นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังเป็นผู้ที่แนะนำหรือเสนอแนะนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนเทศมนตรีหัวหน้ากองงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าพนักงานดับเพลิง และพนักงานประเมินภาษี ในกรณีการบริหารงานบุคคลภายในเทศบาลภายใต้เทศบาลแบบนี้ แม้ว่าพนักงานเทศบาลในหลาย ๆ เทศบาลจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเทศบาล ซึ่งมีระเบียบเกี่ยวกับการปกป้องอายุการทำงาน (tenure protection) แต่ในหลายๆ เทศบาลการว่าจ้างพนักงานเทศบาลได้ดกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนายก



เทศมนตรี นอกเหนือไปจากนี้ นายกเทศมนตรียังทำหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดอัตรางบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษีอีกด้วย ปัจจุบันเทศบาลในเมืองใหญ่ ได้ก่อตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเอง โดยจำลองแบบจากสำนักงานบริหาร และงบประมาณ (The Office of Management and Budget) ของทำเนียบขาว (The White House) ประกอบกับลักษณะส่วนตัวของนายกเทศมนตรี เช่น เป็นผู้มั่งคั่ง และมีอิทธิพลในท้องถิ่น ก็มีผลสำคัญทำให้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจและเข้มแข็งมากขึ้นด้วย

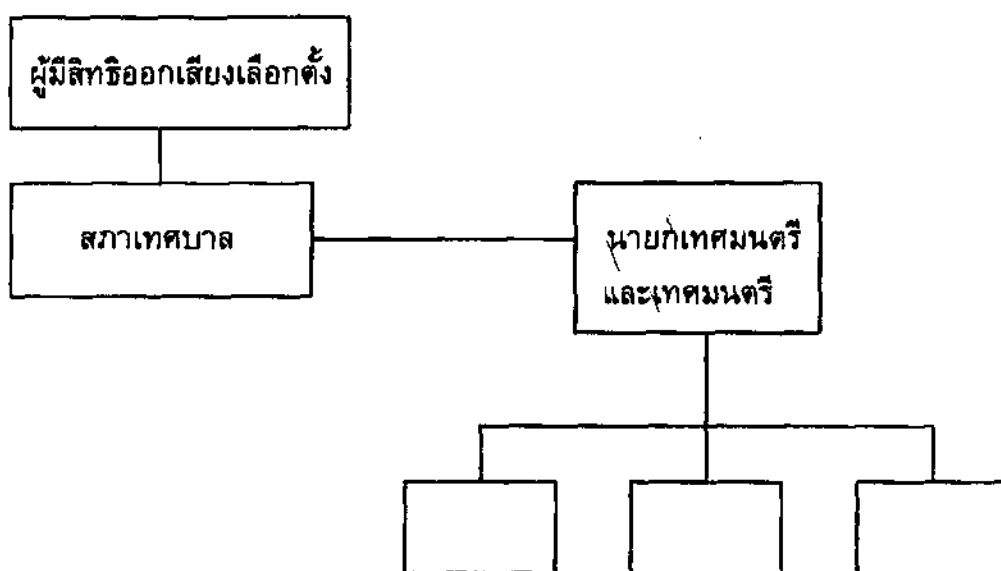
นอกเหนือจากอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแล้วนายกเทศมนตรียังมีคุณสมบัติทางการเมืองต่าง ๆ อีก เช่น ทำงานเต็มเวลา เงินเดือนค่อนข้างสูง ในสำนักงานมีสิ่งอำนวยความสะดวกมาก มีรถยนต์ประจำตำแหน่ง มีเจ้าหน้าที่มืออาชีพและคนสนิท เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น นายกเทศมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น มักจะมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และมีสถานภาพในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของรัฐบาลท้องถิ่น เช่นนี้ ส่งผลให้นายกเทศมนตรีเป็นจุดศูนย์กลางของการดำเนินงานเกือบทุกอย่างในเมืองหรือในเทศบาล ตรงกันข้ามกับสมาชิกสภาเทศบาลที่มักจะทำงานไม่เต็มเวลา และไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือมากนัก

2) เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่ไม่เข้มแข็งและสภาเทศบาล (the weak mayor-council form) เป็นแบบที่คณะผู้บริหารเทศบาลคือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเช่นเดียวกัน แต่ตัวนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจบริหารมาก ต้องถูกควบคุม ต้องได้รับเสียงสนับสนุน และฟังคำแนะนำจากสภาเทศบาล อันเป็นการบริหารท้องถิ่นแบบที่ต้องประนีประนอมกับสภาเทศบาล (The compromise types of government) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีส่วนสำคัญทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีไม่คล่องตัว และตัวนายกเทศมนตรีขาดความเข้มแข็งและไม่มั่นคง เทศบาลแบบนี้มีหลักการสำคัญที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาเทศบาลร่วมมือกันทำงาน แต่ในทางปฏิบัติปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารงานได้อย่างคล่องตัวเพราะต้องคอยพะวงกับเสียงสนับสนุนของสภาเทศบาลตลอดเวลา นอกจากนี้แล้ว หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบ



เทศบาลนี้ก็คือ นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลต้องไปรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง ดูภาพที่ 6 ประกอบ

ภาพที่ 6 แผนภูมิโครงสร้างเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล



แบบที่สอง เทศบาลแบบคณะกรรมการ เทศบาลแบบนี้เคยได้รับความนิยมนอย่างมาก หลังจากนั้นจึงได้เปลี่ยนมาใช้แบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล เทศบาลแบบคณะกรรมการเริ่มใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1900 ที่เมืองกาลเวสตัน (Galveston) มลรัฐเท็กซัส (Texas) ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเมืองกาลเวสตันซึ่งเป็นเมืองอยู่ติดกับทะเล ได้ประสบอุทกภัย บ้านเรือนเสียหาย และมีประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ในช่วงเวลานั้น เมืองกาลเวสตันใช้เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเมืองได้ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วสภาผู้แทนราษฎรมลรัฐเท็กซัส ได้ออกกฎหมายยกเลิกเทศบาลแบบเดิมและให้แต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการ (board of commissioners) มีจำนวน 5 คน ให้คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่บริหารงานให้เมืองกาลเวสตัน กลับเข้าสู่สภาพเดิม ความสำเร็จในการบริหารและซ่อม



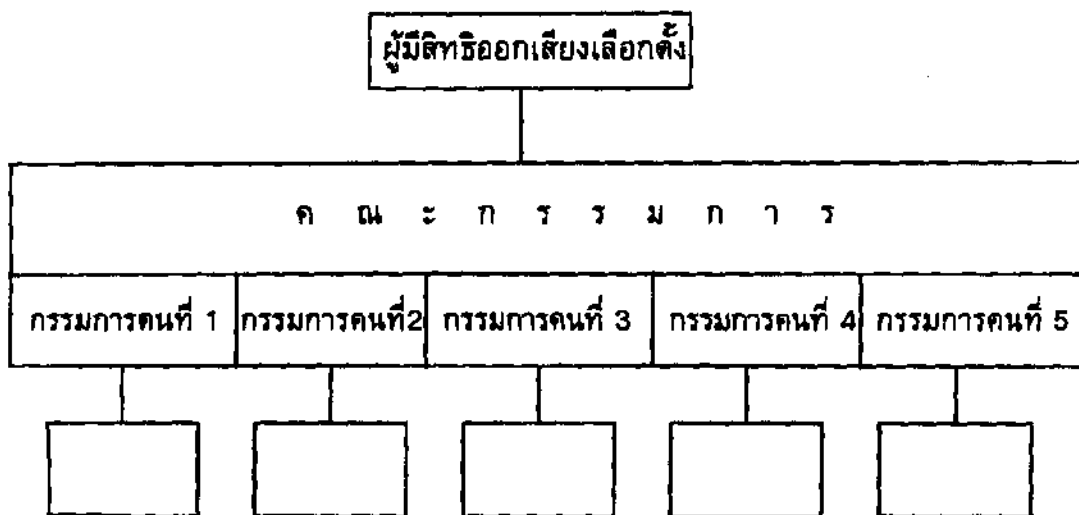
แชมเมืองกัลเวสตัน ทำให้เทศบาลแบบคณะกรรมการนี้ได้รับความนิยมแพร่หลายในเวลาต่อมาทั้งในสหรัฐอเมริกาและในประเทศต่าง ๆ โดยอีก 10 ปีต่อมา ในสหรัฐอเมริกา มีเมืองที่ใช้เทศบาลแบบนี้มากถึง 108 แห่ง แต่ปัจจุบันเทศบาลแบบนี้ไม่เป็นที่นิยมมากนัก กระนั้นก็ตามเทศบาลแบบคณะกรรมการก็มีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ เช่น มีลักษณะคล้ายการบริหารท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน และเป็นแบบที่มีการกระจายอำนาจมากกว่าเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล และแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล คณะกรรมการของเทศบาลแบบนี้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และได้รับเงินเดือน คณะกรรมการโดยทั่วไปจะมีจำนวน 3-7 คน โดยทำหน้าที่เป็นประธาน 1 คน ซึ่งคล้ายกับนายกเทศมนตรี (The mayor) แต่อำนาจในการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการ

คณะกรรมการนอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติคือ ออกเทศบัญญัติ และกำหนดนโยบายแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านบริหารอีกด้วย ในด้านบริหาร คณะกรรมการแต่ละคนทำหน้าที่บริหารงานประจำของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเทศบาล ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นทั้งนักการเมืองและนักบริหารในเวลาเดียวกัน เทศบาลแบบนี้ กล่าวกันว่าเป็นเทศบาลแบบที่มีการกระจายอำนาจ โดยแบ่งส่วนหรือแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้คณะกรรมการแต่ละคน กล่าวได้ว่าเทศบาลแบบนี้ ได้นำหรือเลียนแบบระบบการจัดองค์การ และวิธีการบริหารงานแบบธุรกิจเอกชนบางส่วนเช่นเดียวกับเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล จึงทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว รวมทั้งประหยัดเพราะมีผู้บริหารจำนวนน้อย ในเวลาเดียวกันเทศบาลแบบคณะกรรมการก็มีข้อเสียบางประการ เช่น การรวมอำนาจด้านบริหารและนิติบัญญัติไว้ที่คณะกรรมการ อาจเกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบได้ง่าย เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังไม่มีหลักประกันว่าผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือกรรมการแต่ละคนมุ่งสนใจงานในส่วนตัวตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหลัก ทำให้ขาดความสนใจปัญหาส่วนรวม และเกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากแต่ละคนมาจากการเลือกตั้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งกันก็มักจะอ้างว่าตัวเองได้รับมอบหมายอำนาจมา



จากประชาชน ตัวอย่างเทศบาลนครที่ใช้เทศบาลแบบคณะกรรมการนี้ เช่น เทศบาลนครทัตซา (City of Tulsa) มลรัฐโอคลาโฮมา (Oklahoma), เทศบาลนครเมมฟิส (City of Memphis) มลรัฐเทนเนสซี (Tennessee), เทศบาลนครพอร์ทแลนด์ (City of Portland) มลรัฐโอเรกอน (Oregon), และเทศบาลนครเซนต์ปอล (City of St. Paul) มลรัฐมินิโซต้า (Minnesota) เป็นต้น ดูภาพที่ 7 ประกอบ

ภาพที่ 7 แผนภูมิโครงสร้างเทศบาลแบบคณะกรรมการ



แบบที่สาม เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล

หรือในบางครั้งเรียกว่าเทศบาลแบบผู้จัดการเทศบาล (the city manager form) เทศบาลแบบนี้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1909 ที่เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) เมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สาเหตุสำคัญของเทศบาลแบบนี้ก็คือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (council) หรือสภาเทศบาลก่อน แล้วสภาเทศบาลไปจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารเมืองมาเป็นผู้จัดการเมือง (city manager) หรือเรียกว่า ผู้จัดการเทศบาล โดยผู้จัดการเทศบาลอยู่ในการควบคุมดูแลของสภา

เทศบาล และเมื่อใดก็ตาม ที่ผู้จัดการเทศบาลมิได้ปฏิบัติงานใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของสภาเทศบาลแล้ว สภาเทศบาลก็อาจจะลงมติถอดถอนหรือเลิกจ้างผู้จัดการเทศบาลได้ สำหรับสภาเทศบาลจะมีประธานสภาเทศบาลเป็นหัวหน้า ซึ่งเรียกว่านายกเทศมนตรี (The mayor) โดยทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมและในพิธีการต่าง ๆ (ceremonial head) แต่ไม่มีอำนาจบริหารงานเทศบาล

เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นหลัก และเน้นวิธีบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน โดยว่าจ้างผู้บริหารที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือเป็นมืออาชีพ (professional) ที่เป็นกลางมาบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ยิ่งไปกว่านั้น การนำเอาเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการมาใช้ยังมุ่งหวังที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังให้หมดไปจากเทศบาล รวมตลอดไปถึงขจัดการเล่นพรรคเล่นพวกและขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในเทศบาลนี้ด้วย อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลแบบนี้มีวิวัฒนาการมาจากเทศบาลแบบคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะเทศบาลแบบคณะกรรมการมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) มีการผสมผสานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ การวางนโยบายดำเนินงานของเทศบาล การออกเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยอำนาจในการบริหารงานเทศบาลจะรวมอยู่ที่สภาเทศบาล แต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 2 ฝ่าย ดังกล่าว แต่ได้มีการมอบอำนาจในการบริหารงานทั้งหมดของเทศบาลให้แก่ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบ โดยผู้จัดการเทศบาลต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลจะเข้าไปก้าวก่ายผู้จัดการเทศบาลไม่ได้

2) มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล การบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแบบนี้ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนที่แน่นอน โดยสภาเทศบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบาย



และตราเทศบัญญัติตลอดจนควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาเทศบาลได้กำหนดไว้ ส่วนผู้จัดการเทศบาลก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวด้วยการรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ ผู้จัดการเทศบาลต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ในทางปฏิบัติในบางกรณีการให้ข้อเสนอแนะและการดำเนินงานตามแผนงานของผู้จัดการเทศบาลก็ไม่อาจแยกออกจากการเมืองได้

3) มีผู้จัดการเทศบาลเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเพียงคนเดียว เทศบาลแบบนี้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้สรรหา ว่าจ้างและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาล โดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหาร หลังจากนั้น ผู้จัดการเทศบาลก็จะเป็นผู้ควบคุมและบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งหมดเพื่อให้กิจการต่างๆ ของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของสภาเทศบาล นอกจากนี้แล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังต้องรับผิดชอบต่อการจัดทำงบประมาณและเสนอต่อสภาเทศบาล ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงต้องเป็นอิสระและมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาล

4) มีสภาเทศบาลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาล สภาเทศบาลจะมีขนาดเล็ก โดยจะมีสมาชิกสภาเทศบาลประมาณ 5-9 คน สมาชิกเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเทศบาลจะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมผู้จัดการเทศบาลโดยวิธีการดังนี้

- 4.1) ใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลในเวลาใดก็ได้
 - 4.2) ใช้อำนาจอนุมัติ หรือยับยั้งข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล
 - 4.3) ควบคุมด้านการเงิน และการคลัง
 - 4.4) ตรวจสอบบัญชี และการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาล
- ได้ตลอดเวลา



4.5) พิจารณารายงานของผู้จัดการเทศบาลที่ต้องเสนอต่อสภาเทศบาล และซักถามผู้จัดการเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

5) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง การบริหารงานของเทศบาลแบบนี้โดยปรกติแล้วจะไม่กำหนดระยะเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนยึดถือการทำงานให้เทศบาลเป็นอาชีพที่ถาวร อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลก็มีอำนาจ และดุลยพินิจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลได้ และผู้จัดการเทศบาลก็มีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ หรือพนักงานเทศบาลได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามสัญญาว่าจ้างที่ได้กำหนดไว้สำหรับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลพอที่จะแยกเสนอเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1) ดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายที่เทศบาลได้บัญญัติไว้

2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหมด รวมทั้งบังคับบัญชา แต่งตั้งและโยกย้ายหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลในระดับรองลงไปตามระเบียบบริหารงานบุคคล

3) เสนอแนะต่อสภาเทศบาลในเรื่องเกี่ยวกับกิจการเทศบาลที่เห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกระทำ

4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะในทางการคลังและความต้องการในอนาคตของท้องถิ่นให้สภาเทศบาลได้ทราบ

5) เตรียมและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาล

6) เตรียมและเสนอรายงานต่อสภาเทศบาลในเรื่องที่สภาเทศบาล

ต้องการ

7) รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบอยู่เสมอโดยผ่านทางสภาเทศบาล

8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่สภาเทศบาลมีมติในกรณีที่เรื่องนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย



LIRT

เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลที่กล่าวมานี้ มีทั้งข้อดี และข้อเสียควบคู่กันไป ดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

ข้อดี

- 1) ทำให้ได้นักบริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ ในการบริหารซึ่งเชื่อกันว่าจะทำให้การบริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) เกิดลักษณะของการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง เป็นกลาง เพราะไม่ได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเหมือนนักการเมือง หรือพรรคการเมือง
- 3) เป็นผลดีต่อระบบการบริหาร กล่าวคือ เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา เพราะการบริหารขึ้นตรงต่อผู้จัดการเทศบาล พร้อมทั้งเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาล
- 4) ทำให้เรื่องการเมืองหรือความขัดแย้งในองค์การที่มีน้อยลง

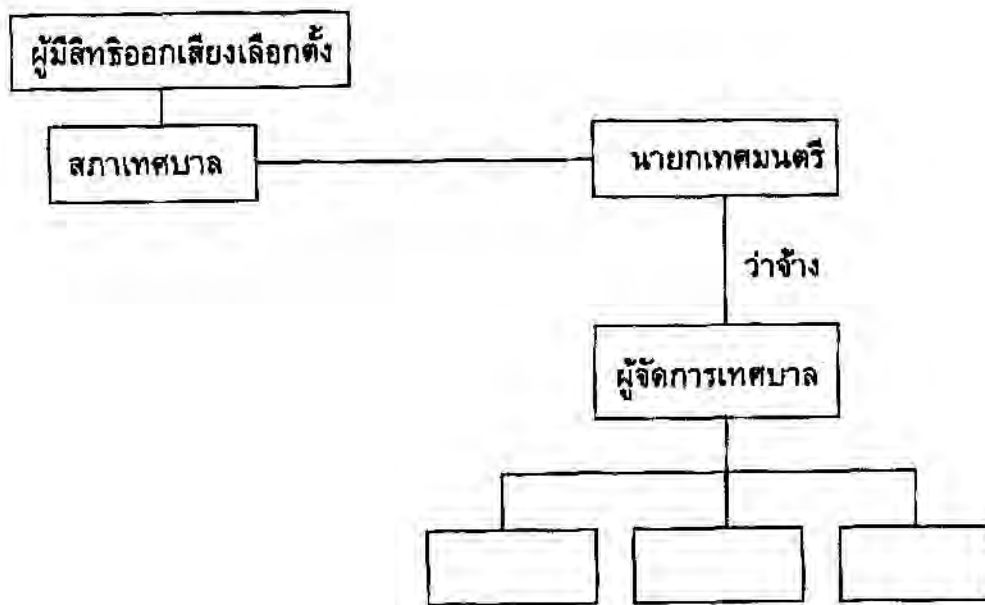
ข้อเสีย

- 1) ทำให้บทบาทของนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนลดน้อยลง โดยนายกเทศมนตรีมีบทบาทเพียงด้านพิธีการเท่านั้น
- 2) สภาเทศบาลมีบทบาทและอำนาจค่อนข้างมาก มีอำนาจทั้งด้าน นิติบัญญัติและด้านบริหาร ซึ่งรวมทั้งการเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการเทศบาล บทบาทและ อำนาจเช่นนี้ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม อาจทำให้เกิดผลเสียได้
- 3) ขัดกับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การบริหารท้องถิ่นมีหลักการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรม ทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร แต่ตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลซึ่งมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารเทศบาลเป็นตำแหน่งที่มาจากแต่งตั้ง มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงถือว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย และยังผู้จัดการเทศบาลได้ รับการว่าจ้าง และแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล ก็อาจทำให้ผู้จัดการเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดย ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น อาจปฏิบัติ



หน้าที่ในลักษณะที่เป็นการเอาใจใส่สภาเทศบาลเป็นสำคัญ ทั้งเพื่อความมั่งคั่งของตนเอง
ดูภาพที่ 8 ประกอบ

ภาพที่ 8 แผนภูมิโครงสร้างเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล



นอกเหนือจากเทศบาล 3 แบบที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเทศบาลแบบที่เรียกว่า
เทศบาลแบบผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภา
เทศบาล (the direct election and strong executive form) เทศบาลแบบนี้มีหลัก
การสำคัญที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ไม่ต้องพะวงและ
คอยเอาอกเอาใจสภาเทศบาลมากนัก โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือนายก
เทศมนตรีโดยตรงเพื่อให้เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เช่นนี้มีส่วนสำคัญทำให้ผู้
บริหารหรือนายกเทศมนตรีไม่ต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาลหรือ
สมาชิกสภาเทศบาล และสภาเทศบาลก็ไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจหรือนายกเทศมนตรี
ออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย เพราะทั้งตัวนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต่างก็ถือว่า



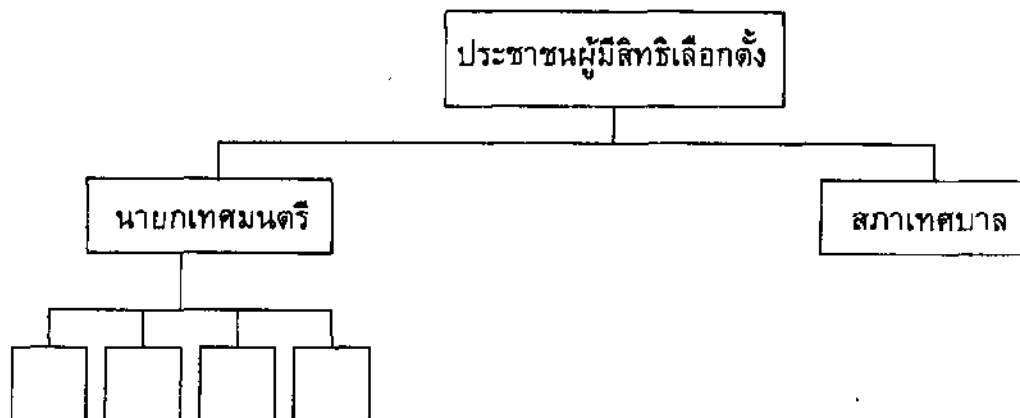
คนได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงเท่านั้น นายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามโครงการ และงบประมาณที่สภาท้องถิ่นได้อนุมัติ ส่วนสภาท้องถิ่นก็ทำหน้าที่นิติบัญญัติคือ ออกกฎหมาย ข้อมบังคับ และอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น

สิ่งที่สำคัญของเทศบาลแบบนี้ก็คือ นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (direct election) และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานมาก มีความเข้มแข็ง (strong executive) อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรือเคร่งครัด ฝ่ายบริหารไม่มีการตอบกระทู้ ไม่มีการเสนอญัตติ และไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาล ในเวลาเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลไม่มีอำนาจถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยการแสดงความไม่ไว้วางใจ เป็นต้น กล่าวได้ว่า เทศบาลแบบนี้ได้จำลองการเมืองการปกครองระบบประธานาธิบดี (the presidential system) ซึ่งใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกามาใช้โดยฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีความเข้มแข็ง เทศบาลแบบนี้ประเทศญี่ปุ่นได้นำไปใช้ในหน่วยการบริหารท้องถิ่นของตน สำหรับประเทศไทยได้นำมาใช้กับกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518¹¹ โดยถือว่าเป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง ดูภาพที่ 9 ประกอบ

¹¹ ประหยัด ทองทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 60-61



ภาพที่ 9 แผนภูมิโครงสร้างเทศบาลแบบผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาเทศบาล



สำหรับจำนวนประชากร รวมทั้งจำนวนแห่งและร้อยละของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี-สภาเทศบาล แบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาลและแบบคณะกรรมการ ซึ่งใช้ในสหรัฐอเมริกา แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประชากร รวมทั้งจำนวนแห่ง และร้อยละของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแต่ละแบบ (form) ของสหรัฐอเมริกา จำแนกตามเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี-สภาเทศบาล, แบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล, ตลอดจนแบบคณะกรรมการและแบบอื่นๆ

แบบ (form) การบริหารท้องถิ่นที่ใช้ในเทศบาลแบบ	ประชากรมากกว่า 500,000 คน		ประชากร 25,000 ถึง 500,000 คน		ประชากรน้อยกว่า 25,000 คน	
	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ (%)
บริษัท (Municipal corporations) ของสหรัฐอเมริกา						
นายกเทศมนตรี-สภาเทศบาล	25	78	400	35	3,376	57
สภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล	7	22	657	58	1,994	33
คณะกรรมการ และอื่นๆ (commission)	0	0	75	7	594	10
รวม	32	100	1,132	100	5,964	100

จาก Municipal Yearbook 1990, p. xiv. ในหนังสือ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen **State and Local Politics** (New York: McGraw-Hill, Inc., 1994), p. 124.

2.2.7 Washington D.C. หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า District of Columbia เป็นชื่อเมืองในสหรัฐอเมริกา โดยไม่นับว่าเป็นรัฐฯ หนึ่งของสหรัฐอเมริกา เมืองนี้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง (federal State) ยกเว้นส่วนที่มีการบริหารโดยรัฐบาลท้องถิ่น (local government) เช่น City of Washington และ City of Georgetown เป็นต้น โดยแต่ละส่วนมีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (municipality) แบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ City of Washington

ซึ่งอาจเรียกว่า เทศบาลนครวอชิงตัน และ City of Georgetown เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่ง ในเมือง Washington D.C. โดยพื้นที่เทศบาลนครวอชิงตัน และ City of Georgetown นั้น มีการบริหารท้องถิ่นแยกออกจากเมือง Washington D.C.

2.2.8 เทศบาลนครวอชิงตัน เป็นเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา เป็นที่ตั้ง ของรัฐบาลกลาง (federal government) เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และเป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรมของชาติ

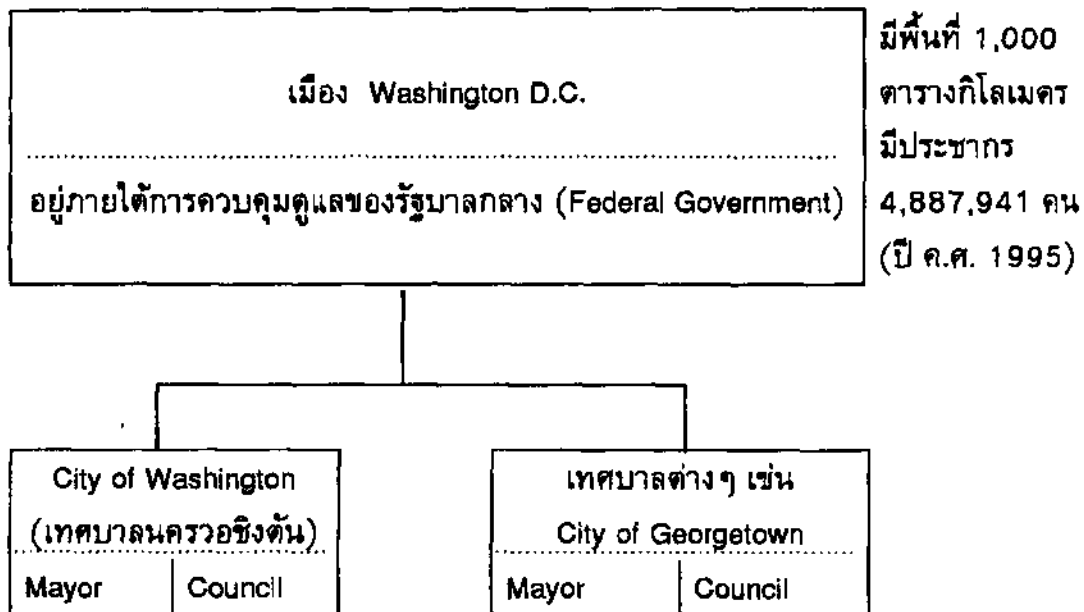
2.2.9 การบริหารของเทศบาลนครวอชิงตันซึ่งเป็นรูปแบบเทศบาลนั้นมี นายกเทศมนตรี (the Mayor) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาล (Council of the District of Columbia) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล 13 คน มาจากการเลือกตั้ง และอยู่ในวาระ 4 ปี โดยประธานสภา (The Chairman) 1 คน และ สมาชิกสภา 4 คน จะต้องได้รับเลือกตั้งมาจากผู้เลือกตั้งที่ลงทะเบียนและมีคุณสมบัติเหมาะสม (the registered qualified electors of the District) จากทั่วทุกพื้นที่ (at large in the District) ส่วนสมาชิกสภาอีก 8 คน จะต้องได้รับเลือกตั้งมาจาก ผู้เลือกตั้งที่ลงทะเบียนและมีคุณสมบัติเหมาะสมจาก 8 เขตเลือกตั้ง (election wards) ที่ได้จัดตั้งขึ้น การเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งซ่อมจัดและควบคุมโดย คณะกรรมการเลือกตั้งและจรรยาบรรณ (the Board of Elections and Ethics)

2.2.10 เมือง Washington D.C. มีพื้นที่ประมาณ 1,000 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 4,887,941 คน เฉพาะเทศบาลนครวอชิงตัน มีพื้นที่ 179 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 700,000 คน เป็นคนผิวดำประมาณ ร้อย ละ 65.8 ผิวขาวประมาณร้อยละ 29.6 และที่เหลือเป็นคนสีผิวอื่นในขณะที่ city of Georgetown มีพื้นที่ประมาณ 12 ตารางกิโลเมตร

2.2.11 รายได้ของเทศบาลนครวอชิงตันมาจากการเก็บรายได้ภายในพื้นที่ และมาจากเงินอุดหนุนของสภาผู้แทนราษฎร (Congress) ดูภาพที่ 10 ประกอบ



ภาพที่ 10 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับรัฐบาลกลางกับการบริหารเมืองหลวงในสหรัฐอเมริกา



มีพื้นที่ 179 ตารางกิโลเมตร
มีประชากรประมาณ 700,000 คน
(ปี ค.ศ. 1995)

2.3 การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศส

2.3.1 หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะพบว่า ฝรั่งเศสแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.3.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง กระทรวง (Ministers) เช่น กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลาง

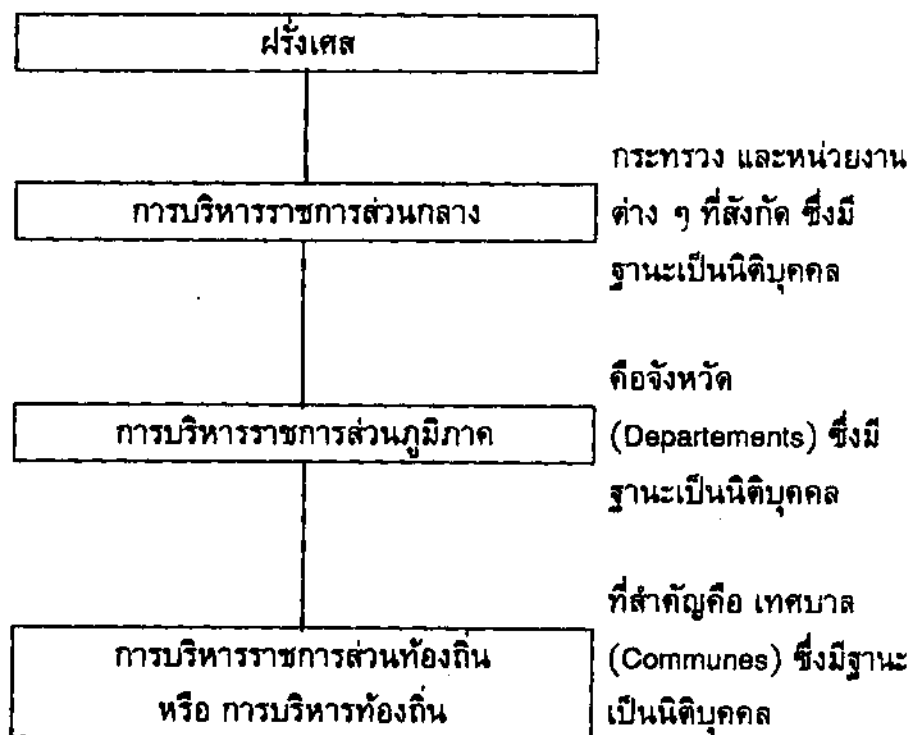


LIART

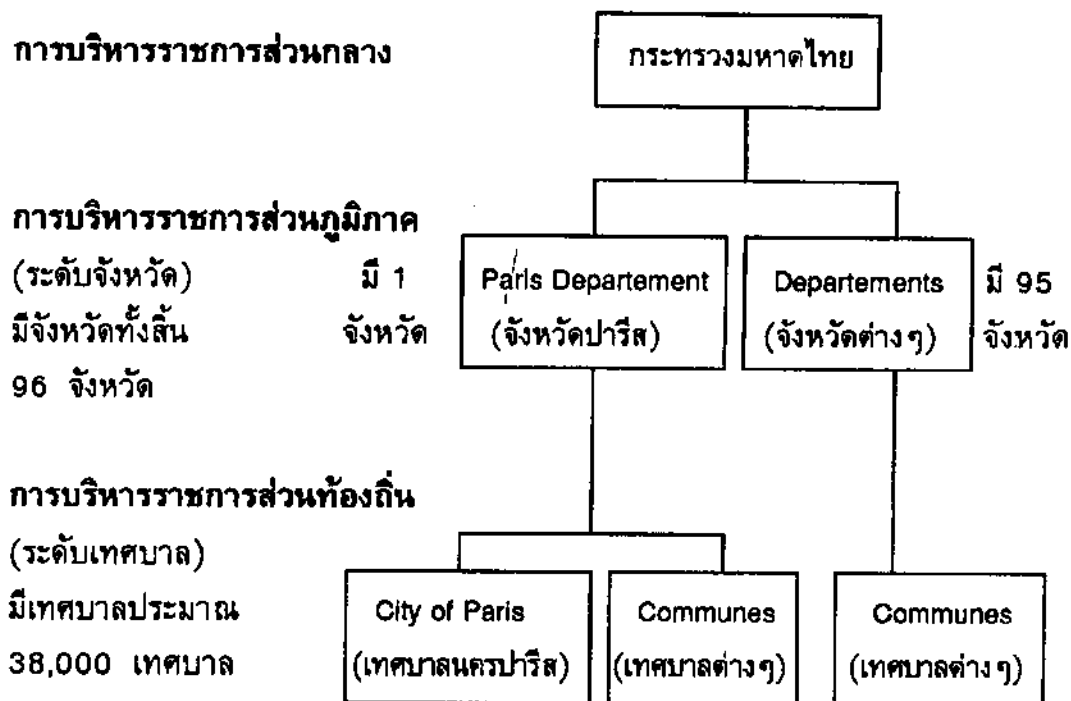
2.3.1.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยทั่วไปมี 2 ระดับ หรือ 2 รูปแบบคือ การบริหารรูปแบบจังหวัด (Departements หรือ Departments) เช่น ในเขตจังหวัดปารีส (Paris Departement) หรือในจังหวัดต่างๆ และการบริหารรูปแบบเทศบาล (Communes) เช่น ในเทศบาลนครปารีส (City of Paris) หรือในเทศบาลต่างๆ ในเวลาเดียวกัน ยังกล่าวได้อีกว่า หน่วยการบริหารในท้องถิ่นมีอำนาจบริหาร 2 ฐานะคือ ในฐานะเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง (represent the national government) และในฐานะที่เป็นหน่วยงานของท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงฐานะของจังหวัดในฝรั่งเศสทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติแล้ว ก็พบว่า จังหวัดของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะจังหวัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Interior) ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด เหล่านี้ยังมีส่วนสนับสนุนให้ถือว่าจังหวัดของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวนี้ คล้ายคลึงกับจังหวัดของไทยมาก เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นส่วนตัวว่า การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดูภาพที่ 11-12 ประกอบ

ภาพที่ 11 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่างๆ ของฝรั่งเศส



ภาพที่ 12 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส



2.3.2 ในแต่ละจังหวัด หรือ Departements แบ่งออกเป็น Arrondissements และในแต่ละ Arrondissement ยังแบ่งเป็น Cantons พร้อมกันนั้น ในแต่ละ Canton ยังแบ่งเป็น Communes อย่างไรก็ตาม หน่วยการบริหารที่สำคัญและได้รับการกล่าวถึงอย่างมากของฝรั่งเศสมีเพียง 2 หน่วยคือ Departements และ Communes ซึ่งทั้ง 2 หน่วยนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วน Cantons เป็นการจัดแบ่งเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับกิจการตำรวจ และ Arrondissements จัดแบ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้งเป็นหลัก¹² ไม่เพียงแต่เท่านั้น กฎหมายของฝรั่งเศสยังบัญญัติให้มีภาค (Region) เพื่อแสดง

¹² L. Neveiiil Brown and J.F. Garner, *French Administrative Law* (Second edition, London: Butter Worths, 1973), pp. 11-12.



ขอบเขตขององค์กรของรัฐโดยภาคต้องประกอบด้วยจังหวัดไม่น้อยกว่า 3 จังหวัด และในภาคหนึ่งๆ ให้มีสภาภาค(Conseil Regional) คณะกรรมการที่ปรึกษาทาง เศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ว่าราชการภาค (Prefet of Region) ปัจจุบันมีทั้งหมด 22 ภาค เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพราะภาคจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) จากรัฐบาลในส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคหรือจังหวัด มิใช่เพื่อการกระจายอำนาจ (decentralization)

2.3.3 ฝรั่งเศสมีทั้งหมด 96 จังหวัด แต่ละจังหวัดประกอบด้วยฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) เป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนและแขนขาของรัฐบาลในส่วนกลาง ได้รับการแต่งตั้งโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัด (Conseil general) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และอาจกล่าวได้ว่า สภาจังหวัดหรือ สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้ช่วยหรือผู้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด¹³

2.3.4 ผู้บริหารในส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดขณะ เดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชานายกเทศมนตรี (Maire หรือ Mayor) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

2.3.5 นอกเหนือจากรูปแบบเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นระดับ ล่างสุดแล้ว ฝรั่งเศสยังมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีก เช่น Urban Communities, Districts, และ Syndicats des Communes แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารท้องถิ่นระดับล่างที่สำคัญของฝรั่งเศสมีเพียงรูปแบบ เดียวคือ เทศบาลเท่านั้น ส่วนรูปแบบอื่นๆ ที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่จัดตั้ง ขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขรูปแบบเทศบาล

¹³ Ibid., p. 12.



2.3.5.1 Urban Communities กฎหมายในปี ค.ศ.1966 บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งรูปแบบนี้ขึ้นเพื่อใช้ในพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตสูง และเพื่อทำกิจกรรมพิเศษที่เกินกำลังหรืออยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ Communes โดยอาณาเขต ของ Urban Communities นี้ครอบคลุมอาณาเขตของ Communes ต่างๆ ไว้ด้วย หน่วยการบริหารรูปแบบนี้ บริหารงานโดยคณะกรรมการร่วม (joint boards) ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาล (Conseil municipal) ของ Communes ต่างๆ มีมารวมกันเป็น Urban Communities ลักษณะเช่นนี้ปรากฏอยู่ใน Bordeaux, Lille, Lyons, และ Strasbourg¹⁴

2.3.5.2 Syndicats des Communes เป็นรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรวมกิจการของ Communes ต่างๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันแล้วร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยทำเฉพาะกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจาก Communes เท่านั้น

2.3.5.3 Districts เป็นรูปแบบที่ลอกเลียนมาจากอังกฤษ และประกาศใช้เมื่อ 5 มกราคม 1959 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1970 รูปแบบนี้นำมาใช้ใน Communes ทั้งที่เขตเมืองและเขตชนบท โดยรูปแบบ Districts จะดึงเอาอำนาจหน้าที่ของ Communes ที่รวมอยู่ใน Districts ไปบางส่วน ทำให้อำนาจหน้าที่ของ Communes ลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงไม่เป็นที่นิยมกัน¹⁵

2.3.6 Communes หรือ เทศบาล เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่เล็กที่สุด มีอยู่ประมาณ 38,000 แห่ง Communes แบ่งเป็น

¹⁴ Ibid., p. 15.

¹⁵ อุษา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 30-34.



2.3.6.1 Communes ขนาดเล็ก มีประชากรน้อยกว่า 2,500 คน

2.3.6.2 Communes ขนาดกลาง มีประชากรระหว่าง 2,500 ถึง 30,000 คน

2.3.6.3 Communes ขนาดใหญ่ มีประชากรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป

2.3.7 เทศบาลของฝรั่งเศสเป็นแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลคือแบ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้ง 2 ฝ่ายนี้ถือว่าเป็นตัวแทนของ Commune และต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน Communes

2.3.7.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยหัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกว่า นายกเทศมนตรี (Maire หรือ Mayor) และผู้ช่วยนายกเทศมนตรี ซึ่งเรียกว่า Les Adjoints กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาอยู่ในสภาเทศบาล ซึ่งโดยทั่วไปมีจำนวนตั้งแต่ 9-36 คน จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจึงเลือกนายกเทศมนตรีเพื่อเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่นนี้เป็นลักษณะของการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทางอ้อม (Indirect election). เช่นเดียวกับเทศบาลของไทย สำหรับจำนวนผู้ช่วยนายกเทศมนตรีมีได้ตั้งแต่ 1-12 คน ขึ้นอยู่กับระเบียบข้อบังคับของแต่ละ Commune ที่จะกำหนดไว้เท่าใด ยกเว้นบางแห่งที่มีประชากรมาก เช่น ใน Lyons มีจำนวนผู้ช่วยนายกเทศมนตรี 23 คน เป็นต้น สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งผู้ช่วยนายกเทศมนตรี

2.3.7.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาเทศบาล (Conseil Municipal) ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละ Commune แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรใน Commune ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่ได้กำหนดไว้ดังนี้



ประชากรใน Commune (คน)	จำนวนสมาชิก สภาเทศบาล (คน)
ต่ำกว่า 100	9
100 - 500	11
501 - 1,500	13
1,501- 2,500	17
2,501- 3,500	21
3,501- 10,000	23
10,001- 30,000	27
30,001- 40,000	31
40,001- 50,000	33
50,001- 60,000	35
ตั้งแต่ 60,001 ขึ้นไป	37

มีข้อยกเว้นในบางแห่งที่มีประชากรหนาแน่นมาก เช่น Lyons และ Marseille มีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 61 และ 63 คน ตามลำดับ¹⁶

2.3.8 จังหวัดปารีส (Paris Departement) ประกอบด้วยฝ่ายบริหารคือ ประธานสภาจังหวัด หรืออาจเรียกว่า ประธานสภามหานคร ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับ นายกเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (Conseil General) หรืออาจเรียกว่า สภามหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภามหานคร 109 คน ทำหน้าที่ในฐานะสภาจังหวัดและสภาเทศบาลของมหานคร

2.3.9 จังหวัดปารีส หรือมหานครปารีส (Paris) เป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของฝรั่งเศส มีพื้นที่ 12,012 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ. 1990

¹⁶ Ibid., หน้า 13-14



มีประชากร 10,660,600 คนมหานครปารีส แบ่งหน่วยการบริหารออกเป็น ส่วน 2 ส่วน ได้แก่ เทศบาลนครปารีส (City of Paris) 1 เขต และเทศบาลต่าง ๆ (Communes) อีกประมาณ 22 เขต

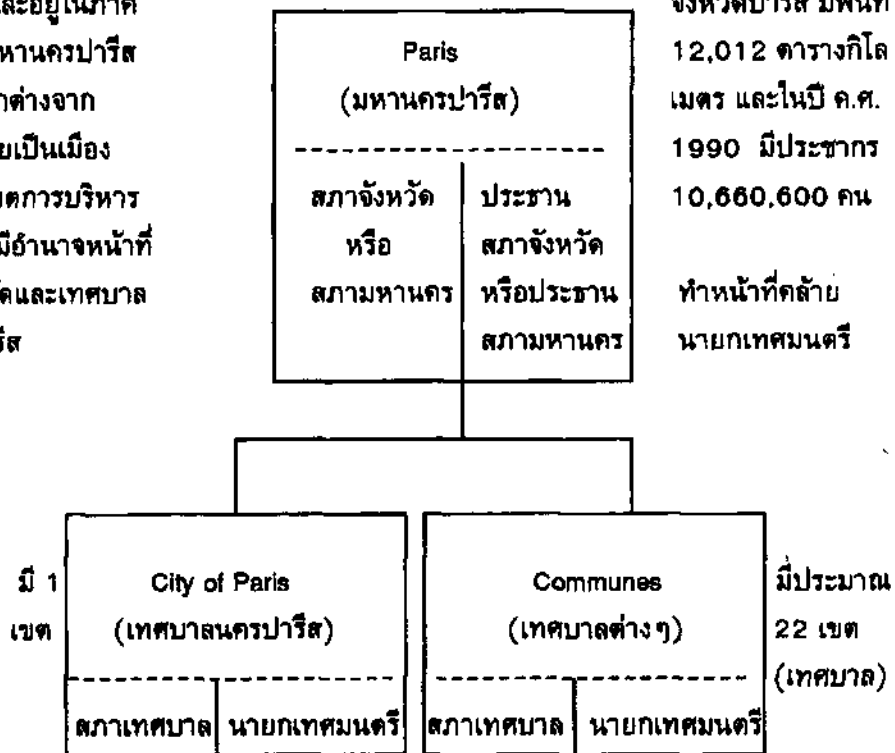
2.3.10 เทศบาลนครปารีส เป็นส่วนหนึ่งของมหานครปารีส ตั้งอยู่ในจังหวัดปารีส (Paris Departement) และจังหวัดปารีสตั้งอยู่ในภาค Ile de France (the Ile de France Region) แต่เดิมมหานครปารีสตั้งอยู่ในจังหวัด Seine ต่อมา กฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 ได้กำหนดให้มหานครปารีสเป็นจังหวัด (Departement) ทำให้มหานครปารีสหรือจังหวัดปารีสมีฐานะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ของฝรั่งเศส โดยเป็นเมืองหลวงและเป็นเขตการบริหารพิเศษ พร้อมกับมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะจังหวัดและฐานะเทศบาลของมหานครปารีสด้วย

2.3.11 เทศบาลนครปารีส มีพื้นที่ 105 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ. 1990 มีประชากร 2,175,200 คน คูภาพที่ 13 ประกอบ

ภาพที่ 13 ความสัมพันธ์ของการบริหารเมืองหลวงของฝรั่งเศส

มหานครปารีส (Paris) อยู่ใน
จังหวัดปารีส และอยู่ในภาค
Ile de France มหานครปารีส
มีฐานะพิเศษแตกต่างจาก
จังหวัดอื่นๆ โดยเป็นเมือง
หลวง และเป็นเขตการบริหาร
พิเศษ พร้อมกับมีอำนาจหน้าที่
ทั้งในฐานะจังหวัดและเทศบาล
ของมหานครปารีส

มหานครปารีส หรือ
จังหวัดปารีส มีพื้นที่
12,012 ตารางกิโล
เมตร และในปี ค.ศ.
1990 มีประชากร
10,660,600 คน
ทำหน้าที่คล้าย
นายกเทศมนตรี



เทศบาลนครปารีส เป็นส่วนหนึ่งของ
มหานครปารีส ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัด
Paris มีพื้นที่ 105 ตารางกิโลเมตร
มีประชากร 2,152,333 คน
(ปี ค.ศ.1990)

2.3.12 รัฐบาลใน ส่วนกลางของฝรั่งเศสมีการควบคุมหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงานบริหารเมืองหลวงหลายวิธี ที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร (administrative control) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการเข้าไปควบคุม ดูแล และแนะนำหน่วยการบริหารท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยในฝรั่งเศสมี La tutelle administrative หรือ Tutelage ซึ่งแปลว่า การอบรมสั่งสอน ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวง ไม่สร้างผลเสียต่อประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพขึ้น¹⁷ ที่น่าสนใจก็คือ ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าไปควบคุมดูแลข้าราชการการเมืองในท้องถิ่น โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานในท้องถิ่น ด้วยเหตุผลที่บุคคลดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งซึ่งไม่เพียงแต่ถูกควบคุมตรวจสอบจากระบบพรรคการเมือง และประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้อีกด้วย

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ฝรั่งเศสยังมีการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งหมายถึงหน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานบริหารเมืองหลวงถูกควบคุมโดยศาล หรือศาลปกครอง (Conseil d'Etat) หากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวกระทำการละเมิดต่อประชาชนหรือนิติบุคคล ก็อาจถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลปกครองได้ การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการนี้จะช่วยประกันความยุติธรรมและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นให้แก่ประชาชน

¹⁷ สะอาด ปายะนันท์, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : อ.ส. การพิมพ์, 2527), หน้า 170.



ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน



- 2 ธันวาคม 2539 - นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี แถลงถึงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกของรัฐบาลชุดใหม่ ว่า การประชุมในวันนี้เป็นเรื่องการเตรียมการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้เน้นถึงความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส และให้ปรับปรุง พร้อมกับพัฒนาประสิทธิภาพในการประชุม โดยเน้นในเรื่องของความรวดเร็ว ฉับไว และมีข้อมูลที่เพียงพอ หากจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วยก็มอบให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปศึกษาและดำเนินการ นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้มีมติแต่งตั้งนายบุญขง วิสมหมาย เป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วย
- 3 ธันวาคม 2539 - นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ให้สัมภาษณ์ว่าที่ประชุมได้พิจารณากำหนดวันเปิดประชุมสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 ให้ตรงกับวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 พร้อมกันนั้นได้แต่งตั้งให้ นายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล หรือ วิป และเป็นผู้พิจารณาสรรหากรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล อีก 10 คน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน
- พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 224/2539 แต่งตั้งโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คือ นายวราเทพ รัตนากร และรองโฆษกสำนักนายกรัฐมนตรีอีกสามคน คือ นายสุนัย จุลพงศธร



นายอำนาจ ชนะวงศ์ และนางกนลา ชันทปราบ ซึ่งมีผล
ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.นี้

- นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร
เปิดเผยว่า ได้เตรียมมอบหมายงานที่รับผิดชอบให้กับ
รองประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคนแล้ว โดยจะมี
การนัดประชุมเรื่องงานทุกวันอังคาร ซึ่งมอบให้ นายโสภณ
เพชรสว่าง รับผิดชอบทางด้านกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอ
ต่อสภา และให้นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ดูแลในเรื่อง
ของกระทู้และญัตติต่างๆ ที่มีผู้เสนอมา

4 ธันวาคม 2539

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 (สมัย
สามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ในการประชุมครั้งนี้ เลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร (ศาสตราจารย์ไพฑิษฐ์ พิพัฒน์กุล) ได้เชิญ
นายบุญชู โรจนเสถียร ทำหน้าที่ประธานชั่วคราว

ประธานชั่วคราวกล่าวเปิดประชุมแล้วได้ให้เลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรอ่านพระบรมราชโองการประกาศ
แต่งตั้ง

1. นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร

2. นายโสภณ เพชรสว่าง
เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง

3. นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์
เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง

หลังจากนั้นประธานชั่วคราวได้ให้เลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร ไปเชิญประธานและรองประธานสภาผู้แทน
ราษฎรทั้งสองขึ้นบัลลังก์เพื่อดำเนินการประชุมต่อไปตาม



ระเบียบวาระการประชุม โดยให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอ่านพระบรมราชโองการ ให้ที่ประชุมรับทราบ รวม 2 ฉบับ คือ

1. พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้ง พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี
 2. พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี
- นอกจากนี้ที่ประชุมได้ลงมติให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน คือวันพุธและวันพฤหัสบดี เริ่มตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา และกำหนดให้วันที่ 1 กรกฎาคม เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่สองของรัฐสภา

6 ธันวาคม 2539

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ประธานวุฒิสภาได้ให้เลขาธิการวุฒิสภาอ่านพระบรมราชโองการให้ที่ประชุมทราบ รวม 3 ฉบับ

1. พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

2. พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

3. พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี

นอกจากนั้นประธานวุฒิสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบ เรื่อง นายอาษา เมฆสวรรค์ ขอลาออกจากตำแหน่งรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2539 และเรื่องนายชาติร์ โสภณพานิช ขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539



LIART

ต่อจากนั้นประธานวุฒิสภาได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระเรื่องอื่นๆ ตามลำดับดังนี้

1. เลือกรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เลือก นายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง

2. ตั้งซ่อมกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลง 2 ตำแหน่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก นายประชา เทตระกุล และนายอารีย์ วงศ์อารยะ เป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง

11 ธันวาคม 2539

- ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

- ที่รัฐสภา มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธานการประชุม ประธานในที่ประชุมได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน คือ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 169

หลังจากที่นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายจบแล้ว ประธานรัฐสภาได้อนุญาตให้สมาชิกฯ อภิปรายซักถาม โดยมีประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา ผลัดเปลี่ยน



LIART

กันดำเนินการประชุม จากนั้นประธานรัฐสภาได้สั่งเลื่อนการพิจารณาไปในวันพฤหัสบดีที่ 12 ธันวาคม 2539

- 12 ธันวาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองประธานรัฐสภา ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานรัฐสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน คือ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 169 ซึ่งเป็นการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่แล้ว โดยมีนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รองนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุขวิช รังสิตพล) รองนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอำนาจ วิรวรณ) รองนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายกร ทัพพะรังสี) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายพินิจ จารุสมบัติ) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายดิเรก เจริญผล) ตอบข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภา และเมื่อการอภิปรายซักถามได้ยุติลง การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นอันเสร็จสิ้น



นอกจากนี้ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณากร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม ของรัฐสภา พ.ศ. 2539 ในหมวดว่าด้วยสภาวาระรัฐธรรมนูญ จำนวน 45 คน โดยให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่อง ดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา 60 วัน

- 13 ธันวาคม 2539 - ร้อยตำรวจตรี เกวียงศักดิ์ โลหะชาละ รองปลัดกรุงเทพมหานคร แถลงว่า การรับสมัครสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ 9-13 ธันวาคม ศกนี้ ว่ามียอดรวมทั้งหมด 1,148 คน เป็นชาย 747 คน และหญิง 401 คน ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งกันเองระหว่างผู้สมัคร ในวันที่ 15 ธันวาคมนี้ ณ ศูนย์เยาวชนไทย-ญี่ปุ่น โดยจะเริ่มเปิดลงทะเบียน ตั้งแต่เวลา 07.00-10.00 น. และจะเริ่มทำการเลือกตั้ง ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป จนกว่าจะมีการนับคะแนนและประกาศผล จึงถือเป็นการสิ้นสุดของการเลือกตั้งสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ
- 18 ธันวาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบ เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ



นอกจากนี้ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการ
ร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 8 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. (2 ฉบับ)
2. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
(2 ฉบับ)
3. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ.
(4 ฉบับ)

ซึ่งในแต่ละร่างพระราชบัญญัตินี้ ในที่ประชุมได้มีมติให้
ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน

- 19 ธันวาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1
ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายวันมูหะมัด
นอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่
ประชุม ที่ประชุมได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการ ทั้งหมด
23 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

- | | |
|----------------------------|-----------------------------------|
| 1. นายกุศล ภูมิเทศ | 2. นายทวีวัฒน์ ฤทธิ์ฤทัย |
| 3. นายบวร ภูจรีต | 4. นายไพจิตร ศรีวรรณ |
| 5. นายไพศาล จันทรวงศ์ | 6. ว่าที่พันตรี สรชาติ สุวรรณพรหม |
| 7. นายเฉลิมชัย เอียสกุล | 8. นายบุญมาก ศิริเนาวกุล |
| 9. นายนพดล ปัทมะ | 10. นายพิษณุ พลไวย์ |
| 11. นางสาวชรินทร์ พุทธปวน | 12. นายทิวา เงินวง |
| 13. พลตำรวจตรี วุฒิ สุโกศล | 14. นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก |
| 15. นายเรวัตติ สิริบุญกุล | 16. นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ |
| 17. นายชูศักดิ์ แอกทอง | |



LIRT

2. คณะกรรมาธิการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ

- | | |
|--------------------------------|----------------------------|
| 1. นายเงิน ไชยศิวามงคล | 2. ร้อยโท กุเทพ ไสกระจ่าง |
| 3. ร้อยตรี นกุล ธนิกุล | 4. นายไพศาล จันทรภักดี |
| 5. นางมยุรา อรุณเณทร์ | 6. นายวิชัย เอี่ยมวงศ์ |
| 7. นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ | 8. นายศิริศักดิ์ อ่อนละมัย |
| 9. นายเจอะอำมิง โตตะตาทอง | 10. นายสมชัย เจริญช่าง |
| 11. นายประเสริฐ พงษ์สุวรรณศิริ | 12. นางพวงเพชร ชุณหะเยียด |
| 13. นางรัตนา จงสุทธนามณี | 14. นายอนุรักษ์ จุริมาศ |
| 15. นายจาดุรงค์ เฟ็งนรพัฒน์ | 16. นางมุกดา พงษ์สมบัติ |
| 17. นางลลิตา ฤกษ์สำราญ | |

3. คณะกรรมาธิการการกีฬา

- | | |
|----------------------------------|---------------------------|
| 1. นายชจรชน จุดโต | 2. นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ |
| 3. นายเกษม รุ่งธนเกียรติ | 4. นายรณฤทธิ์ชัย คานเขต |
| 5. พันตำรวจโท ไหวพจน์ อากาศรัตน์ | 6. นายจักรพันธ์ ยมจินดา |
| 7. นายธวัชชัย สัจจกุล | 8. นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร |
| 9. นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ | 10. นายอรรถพล สรสุชาติ |
| 11. นายประเสริฐ มงคลศิริ | 12. นายสกุล ศรีพรหม |
| 13. นายภิญโญ นิโรจน์ | 14. นายวิทยา คุณปลื้ม |
| 15. นายจาดุรงค์ เฟ็งนรพัฒน์ | 16. นายโชคสมาน สีลาวงษ์ |
| 17. นายฉลอง เรียวแรง | |

4. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์

- | | |
|-------------------------|---------------------------------------|
| 1. นายเจริญ จรรย์โกมล | 2. นายทศพร มูลศาสตร์สาทร |
| 3. นายวิรัตน์ ตยางคนนท์ | 4. นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ |
| 5. นายสันติ ตันสุหัช | 6. พันตำรวจโท สุวาทิน พิมานเมธีรินทร์ |



LIART

- | | |
|-------------------------------|---------------------------|
| 7. นางวรศุณี เชาวศิริกุล | 8. นายวินัย เสนเนียม |
| 9. นายสุรเชษฐ์ มาศดีคง | 10. นายทวีพล เจาะจิตต์ |
| 11. นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ | 12. นายพงศกร อรรณนพพร |
| 13. นายพรศักดิ์ เจริญประเสริฐ | 14. นายมณฑิยากร สงฆ์ประชา |
| 15. นายสิทธิชัย กิตติขเนศวร | 16. นางมุกดา พงษ์สมบัติ |
| 17. นายทนต์ศักดิ์ เล็กอุทัย | |

5. คณะกรรมการการคมนาคม

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| 1. นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพลลภ | 2. นายธีระชัย ศิริพันธ์ |
| 3. นางมยุรา อูรเคนทร์ | 4. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ |
| 5. นายประกอบ จิรกิติ | 6. นายไพฑูรย์ แก้วทอง |
| 7. นายธานีนท์ ใจสมุทร | 8. นางอัญชลี วานิช เทพบุตร |
| 9. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ | 10. นายมานะ มหาสุวีระชัย |
| 11. นายสุนัย จุลพงศธร | 12. นายอิทธิ ศิริลัทธยากร |
| 13. นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ | 14. นายชาติกร พิริยะกิจไพบูลย์ |
| 15. นายชูศักดิ์ แอกทอง | 16. นายมัน พันธ์ไธย |
| 17. นายสุชาติ ชำนาญศิลป์ | |

6. คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| 1. นายเจริญ การุญ | 2. นายนิรันดร์ นาเมืองรักษ์ |
| 3. นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ | 4. นายสมบัติ ศรีสุรินทร์ |
| 5. นายอำนาจ บศสุข | 6. นายจตุ ไกรฤกษ์ |
| 7. นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ | 8. นายธานีนท์ นิมมานเหมินท์ |
| 9. นายเสริมศักดิ์ การุญ | 10. นายสุพงษ์ ไควจักษณ์ชัยกุล |
| 11. นายมงคล จงสุทธนามณี | 12. นายถวิล ฤกษ์ทราย |
| 13. นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา | 14. นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล |



- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| 15. นายพลกฤษณ์ หงษ์ทอง | 16. นางสาวดารัตน์ เกตุราพันธ์ |
| 17. นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ | |

7. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ

- | | |
|--------------------------------|------------------------------------|
| 1. นายทศพร มุทธศาสตร์สาทร | 2. นายธีระชัย เตียวเจริญโสภา |
| 3. นายภูมิินทร์ ลีธีระประเสริฐ | 4. นายยรรยง ร่วมพัฒนา |
| 5. นายฐานิสร์ เทียนทอง | 6. นายพิชัย รัตตกุล |
| 7. นายนพดล ปัทมะ | 8. หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร |
| 9. นายอภิชาติ การิกกาญจน์ | 10. นายสุรินทร์ พิษสุวรรณ |
| 11. นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ | 12. นางสาวธารทอง ทองสวัสดิ์ |
| 13. นายวิเชษฐ์ เกษมทองศรี | 14. นางสาวพูนสุข โลหะโชติ |
| 15. นายวาสิต พยัคฆบุตร | 16. นายกมลพล สภาวสุ |
| 17. นายสุมิตร สุนทรเวช | |

8. คณะกรรมาธิการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 1. นายเอี่ยม ทองใจสด | 2. นายชจรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์ |
| 3. นายประยุทธ นิจนานิชย์ | 4. นายมานพ จรัสดำรงนิตย์ |
| 5. นายวัชรินทร์ ศรีภาพร | 6. นายสุเทพ ติบุญมี ณ ชุมแพ |
| 7. นายธานี ศักดิ์ศิเรษฐ | 8. นายสาทิตย์ วงศ์หนองเคียว |
| 9. นายสมเกียรติ จันทวานิช | 10. นายเชียร มโนทรทัต |
| 11. นายสุรเชษฐ์ แวอาณช | 12. นายวิลาศ จันทรพิทักษ์ |
| 13. นายประสาท ตันประเสริฐ | 14. นายประทวน เขียวฤทธิ์ |
| 15. นายนิยม วรปัญญา | 16. นายธีรพันธ์ วีระยุทธวัฒน์ |
| 17. นายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข | |



9. คณะกรรมาธิการการทหาร

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. นายเกรียง กัลป์ตินันท์ | 2. นายทรงศักดิ์ ทองศรี |
| 3. พลอากาศเอก จรูญ วุฒิกาญจน์ | 4. นายสันติ พร้อมพัฒน์ |
| 5. ว่าที่พันตรี สรชาติ สุวรรณพรหม | 6. พลเอก วัฒนชัย วุฒิศิริ |
| 7. นายสมชาย สุนทรวัฒน์ | 8. นายประชา โพธิพิพิธ |
| 9. นายปัญญา จีนาคำ | 10. นายไกรสร นันทมานพ |
| 11. นายวิไลโรจน์ พิพิธภักดี | 12. นายกนก ลิ่มตระกูล |
| 13. นายยุทธ อังกินันท์ | 14. นายนิยม วรปัญญา |
| 15. พันจ่าอากาศเอก เต็ดดวงดอกกรัก คู่มชนะ | 16. นายปิยะ อังกินันท์ |
| 17. นายห้วงทอง ธรรมวัฒน์ | |

10. คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. นางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่ | 2. นายสุวิทย์ คนสมบูรณ์ |
| 3. นายคณัยฤทธิ์ วัชรภรณ์ | 4. นายธัญ การวัฒนาศิริกุล |
| 5. นายอาร์เพ็ญ อุตรสินธุ์ | 6. นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์ |
| 7. นายธีระ สดักเพชร | 8. พันตำรวจโท เจ๊ะอิสมาแอ เจ๊ะโมง |
| 9. นายวิรัช ร่มเย็น | 10. นายธวัช-วิชัยดิษฐ |
| 11. นางรัตนา จงสุทธานามณี | 12. นายพงษ์อุดม ดรีลสุย์ |
| 13. นายสันต์ศักดิ์ งามพิเชษฐ์ | 14. นายเรวัต สิริบุญกุล |
| 15. นายสุชาติ ไชคชัยวัฒนากร | 16. นายประกอบ สังข์โต |
| 17. นายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติกุล | |

11. คณะกรรมาธิการการปกครอง

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| 1. นายแก้ว บัวสุวรรณ | 2. นายมุข สุไลมาน |
| 3. นายวิรัตน์ ตยางคนนท์ | 4. นายสุพล ฟองงาม |
| 5. นายอำนาจ คลังผา | 6. นายทวี สุภธีระ |



- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| 7. นายยงยุทธ ดิยะไพรัช | 8. นายปณวัตร เลี้ยงผ่องพันธุ์ |
| 9. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ | 10. นายวิฑูรย์ นามบุตร |
| 11. นายวีระ ปัทมสิริวัฒน์ | 12. นายประทวน เขียวฤทธิ์ |
| 13. นายกมล จิระพันธุ์วณิช | 14. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ |
| 15. นายสุรศักดิ์ อนรรฆพันธ์ | 16. นายพูลผล อัครวเหม |
| 17. นายชัย ชิดชอบ | |

12. คณะกรรมาธิการการพลังงาน

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| 1. นางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่ | 2. นายธนเทพ ทิมสุวรรณ |
| 3. นายบุญเกิด หิรัญคำ | 4. นายศักดิ์ดา คงเพชร |
| 5. นายคำรณ ณ ลำพูน | 6. นายไพโรจน์ ดันบรรจง |
| 7. นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู | 8. นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์ |
| 9. นายรักษ์ ดันตีสุนทร | 10. นายพินิจ จันทรสุรินทร์ |
| 11. นายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ | 12. นายยงยศ อรุณเวสสะเศรษฐ |
| 13. นายวีระพล อดิเรกสาร | 14. นายอนุรักษ์ จูริมาศ |
| 15. นายกুমพล สภาวสุ | 16. นายเสกสรร แสณภูมิ |
| 17. นายพูลผล อัครวเหม | |

13. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------|
| 1. นายमुख สู่ไลมาน | 2. นายอาร์เพ็ญ อุดรสินธุ์ |
| 3. นายบุญเกิด หิรัญคำ | 4. นายประกิจ พลเดช |
| 5. นายพิชัย มงคลวิรุฑ | 6. นายพิชาญ พิบูลย์วัฒนวงษ์ |
| 7. นายปรีชา สุวรรณทัต | 8. นายสุทัศน์ เงินหมื่น |
| 9. นายสุวโรช พะลัง | 10. นายถาวร เสนเนียม |
| 11. นายพีระพันธ์ุ สาลีรัฐวิภาค | 12. นายวิทยา สุจิตานนท์ |
| 13. พลตำรวจตรี วุฒิ สุโกศล | 14. นายพงศกร อรรณนพพร |



LIART

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 15. นายสมพัฒน์ แก้วพิจิตร | 16. นายวาสิศ พยัคฆบุตร |
| 17. นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาณฑ์ | |

14. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. นายชัญญ์ การวัฒนาศิริกุล | 2. ร้อยตรี วัฒนา แก้วศิริ |
| 3. นายวิชัย ชัยจิตตวิมลกุล | 4. นายศักดิ์ ดงเพชร |
| 5. นายสมบูรณ์ วันไชยชนวงศ์ | 6. นายสุชาติ ศรีตั้งษ์ |
| 7. นายมาโนชญ์ วิชัยกุล | 8. พันตำรวจโท วิจิตร สุวิทย์ |
| 9. นายอาคม เอ่งฉ้วน | 10. นายเอกพจน์ ปานแย้ม |
| 11. นายทวี สุระบาล | 12. นายวัลลภ สุปรียศิลป์ |
| 13. นายธวัชชัย อนามพงษ์ | 14. นายสง่า ธนสงวนวงศ์ |
| 15. นายธีรพันธ์ วีระบุทธรวัฒน์ | 16. นายสาคร พรหมภักดี |
| 17. นายสำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์ | |

15. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. นายภูมิ สารผล | 2. นายกิตติศักดิ์ หัตถสงเคราะห์ |
| 3. นายมานะ คูสกุล | 4. นายรณฤทธิ์ชัย คานเขต |
| 5. นายอุดม ไกรวัตนุสรณ์ | 6. นายสันติ พร้อมพัฒน์ |
| 7. นายสุขุม เลาว์ณศิริ | 8. นายพิษณุ พลไวย์ |
| 9. นายเจริญ คันทวงศ์ | 10. นายฉลาด ขามช่วง |
| 11. นายทรงพล โกวิทศิริกุล | 12. นายบุญมาก ศิริเนาวกุล |
| 13. นางปวีณา หงสกุล | 14. นายรักษ์ ดำนกุล |
| 15. นาย योगศ อรุณเวสสะเศรษฐ | 16. นายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง |
| 17. พันจ่าอากาศเอก เด็ดดวงตอกรัก คุ่มชนะ | |



16. คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. ร้อยโท กุเทพ ไสกระจำง | 2. นายเด่น โต๊ะมีนา |
| 3. นายทวีวัฒน์ ฤทธิฤาชัย | 4. นายประยุทธ์ นิจนานิชย์ |
| 5. นายพิชาญ พิบูลย์วัฒนวงษ์ | 6. นายไพศาล ยิ่งสมาน |
| 7. นายขจรชน จุดโต | 8. นายสุเทพ ตีบุญมี ณ ชุมแพ |
| 9. นายอำนาจ สุวรรณศิริ | 10. นายสุรเชษฐ์ แวอาแซ |
| 11. นายสมคิด นวลเปียน | 12. นายปราโมทย์ สุขุม |
| 13. นายปัญญา จินาคำ | 14. นายสกุล ศรีพรหม |
| 15. นายรักษ์ คำนกุล | 16. นายถวิล ฤกษ์ห่วย |
| 17. นางสาวพูนสุข โลหะโชติ | |

17. คณะกรรมาธิการการศึกษา

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| 1. นายเกรียง กัลป์ตินันท์ | 2. นายเจริญ การุญ |
| 3. นายฐานิสร์ เทียนทอง | 4. นายอำนาจ คลังผา |
| 5. นายวิชัย ดันศิริ | 6. นายสืบแสง พรหมบุญ |
| 7. นายสนั่น สุธากุล | 8. พันตำรวจโท สมชาย เพศประเสริฐ |
| 9. นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ | 10. นายกฤษฏาง แก้วโสภาก |
| 11. นายประวิช รัตนเพียร | 12. นายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย |
| 13. นางสาวกัญจนา ศิลปอาชา | 14. นายโชคสมาน สีลาวงษ์ |
| 15. นางลลิตา ฤกษ์สำราญ | 16. นายเผด็จชัย สะสมทรัพย์ |
| 17. นางกรรณา ชิตชอบ | |

18. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ

- | | |
|--------------------------------|----------------------------|
| 1. นายขจรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์ | 2. นายขจิตร์ ชัยนิคม |
| 3. นายเงิน ไชยสีวมงคล | 4. นายศุภสิทธิ์ เตชะदानนท์ |
| 5. นายอรรถสิทธิ์ ททรัพย์สิทธิ์ | 6. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ |



LIRT

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| 7. นายทิวา เงินยวง | 8. นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ |
| 9. นายนิพนธ์ ฮาชาภูมิ | 10. นายประวิช นิลวัชรมณี |
| 11. นายลามศักดิ์ ลาภาโรจน์กิจ | 12. นายศุภชัย ฟานิชภักดิ์ |
| 13. นายสมศักดิ์ พันธุ์เกษม | 14. นายปิยะ ปิตุเตชะ |
| 15. นายทศพร เสรีรักษ์ | 16. นายระวี ทิรัญโชติ |
| 17. นายฉลอง เรี่ยวแรง | |

19. คณะกรรมการการสาธารณสุข

- | | |
|------------------------------------|------------------------------|
| 1. นายสุฤษดิ์ ประคับศรี | 2. นายทรงศักดิ์ ทองศรี |
| 3. นายธีระชัย เดียวเจริญโสภา | 4. นายนิรันดร์ นามเมืองรักษ์ |
| 5. นายวิชัย เอี่ยมวงศ์ | 6. นางสาวชรินทร์น พุททพาน |
| 7. นายถาวร กาสมสัน | 8. นางนิภา พริ้งศุลกะ |
| 9. นางกมลกาย พลบุตร | 10. นายประเสริฐ มงคลศิริ |
| 11. นายณรงค์ ภูอิทธิวงศ์ | 12. นายสวัสดิ์ คำวงษา |
| 13. นาวาโท เตชา สุขารมณี | 14. นายบุญพันธ์ แซ่วิฉนะ |
| 15. นายประสิทธิ์ ตั้งศรีเกียรติกุล | 16. นายเอกภาพ พลซื่อ |
| 17. นายทนต์ศักดิ์ เล็กอุทัย | |

20. คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม

- | | |
|---------------------------------|---------------------------|
| 1. นายกำชุง ประภากรแก้วรัตน์ | 2. นายชนเทพ ทิมสุวรรณ |
| 3. ร้อยตรี วัฒนา แก้วศิริ | 4. นายภูมิ สารผล |
| 5. นางสาวรัตนา อนันต์นาคินทร์ | 6. นายสมคิด นวลเปียน |
| 7. นายองอาจ กล้ามไพบูลย์ | 8. นายไพโร พัฒโน |
| 9. นายวิทยา แก้วภราดัย | 10. นายประสาท ต้นประเสริฐ |
| 11. นายวัฒนา เมืองสุข | 12. นายปรีชา เลหาพงศ์ชนะ |
| 13. นายสุรสิทธิ์ นิตวุฒิวรรักษ์ | 14. นายปิยะ อังกินันท์ |



- | | |
|------------------------|----------------------|
| 15. นายสุมิตร สุนทรเวช | 16. นายสนธิ กุลเจริญ |
| 17. นายไชยา สะสมทรัพย์ | |

21. คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1. นายกุลท หมีเทศ | 2. นายภูมินทร์ ลีธีระประเสริฐ |
| 3. พันตำรวจโท สุรทิน พیمانเมจิรินทร์ | 4. นายสุชาติ ศรีสังข์ |
| 5. นายสมศักดิ์ แสงเจริญรัตน์ | 6. นายทวี ไกรคุปต์ |
| 7. นายชุมพล กาญจนะ | 8. นายนิพนธ์ บุญญามณี |
| 9. นายรารี มามะ | 10. นายสุชน ชามพูนท |
| 11. นายเกียรติ ศรีสุรินทร์ | 12. นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก |
| 13. นายชาญศักดิ์ ขวลิคนิติธรรม | 14. นายเสกสรร แสนภูมิ |
| 15. นายอารยะ ชุมดวง | 16. นายประมวลศิลป์ โภคสวัสดิ์ |
| 17. นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ | |

22. คณะกรรมาธิการการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| 1. นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ | 2. นายต๋นยฤทธิ์ วัชรภากรณ์ |
| 3. นายสุพล ฟองงาม | 4. นายจรัส พิวช่วย |
| 5. นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ | 6. นายวิเชียร กันด่อง |
| 7. นายอิสสระ สมชัย | 8. นายวิชัย วัฒนาประสิทธิ์ |
| 9. นายสิทธิชัย ไควสุรัตน์ | 10. นายประทีป กรีกาเวช |
| 11. นายจองชัย เกียรติธรรม | 12. นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ |
| 13. นายชัย ชิดชอบ | 14. นายเอกภาพ พลซื่อ |
| 15. นายอารยะ ชุมดวง | 16. นายณรงค์เลิศ สุรพล |
| 17. นายไกรสิทธิ์ ไกรสิทธิพงศ์ | |



**23. คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและ
ตรวจรายงานการประชุม**

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายขจิตร์ ชัยนิคม | 2. นายพิชัย มงคลวิรุณ |
| 3. นายไพจิตร ศรีวรชาน | 4. นายมานพ จรัสดำรงนิตย์ |
| 5. นายยรรยง ร่วมพัฒนา | 6. นายวิจิตร แจ่มใส |
| 7. นายวิทยา ภูมิเหล่าแจ้ง | 8. นายสุชาติ แก้วนาโพธิ์ |
| 9. นายสิทธิพร ชำอาจ | 10. นางสาวรัตนา อนันต์นาคินทร์ |
| 11. นายฉลาด ชามช่วง | 12. นายเชิร มโนหรรทัด |
| 13. นายทวีศักดิ์ สุภาศรี | 14. นายวัลลภ สุปรียศิลป์ |
| 15. นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล | 16. นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์ |
| 17. นางกรรณา ชิดชอบ | |

25 ธันวาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ประธานได้กล่าวเปิดประชุม จากนั้นได้ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อ่านพระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นที่ประชุมมีมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 7 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. (จำนวน 3 ฉบับ)
2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งหาวิมทรัพย์สิน เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (จำนวน 2 ฉบับ)



4. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 34 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2539 พ.ศ.

26 ธันวาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองประธานรัฐสภา เป็นประธานในที่ประชุม ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานรัฐสภา ประธานในที่ประชุมได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน คือ เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 อัญญู สมาชิกรัฐสภาได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยการลงคะแนนลับ และบุคคลที่ได้รับเลือกเป็น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน มีดังนี้

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. จังหวัดกรุงเทพมหานคร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเสรี สุวรรณภานนท์ |
| 2. จังหวัดกระบี่ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายพินิจ อัสวโกวิทภรณ์ |
| 3. จังหวัดกาญจนบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ |
| 4. จังหวัดกาฬสินธุ์ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง |
| 5. จังหวัดกำแพงเพชร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายอนันต์ ผลอำนวนาย |
| 6. จังหวัดขอนแก่น | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายแคล้ว นรปติ |
| 7. จังหวัดจันทบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเอก วรรณทอง |
| 8. จังหวัดฉะเชิงเทรา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง |
| 9. จังหวัดชลบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายคณิน บุญสุวรรณ |
| 10. จังหวัดชัยนาท | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายองอาจ หล้าอุบล |
| 11. จังหวัดชัยภูมิ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายบัวพรหม ชีรภัตยาณพันธ์ |



LIART

- | | |
|----------------------------|---|
| 12. จังหวัดชุมพร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสุทธินันท์ จันทร์ |
| 13. จังหวัดเชียงราย | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสามารถ แก้วมีชัย |
| 14. จังหวัดเชียงใหม่ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พลตำรวจเอก สุวัจน์ อมรวิวัฒน์ |
| 15. จังหวัดฉะเชิงเทรา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสุบิน สินไชย |
| 16. จังหวัดตราด | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พลตำรวจเอก ชาญ รัตนธรรม |
| 17. จังหวัดตาก | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายพนัส ทัดนิยานนท์ |
| 18. จังหวัดนครนายก | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสนั่น อินทวประเสริฐ |
| 19. จังหวัดนครปฐม | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประชุม ทองมี |
| 20. จังหวัดนครพนม | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ |
| 21. จังหวัดนครราชสีมา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พลเอก ปัญญา สิงห์ศักดิ์ |
| 22. จังหวัดนครศรีธรรมราช | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายธงชาติ รัตนวิชา |
| 23. จังหวัดนครสวรรค์ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประเทือง คำประกอบ |
| 24. จังหวัดนนทบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายบุญเลิศ ทรายทุบเดช |
| 25. จังหวัดนราธิวาส | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายจำนงค์ อูมา |
| 26. จังหวัดน่าน | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเพชร แก่นเฟื่อง |
| 27. จังหวัดบุรีรัมย์ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายถาวร จันทร์สม |
| 28. จังหวัดปทุมธานี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ ศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี |
| 29. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ ร้อยตรี อำนวย ไทยานนท์ |
| 30. จังหวัดปราจีนบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายจำนงค์ พิณสาย |
| 31. จังหวัดปัตตานี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเหม สุไลมาน |
| 32. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล |
| 33. จังหวัดพะเยา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางพวงเล็ก บุญเชียง |
| 34. จังหวัดพังงา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายวรพจน์ ณ นคร |
| 35. จังหวัดพัทลุง | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น |
| 36. จังหวัดพิจิตร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางยุพา อุดมศักดิ์ |
| 37. จังหวัดพิษณุโลก | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางปราณี วชิราศิริศิริกุล |



- | | |
|------------------------|--|
| 38. จังหวัดเพชรบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเป็ลียน เกตุทอง |
| 39. จังหวัดเพชรบูรณ์ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายวิศิษฐ์ ไชยธาดา |
| 40. จังหวัดแพร่ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายพนัส จันทรวงศ์ |
| 41. จังหวัดภูเก็ต | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางสาวอุทัยวรรณ ดำรงกิจการวงศ์ |
| 42. จังหวัดมหาสารคาม | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายโกศล ศรีสังข์ |
| 43. จังหวัดมุกดาหาร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พันตรี ปริดา นิสสัยเจริญ |
| 44. จังหวัดแม่ฮ่องสอน | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเกษม พันธุ์รัตน์ |
| 45. จังหวัดยะลา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายอุดร กามา |
| 46. จังหวัดยโสธร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายอภิรักษ์ เมตตาภิรมย์ |
| 47. จังหวัดร้อยเอ็ด | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ |
| 48. จังหวัดระนอง | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายธรรมบุญ มงคล |
| 49. จังหวัดระยอง | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายจัตวา กลิ่นสุนทร |
| 50. จังหวัดราชบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายทวิช กลิ่นประทุม |
| 51. จังหวัดสกลนคร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายรงค์ วงษ์จันทร์ |
| 52. จังหวัดลำปาง | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายชานนท์ สุวสิน |
| 53. จังหวัดลำพูน | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสงวน พงษ์มณี |
| 54. จังหวัดเลย | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ ร้อยตรี สมนึก ชูวิเชียร |
| 55. จังหวัดศรีสะเกษ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประสพพร พาทยกุล |
| 56. จังหวัดสกลนคร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายวราพงษ์ วงศ์สง่า |
| 57. จังหวัดสงขลา | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ |
| 58. จังหวัดสตูล | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายจรัส ภิรมย์ |
| 59. จังหวัดสมุทรปราการ | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสมรรถ ศิริจันทร์ |
| 60. จังหวัดสมุทรสงคราม | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายอำนาจ นาครัชตะอมร |
| 61. จังหวัดสมุทรสาคร | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา |
| 62. จังหวัดสระแก้ว | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสุนทร ทิพย์มณี |
| 63. จังหวัดสระบุรี | ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายอนันต์ บุรณานิช |



64. จังหวัดสิงห์บุรี	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายกมล สุขตะสมบัติ
65. จังหวัดสุโขทัย	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายประดั่ง ปรีชญางกูร
66. จังหวัดสุพรรณบุรี	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสมเกียรติ อ่อนวิมล
67. จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเดโช สวานานนท์
68. จังหวัดสุรินทร์	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์
69. จังหวัดหนองคาย	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายนิตินัย นาคกรทรรพ
70. จังหวัดหนองบัวลำภู	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นางสุนี ไชยรส
71. จังหวัดอ่างทอง	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายสำรวย ฉิมฉวี
72. จังหวัดอุดรธานี	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ พันเอก สมคิด ศรีสังคม
73. จังหวัดอุตรดิตถ์	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นาวาโท สุรินทร์ แสงสนธิ
74. จังหวัดอุทัยธานี	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายไพฑูลย์ ชมาฤกษ์
75. จังหวัดอำนาจเจริญ	ผู้ที่ได้รับเลือก คือ นายธีรศักดิ์ กีฬา

ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเสนอ

1. **ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน**
 1. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
 2. รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ
 3. นายโกเมศ ขวัญเมือง
 4. นายแก้วสรร อติโพธิ์
 5. ศาสตราจารย์คณิศ ณ นคร
 6. รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
 7. นายทองใบ ทองเป่าดี
 8. นายเกษม ศิริสัมพันธ์



2. ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์

1. ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ
2. ศาสตราจารย์ลิขิต วีรเวทิน
3. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ
4. นายเฉลิม พรหมเลิศ
5. ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์
6. รองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิแท่น
7. ศาสตราจารย์เขียน วีระวิทย์
8. นายเอนก สิทธิประศาสน์

3. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ

1. ศาสตราจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน
2. นายอุทัย พิมพ์ใจชน
3. พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร
4. ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม
5. นายอานันท์ ปันยารชุน
6. ศาสตราจารย์ธรรมบุญ ลัดพลี
7. นายสวัสดิ์ คำประกอบ



ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล นายมนตรี ดัฒนวิรัตน์ นายสรรเสริญ สืบสหการ

บรรณาธิการ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เทร่ญญิก

นายประวิช คังใจมัน

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชนี อังตระกูล

นายบุญเรือง บุรกกัศิ

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

นายจร พันธ์เป็ร็อง

นายอัครเมศวร์ ทองนวล

นางอัจฉรา ฐุขินยง

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว นางสาวอากรณ์ เนื่องเศรษฐ์

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาวรัชนี อังตระกูล ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา โทร.2441280,2441261



LI RT